

Impacte intern de l'aplicació de la normativa de transparència en els ajuntaments catalans

Joan-Josep Vallbé (investigador principal), Esther Pano, Lluís Medir, Jaume Magre, José Luis Martínez-Alonso, Mariona Tomàs, Frederic Viscarro

Aquest document és fruit d'una recerca promoguda a partir de la subvenció a treballs de recerca sobre l'Administració pública de l'Escola d'Administració Pública de Catalunya (Resolució GAH/590/2018, de 20 de març). Es presenta tal com va ser lliurat pels autors en la seva versió definitiva.

Data de lliurament de la versió definitiva: setembre de 2020



Universitat de Barcelona

Impacte intern de l'aplicació de la normativa de transparència en els ajuntaments catalans

Memòria científica del projecte 2018EAPC00007

Joan-Josep Vallbé (investigador principal), Esther Pano, Lluís Medir, Jaume Magre, José Luis Martínez-Alonso, Mariona Tomàs, Frederic Viscarro

Continguts

1. Introducció	2
2. Metodologia i dades	4
3. Seguiment i avaluació	6
4. Resultats I: marc teòric sobre els efectes institucionals de les polítiques de transparència.....	8
4.1 La política de transparència com a font de canvi institucional	8
4.2 La implementació: una realitat poc explorada empíricament	10
4.3 La transparència als governs locals de Catalunya en els debats parlamentaris	16
4.4 Principals expectatives teòriques	22
5. Resultats II: la realitat normativa entorn a la regulació de la transparència en el món local	24
5.1 El marc jurídic-polític dels governs locals i els condicionament de la seva actuació.....	24
5.2 El marc normatiu de la legislació de transparència, accés a la informació pública i bon govern.....	24
5.3 Requeriments i condicionaments per als governs locals; especial referència al cas de Catalunya	28
5.4 Recapitulació: per uns governs locals eficients, transparents i responsables davant la ciutadania, legitimats socialment	41
6. Impacte intern de l'aplicació de la normativa de transparència	41
6.1 Anàlisi de freqüències.....	41
6.2 Percepcions sobre l'impacte intern	60
6.3 Determinants del compliment de la normativa de transparència	66
6.4 Estimació de costos	77
7. Lliçons apreses i recomanacions	90
8. Impacte previst.....	94
Referències	95

1. Introducció

La transparència de les institucions públiques és un element primordial de l'agenda de recerca sobre governança, desenvolupament i democràcia. De fet, arreu del món, governs a tots els nivells estan duent a terme projectes d'augment de la seva transparència que es tradueixen en la provisió de grans volums d'informació sobre les seves activitats mitjançant llocs web públics. Específicament per al cas català, es va aprovar la llei catalana 19/2014, de 29 de desembre, de transparència, accés a la informació pública i bon govern. Ja en el preàmbul d'aquesta llei s'hi estableix un vincle molt clar entre la transparència i l'avaluació de la qualitat de funcionament de les institucions i administracions. Literalment s'hi llegeix: “[...] adquireixen especial rellevància principis com són el de transparència, accés a la informació pública i bon govern, com a principis bàsics que permeten avaluar la qualitat democràtica del funcionament de les administracions públiques”. També, el desembre de 2014, va entrar en vigor per a les administracions públiques d'àmbit estatal (un any després de la seva publicació oficial) la Llei 9/2013, de 9 de desembre, de la Transparència, Accés a la Informació Pública i Bon Govern (LTBG). Les provisions d'aquesta norma també foren aplicables a les comunitats autònomes i els ens locals a partir de desembre de 2015, data en què acabà el període d'assoliment dels objectius establerts en la llei. En qualsevol cas, la normativa catalana estableix criteris molt més exigents, implicant un grau més elevat de detall en l'estructura administrativa, l'organització institucional, la gestió econòmica i comptable i la planificació i gestió administratives (Puiggròs et al., 2015).

L'argument teòric general que hi ha al darrere d'aquest impuls recolza sobre l'assumpció que la transparència fa les institucions més eficaces, promou el creixement econòmic i fomenta la participació ciutadana en els assumptes públics (Vallbé i Casellas, 2014). Aquesta major participació, segueix l'argument, és estimulada per l'efecte de la publicitat dels resultats de les polítiques públiques a través d'indicadors i objectius clars, que fa augmentar (o recuperar, si el context és de distanciament) la confiança de la ciutadania vers les institucions públiques (Hood, 2006; Pollitt i Bouckaert, 2004; Grimmerlikhuijsen i Meijer, 2012; Puiggròs et al., 2015; De Fine Licht, 2011).

Tanmateix, no hi ha encara un coneixement clar sobre quin és l'efecte intern que té l'aplicació de la Llei de Transparència des d'un punt de vista organitzatiu. Per al cas d'altres països amb una experiència llarga en transparència, s'han detectat canvis en la cultura i pràctica organitzatives de les administracions en aplicació de criteris de transparència (com ara l'adopció de pràctiques pròpies de mercat) que desemboquen en noves pràctiques institucionals (Erkkilä, 2012; Streeck i Thelen, 2005). Per exemple, Pollitt i Bouckaert (2011) destaquen que «el moviment de transparència ha produït un canvi real en la vida de molts treballadors públics» per tal com l'adopció de principis de transparència en processos fonamentals (com ara els pressupostaris) ha provocat canvis profunds en totes les fases d'aquests processos (Carlitz et al., 2009). Aquests canvis, tanmateix, poden ser adoptats sense gaire entusiasme per part del personal de l'administració (Pollitt i Bouckaert, 2011) i poden generar conseqüències no volgudes des d'un punt de vista organitzatiu (Erkkilä, 2012).

En l'àmbit català i espanyol, la preocupació per aquesta matèria ha estat especialment vinculada amb elements relacionats amb el bon govern i la reducció de la corrupció (Ponce, 2005; 2013; Villoria, 2015b; Sosa, 2011). També ha rebut atenció pel que fa a l'àmbit local (Villoria, 2015a), especialment en relació amb l'aplicació d'estàndards internacionals de transparència (Lizcano, 2015), el seu àmbit jurídic (Guichot, 2015) i els reptes de la mesura de la transparència en els municipis (Magre i Puiggròs, 2015). Així, mentre que la literatura internacional sobre aquest aspecte coincideix a assenyalar la importància de l'anàlisi de les conseqüències internes de l'aplicació de la normativa sobre transparència, també hi ha consens en el fet que

la literatura i l'evidència empírica sobre aquesta qüestió és encara massa reduïda (Perry i Christensen, 2015), especialment en el nostre entorn.

La justificació general d'aquest estudi parteix del fet que en els darrers anys les institucions han generat un gran nombre de normatives vinculades a la publicació de dades i a la transparència que les administracions han hagut d'aplicar. La seva aplicació s'ha traduït en un gran nombre d'obligacions per part de les administracions. Per tant, 947 municipis (més tot l'altre teixit d'ens locals: consells comarcals, diputacions, mancomunitats i l'Àrea Metropolitana de Barcelona) han hagut de desenvolupar estratègies d'aplicació per donar compliment a aquestes obligacions legals.

Fins ara s'ha insistit molt en l'efecte d'aquesta aplicació en termes de ciutadania, és a dir, fins a quin punt es produeix un accés efectiu a la informació disponible, quina millora produeix aquest accés en els nivells de confiança vers les institucions i en la reducció de la desafecció ciutadana. Tanmateix, la visió interna d'aquesta política no ha estat tinguda en compte.

En primer lloc, l'estudi constata la necessitat de tenir en compte l'impacte intern que ha pogut generar l'aplicació de la normativa de transparència en termes de costos. La Llei 19/2014 preveia alguns mecanismes de suport dirigits específicament al món local i algunes fonts de finançament. Ara bé, no es preveia la despesa interna que podia generar en els municipis ni tampoc línies de suport econòmic. És evident, però, que les diferents actuacions municipals requerides han suposat costos interns per als ajuntaments. En aquest sentit, el primer objectiu específic del projecte és quantificar els costos econòmics generats als ajuntaments per l'aplicació de la Llei 19/2014.

En segon lloc, el desplegament de la norma també ha pogut suposar un conjunt de canvis organitzatius en les administracions municipals. Aquests canvis poden incloure la modificació dels processos de gestió (per exemple, canvis en els diagrames de processos o protocols), la incorporació de personal o unitats específiques dedicades a la transparència, així com canvis en el funcionament de la resta de l'organització. En efecte, les demandes d'informació per a ésser publicada o facilitada per a l'accés (mitjançant el sistema del dret d'accés) suposen un canvi i un increment en les tasques assignades, volum d'activitat de departaments no directament vinculats al desplegament normatiu. Alhora, això genera un canvi de relació entre els agents implicats pel que fa a la garantia dels fluxos d'informació, és a dir, si s'han establert vincles de coordinació entre unitats implicades que puguin suposar l'existència de certa capacitat de control o fiscalitzadora. El segon objectiu del projecte és fer una anàlisi dels canvis organitzatius derivats de l'aplicació de la normativa de transparència en l'àmbit municipal a Catalunya.

En tercer lloc, la percepció interna de l'aplicació de la normativa pot haver generat reaccions contraposades dins de les mateixes administracions municipals. Per una banda, un major nivell de transparència pot suposar una finestra d'oportunitat per augmentar el grau de familiaritat del personal municipal vers els fluxos d'informació i la capacitat de compartir el coneixement intern de l'organització. Per altra banda, l'aplicació de la normativa pot haver tingut, al mateix temps, un impacte intern negatiu en termes d'increment de volums d'activitat, manca de definició clara d'algunes de les obligacions, o una manca de coincidència entre les expectatives generades i la percepció dels resultats obtinguts. Per això, el tercer objectiu del projecte és estudiar els efectes de l'aplicació de la Llei 19/2014 sobre les percepcions del personal al servei de les administracions municipals.

La major part dels ens obligats estan vinculats als ens locals (o formen part del teixit local). Al mateix temps,

els ajuntaments han de donar resposta immediata a aquestes obligacions i a uns nivells de recursos molt dissemblants entre ells. Això implica que estudiar ajuntaments sigui molt necessari. Per una banda, perquè ells són els que han de donar resposta immediata a les obligacions. Per l'altra, perquè la variació de recursos (econòmics, de personal, etc.) permet observar la relació entre les capacitats existents de les administracions i els resultats obtinguts, així com posar de relleu les dificultats trobades per les administracions amb menys recursos.

En el proper apartat, es descriu la metodologia general del projecte i es fa una descripció breu de les dades obtingudes. La secció 3 fa una breu explicació del model de seguiment i compliment de les seves tasques previstes. Els principals resultats del projecte es presenten en les seccions 4, 5 i 6. La secció 4 planteja el marc teòric al voltant dels efectes de les polítiques de transparència a partir d'un repàs de la literatura eminentment empírica sobre aquesta qüestió, a banda de també analitzar els debats de la ponència parlamentària conjunta del Parlament de Catalunya sobre la llei catalana de transparència. A continuació, la secció 5 fa una anàlisi del marc normatiu dels ajuntaments catalans en matèria de transparència a partir dels requisits establerts per la llei estatal i les respectives normatives autonòmiques. La secció 6, per la seva banda, presenta els principals resultats empírics sobre l'impacte intern de l'aplicació de la normativa de transparència en els ajuntaments catalans. En concret, s'hi fa, primer, una anàlisi de freqüències de les respostes dels ajuntaments de municipis de més de 5.000 habitants al qüestionari objecte d'aquest projecte. En segon lloc, analitzem les percepcions d'aquest impacte intern que té el personal tècnic del nivell local. En tercer lloc, la secció 6.3 fa una proposta de model explicatiu sobre els factors determinants de la implementació de la transparència a nivell municipal. La secció acaba amb una estimació dels costos suportats pels ajuntaments catalans de més de 5.000 habitants com a conseqüència de la implementació de les polítiques de transparència resultants de l'aprovació de la normativa. A continuació, la secció 7 presenta de forma succinta l'impacte científic que aquest projecte ha tingut i tindrà en el futur proper, en forma d'articles científics presentats en àmbits rellevants de la ciència política. La memòria acaba amb un apartat de conclusions en forma de lliçons apreses i una llista de referències bibliogràfiques citades.

2. Metodologia i dades

Aquest projecte incorpora un conjunt d'objectius de naturalesa i perfil divers per a l'assoliment dels quals es feia necessari un disseny metodològic mixt que permetés un apropament adient a cadascuna de les matèries. En concret, hem incorporat anàlisi documental i jurídica, diferents mecanismes i tècniques d'anàlisi quantitativa amb informació obtinguda per a la realització del projecte i també fonts secundàries, i estratègies qualitatives amb diferents tractaments posteriors que inclouen entrevistes semi-estructurades i *focus group*.

En resum, per a la realització d'aquest projecte, s'han desplegat un ventall ampli i divers d'estratègies i tècniques que, en realitat, suposen un bon mostrari dels diferents apropaments de recerca propis de les ciències socials. A continuació precisarem quin tipus d'ús hem fet de cadascuna d'elles i en quins moments de l'estudi han estat utilitzades.

2.1 Anàlisi documental i jurídica

En aquest treball hem incorporat una anàlisi de l'estat de la qüestió de la literatura per tal de poder dotar l'estudi d'una base teòrica consistent, així com plantejar models des de les aportacions conceptuals prèvies.

A més, vam considerar adient portar a terme una anàlisi jurídica de la realitat normativa entorn de la regulació sobre la transparència així com respecte als determinants específics de la normativa local.

2.2 Anàlisi quantitativa de dades obtingudes específicament per al desenvolupament d'aquest projecte

Per al desenvolupament d'aquest estudi es va dissenyar un qüestionari específic que es va distribuir en als municipis de més de 5.000 habitants, excepte la ciutat de Barcelona, d'acord amb el disseny metodològic de la proposta. El número total d'ens inclosos és 209, tot i que vam disposar de respostes vàlides de 200 ens. Es tracta d'un nivell de resposta molt elevat i, per tant, no es va considerar necessari efectuar cap sistema d'ajust. Les anàlisis que s'ofereixen en aquest treball fan servir les dades números absoluts i percentatges vàlids sense cap ponderació i excloent els ens que no van respondre. El treball de camp de la recollida de dades va finalitzar l'abril de 2019 (de forma prèvia a les eleccions municipals de maig de 2019).

2.3 Anàlisi quantitativa de fonts secundàries

Per a la realització de les anàlisis i models presentats en aquest treball, hem utilitzat també informació de bases de dades d'institucions oficials. Les dades econòmiques referents a volums pressupostaris globals han estat extretes dels registres del Ministeri d'Hisenda i la informació de disponibilitat d'informació inclosa en la llei de transparència ha estat obtinguda dels Informes d'Avaluació de la Implementació de la Llei de Transparència del Síndic de Greuges de Catalunya.

2.4 Entrevistes semi-estructurades

Aquesta metodologia requeria disposar de la informació recollida mitjançant el qüestionari d'impacte intern el període de treball de camp del qual va finalitzar al mes d'abril 2019. Aquesta informació era necessària atès que ja permetia identificar alguns elements i comportaments vinculats a la despesa així com identificar dinàmiques per a l'assumpció de costos.

D'acord amb els resultats d'aquesta primera exploració, vam considerar que era imprescindible desenvolupar entrevistes semi-estructurades atès que era necessari poder mantenir una conversa amb els responsables de la matèria que permetessin fer emergir les diferents despeses no sempre evidents. Atès que la metodologia es altament intensiva en temps i recursos, vam establir uns criteris de selecció d'ens per tal de garantir una certa distribució dels ajuntaments estudiats. Així, la informació obtinguda en l'anàlisi d'impacte mitjançant qüestionari, juntament amb les puntuacions en el nivell de compliment de la norma construït a partir de dades del Síndic i d'altres variables com població, es va sotmetre a un model estadístic "clúster" per tal d'obtenir grups d'entre els quals vam seleccionar aleatòriament els ajuntaments que haurien de ser entrevistats.

Per motius de calendari (les eleccions municipals van tenir lloc al maig de 2019), vam posposar l'inici de les entrevistes fins al setembre de 2019. Les entrevistes han tingut lloc des de mitjans de setembre fins al desembre de 2019.

2.5 Focus group

Per a l'anàlisi de les dinàmiques internes que s'han generat fruit de l'aplicació de la regulació de transparència, vam optar per incorporar *focus group*. Per a poder convocar i identificar les persones que havien de formar els grups de discussió vam fer servir les dades obtingudes en el qüestionari i en les entrevistes. S'ha realitzat un *focus group* atès que no vam aconseguir assolir el nombre de participants necessari per a poder-ne

desenvolupar en diverses zones del territori com era la nostra intenció. El *focus group* es va desenvolupar a la ciutat de Terrassa i va reunir un total de 7 individus procedents de 6 ens diferents.

3. Seguiment i avaluació

El correcte desenvolupament del projecte suposava dur a terme de forma paral·lela algunes tasques i també dissenyar i aplicar diverses tècniques de recerca que responien a enfocaments metodològics diferents. En alguns casos, el disseny i l'inici d'una de les tècniques quedava condicionat als resultats obtinguts en el procés anterior. Aquest és un esquema complex que exigeix un procés de seguiment constant i una avaluació adient de cadascuna de les fases de realització, molt especialment si tenim present que el període d'execució era ajustat (un any) i que estava prevista la convocatòria d'eleccions municipals al maig de 2019. Aquest fet ja s'havia previst en la planificació i érem conscients que aquest fet podia tenir impacte en el desplegament dels treballs de camp.

Per tal de vetllar per un bon seguiment, avaluació i redisseny (en cas que fos necessari), vam acordar la realització de reunions periòdiques de l'equip de recerca així com la identificació de responsables de paquets de treball concrets. D'aquesta manera, la coordinació de les diverses fases quedava garantida i, alhora, s'articulava un sistema que permetés els reajustos de funcions i calendari, així com la presa de decisions. En total s'han realitzat cinc reunions del grup:

- Reunió d'inici i assignacions de funcions (11/01/2019)
- Reunió de treball per al disseny de qüestionaris i planificació de treballs de camp (18/02/2019)
- Reunió d'anàlisi de la primera fase del treball de camp i presentació de primers materials de disseminació (25/07/2019)
- Reunió de treball i coordinació per als materials de lliurament (26/09/2019)
- Reunió de valoració i tancament (10/01/2020)

A més, de forma molt habitual, s'han realitzat trobades de treball entre els membres de l'equip de recerca per a intercanviar visions, avaluar el funcionament de les tècniques, comentar resultats i garantir la coherència del contingut i l'assoliment dels objectius del projecte.

Cal dir que les diferents fases d'execució s'han portat a terme d'acord amb l'esquema del cronograma previst i presentat en la seva sol·licitud, que es detalla a continuació.

Taula 3.1. Cronograma del projecte

Fase	Descripció de la tasca	Mes (M)
1	Plantejar un model teòric i empíric sobre la relació entre transparència i impacte intern en les administracions públiques en el seu vessant de costos, models organitzatius i percepcions del personal.	M1-M2
2	Establiment de les hipòtesis que deriven del model teòric.	M1-M2
3	Establir una estratègia vàlida de mesura dels costos, processos organitzatius i percepcions i actitudinals.	M2
4	Dissenyar un qüestionari per als municipis per tal de mesurar els costos de l'adopció de la Llei de Transparència i els canvis organitzatius.	M2-M3
5	Dissenyar i dur a terme un conjunt de grups de discussió que permeti explorar la percepció i les actituds del personal municipal sobre l'aplicació de la normativa de transparència.	M3-M4
6	Dur a terme el treball de camp de l'enquesta a una mostra de municipis	M4-M6
7	Dur a terme l'anàlisi de les dades obtingudes a través de les estratègies descrites en les fases 4 i 5 mitjançant les tècniques adequades: quantitatives (models de regressió lineal i no lineal) i qualitatives (anàlisi de narratives, mapes conceptuals).	M6-M8
8	Interpretació dels resultats i contrastació de les hipòtesis.	M9-M10
9	Redacció del treball final. Creació, a partir dels resultats, d'un informe executiu adreçat a les administracions públiques, així com d'una guia d'aplicació pràctica, en forma de "llicions apreses", orientada a la millora de l'eficiència en la gestió i la millora de la qualitat de la transparència.	M10-M12

Pel que fa al compliment d'aquest pla, cal destacar que, en termes generals, totes les tasques previstes han estat acomplertes en el moment que estava previst, amb només dues excepcions.

Per una banda, tot i que el treball de camp principal (fase 6) es va dur a terme en el moment previst, la celebració d'eleccions municipals a finals del mes de maig de 2019 va dificultar el contacte posterior amb els ajuntaments. En concret, des d'un principi es va optar per desplaçar el disseny i execució dels grups de discussió i les entrevistes en profunditat sobre costos un cop haguéssim analitzat les dades obtingudes de la primera fase del treball de camp. Aquest treball de camp es va acabar abans de les eleccions municipals, però l'execució de les fases de treball de camp posteriors, com ara les sessions dels grups de discussió, es van haver de celebrar en les darreres fases del projecte (a partir de setembre de 2019) en comptes de durant el tercer trimestre, com estava previst.

De la mateixa manera, per altra banda, la segona fase de treball de camp, que s'havia de dedicar específicament a l'estimació dels costos de l'aplicació de la normativa de transparència amb una mostra de 12 ajuntaments (entrevistes en profunditat), també es va haver de dur a terme una mica més tard del previst.

Tanmateix, en previsió d'aquest retard en l'execució de les diverses fases del projecte, al mes de setembre de 2019 es va sol·licitar una pròrroga per a l'entrega de la memòria científica del projecte per tal de poder encabir-hi l'anàlisi de les dades obtingudes en les fases darreres del treball de camp, que finalment es van poder complir, com mostren les seccions a continuació.

En conjunt, doncs, la planificació es va poder complir dins dels termes raonables i es van articular mecanismes per tal de redissenyar o recalendaritzar aquelles tasques que havien de ser modificades. Considerem que el procés s'ha desenvolupat de forma molt satisfactòria i que ha assolit els objectius plantejats dins de les limitacions de temps i recursos ja previstes. En la reunió de tancament i valoració del projecte també vam manifestar que aquesta matèria podria ser objecte d'un projecte de major abast en un futur atès que s'han identificat diferents aspectes que mereixerien una major atenció.

4. Resultats I: marc teòric sobre els efectes institucionals de les polítiques de transparència

4.1 La política de transparència com a font de canvi institucional

Des de la dècada dels anys 80 del segle passat la transparència apareix com a un remei fonamental per resoldre les principals disfuncions i problemes dels sistemes polítics i administratius (Hood i Heald, 2006). Des d'un punt de vista teòric, la implementació de la política de transparència permetria assolir un conjunt d'objectius realment molt amplis. Aquesta política té com a principals objectius: fomentar una major confiança en el govern, reduir la corrupció pública-política i millorar el rendiment institucional (Cucciniello, Porumbescu, i Grimmelikhuisen, 2017; Hood, 2010; Hood i Heald, 2006; Meijer, 2013).

El discurs transnacional actual sobre la transparència destaca la llibertat d'informació com a dret civil ("el dret a saber"), que implica l'existència un conflicte d'interessos entre el govern i el públic en general. Però també s'evoca en les convocatòries de noves formes de governança col·laborativa, on es pretén que millori la confiança ciutadana, fent que la el govern i l'administració sigui més eficaces. Així mateix, la transparència també és un concepte econòmic que fa referència a la informació pública sobre el rendiment de les organitzacions i els països (Erkkilä, 2012). En aquest sentit, igual que la "governança", la transparència té el potencial d'aparèixer com un mecanisme tant de democràcia com d'eficiència (econòmica) de les institucions.

Malgrat l'actualitat de les polítiques de transparència, l'inici de la història moderna del govern transparent el podem identificar pels volts del segle XIX a partir de la promulgació de legislació, per part d'alguns països europeus i els EUA, de transparència de les decisions polítiques, accés als procediments normatius i accés a reunions i expedients administratius. Roberts (2006: 10) ho resumeix així:

"By the end of the nineteenth century, the Western democracies had achieved what we might call a level of basic transparency: the rule of law was established, the process of lawmaking (including the business of taxing and spending) was open to public view, and the right to speak freely about governmental affairs was protected".

Suècia va ser la primera que va adoptar legislació sobre l'accés a la informació pròpiament dita, durant la seva transició de 1766, de la burgesia absolutista a la liberal (Erkkilä, 2012: 6). No va ser fins a 1951, però, que Finlàndia es va convertir en el segon país que va promulgar legislació sobre transparència. La legislació sobre llibertat d'informació i accés (en anglès, FOI) va guanyar popularitat als EUA després adoptés aquest tipus de legislació el 1966. Erkkilä (2012) mostra com diversos països de l'Europa occidental (Dinamarca, Noruega, Països Baixos, França, Luxemburg) i també Nova Zelanda van adoptar lleis d'accés a la informació a la dècada de 1970, mentre que Àustria, Austràlia i Canadà van seguir el procés als anys vuitanta.

Tanmateix, la legislació de la transparència i l'accés es va fer realment popular després de la caiguda del Mur de Berlín: 19 països europeus entre 1992 i 2005. Així, la transparència s'ha convertit en un element basilar de la democràcia liberal a l'estil occidental, i aquest tipus de legislació s'està adoptant en una àmplia varietat de països de tot el món (Roberts, 2006). La darrera evolució d'aquest tipus de normativa apareix a partir del dret d'accés (individual i col·lectiu) que se centra en la publicació activa i a demanda de la informació per part del govern. Aquesta última etapa, l'inici de la qual es pot fàcilment identificar amb la directiva Obama de 2009, configura un desenvolupament en la legislació de transparència que va des de l'accés passiu a un nombre limitat de documents a través de procediments legals llargs, fins a l'accés proactiu a grans quantitats d'informació en formats accessibles i totalment reproduïbles. Així doncs, actualment, la majoria de governs i

administracions en democràcia presenten estructures i tecnologies complexes per posar a disposició la informació que elles mateixes generen i disposen.

De forma molt resumida podem, doncs, distingir els objectius de la política de transparència ja que aquests es poden classificar de manera clara en dos grans blocs: aquells que fan referència al govern i a l'administració i pretenen modificar-ne el funcionament institucional per fer-los més competius, oberts i funcionals; i els objectius que es refereixen als ciutadans i que pretenen generar en aquests, fonamentalment, un augment de la confiança en les institucions polítiques a través d'un increment en la responsabilitat, participació i control ciutadà (Cucciniello, Porumbescu, i Grimmelikhuijsen, 2017). Erkkilä (2012: ix) distingeix clarament els dos objectes que han predominat en els principals estudis acadèmics sobre la transparència:

“Social-scientific studies of transparency tend to fall into two categories, looking at the issue either from the perspective of democracy or from that of economic efficiency. [...] in a democràtic framework, transparency enhances democratization, while from an economic perspective it brings economic gains and better performance”.

Elevant una mica el focus, aquests dos objectes principals de recerca operen sobre dues realitats ben diferents: els individus, per una banda, i les institucions, per l'altra. En efecte, la majoria d'estudis sobre els efectes de la transparència en el funcionament institucional s'han focalitzat en estudiar les associacions entre transparència i corrupció (Bastida i Benito, 2007; Benito i Bastida, 2009; Villoria, 2015) i transparència i millora de la gestió (Meijer, 2013; Prat, 2006); mentre que els estudis sobre els efectes de la transparència sobre la ciutadania examinen la relació entre transparència i confiança en el govern en una gran proporció (De Fine Licht et al., 2014; Grimmelikhuijsen i Meijer, 2012; Mabillard i Pasquier, 2016) i, en menor proporció, la relació entre transparència i rendiment de comptes (Hood, 2014; Mabillard i Zumofen, 2017; Meijer, 2014).

Malgrat la proliferació d'estudis, la definició de transparència no és pacífica. Efectivament, la natura polièdrica i ambifològica dels conceptes que s'hi relacionen i els seus usos, junt amb els efectes que produeix sobre individus i institucions, n'han tradicionalment dificultat una definició clara i nítida. D'entrada, la transparència és un concepte intrínsecament institucional, atès que les seves dues principals dimensions inclouen la transparència activa (posada a disposició d'informació per part de l'administració) i transparència passiva o reactiva (les sol·licituds presentades a l'administració pels ciutadans per obtenir informació, és a dir, el dret d'accés). Endemés, aquesta sistematització i ordenació de les dades en poder de l'administració implica que el ciutadà, però també d'altres institucions públiques, esdevenen receptors d'un nou producte públic: informació interna de les administracions.

Existeixen en la literatura acadèmica més recent diverses definicions que emfasitzen aspectes diferents del concepte. Així, per exemple, Bahur i Nasiritousi (2012) l'entenen com *“the release of information that is relevant for evaluating institutions”*; Cotterrell (2000) la conceptualitza com *“transparency as a process involves not just availability of information, but active participation in acquiring, distributing and creating knowledge”*; Grimmelikhuijsen i Welch (2012), com Meijer (2013), prenen en compte les dues principals dimensions del concepte i estableixen que la transparència és *“the availability of information about an organisation or actor allowing external actors to monitor the internal workings or performance”*. Aquesta darrera definició es fonamenta en la constatació de l'existència d'una relació institucionalitzada mitjançant la qual es produeix un intercanvi d'informació entre dos ens, que relaciona el funcionament institucional amb la seva mesura, de forma que es permet a actors externs jutjar-ne el seu rendiment.

En qualsevol cas, a partir d'aquesta relació institucionalitzada, és possible establir que fonamentalment –i pel que ens interessa- la política de transparència implica un canvi notable en, almenys, dos aspectes: la forma en que s'aconsegueix i transforma la pròpia informació i la manera en que aquesta es transmet als destinataris finals. D'aquesta manera les polítiques de transparència es podrien convertir en veritables motors de canvi, tant extern com intern, de les administracions públiques.

4.2 La implementació: una realitat poc explorada empíricament

Fins l'actualitat, els governs han concebut la transparència d'una manera més aviat limitada, fonamentalment com a mitjà per assolir una sèrie d'objectius diversos pels diferents actors de l'espai polític que tenen com fita, en darrer terme, fomentar una major confiança en el govern i l'administració per part dels ciutadans. Com s'ha considerat anteriorment, és important destacar que la dificultat en la comprensió de les diferents arestes de la política de transparència han generat que en el discurs polític no s'hagin pres en compte la pluralitat d'objectius que es poden assolir amb aquesta política. Així doncs, la principal fita política de la regulació de la transparència ha estat, fins el moment, mirar d'assolir un augment de la confiança ciutadana i una millora del rendiment de comptes, deixant de banda tota la resta d'objectius possibles.

De tota manera, seguint amb la idea de que la política de transparència és, fonamentalment, una política institucional on els destinataris finals "principalment" gaudeixen dels resultats que genera la obertura i posada a disposició d'informació, podem establir clarament un triumvirat bàsic de grups d'actors que son potencialment beneficiats per les polítiques de transparència:

- a) Els ciutadans: millorar la comprensibilitat de les decisions i, per tant, millorar el rendiment de comptes (*accountability*) i la legitimitat i la confiança en els governs i institucions.
- b) Els polítics (decisors): millorar els processos de decisió (en termes de polítiques públiques) per la millora en la informació i evidència disponible al moment de prendre decisions amb contingut de política pública.
- c) L'Administració: millorar l'eficiència de l'administració, fonamentalment el rendiment i el control financer, així com especialment en la capacitat de generar més i millors alternatives de política pública al disposar de major informació i més ben sistematitzada.

En relació amb aquest darrer punt, Heald (2006) ofereix quatre vectors institucionals de transparència: ascendent, descendent, exterior i interior. Tota política de transparència té implicacions institucionals en múltiples direccions que impacten en aspectes diferents. En primer lloc, concep la transparència ascendent (*upward*) en termes de relacions jeràrquiques (l'anàlisi clàssic del model del principal i de l'agent) dintre l'administració. Aquesta direcció de la transparència implica que la jerarquia superior (el principal) pot observar la conducta, el comportament i/o els "resultats" dels subordinats (agents). És a dir, aquest vector implica que la implementació de la transparència flueix cap amunt: les cúpules de l'organització poden veure què fan efectivament els de baix.

En segon lloc, Heald defineix la transparència descendent (*downward*) exactament a la inversa de l'anterior, és a dir que el "governat" (o agent) pot observar la conducta, el comportament, i/o els resultats dels seus "governants" (o principals). Es tractaria d'una expressió destacada de la responsabilitat (*accountability*) democràtica. Aquest vector implica que la transparència flueix cap a baix: els que es troben en la base d'una organització poden observar què fan els que estan a la part superior.

En tercer lloc, les polítiques de transparència impliquen un vector exterior (*outward*) que es defineix a partir de que el subordinat o l'agent jeràrquic pot observar què passa “fora” de l'organització. La capacitat de veure fora és fonamental per a una organització per que facilita la capacitat d'entendre el seu entorn i de supervisar el comportament dels seus equivalents institucionals, col·laboradors i/o, fins i tot, competidors (Heald, 2006: 28). En resum, la transparència permet que l'organització pugui veure el context extern i el comportament dels “pars” i, per tant, aprendre i canviar si és necessari.

La transparència com a vector interior (*inward*) és precisament la capacitat de monitoritzar per par d'agents externs el que està passant dins de l'organització. La transparència cap a l'interior té la connotació de vigilància ciutadana (públic general) i també de vigilància dels companys. En aquest vector, la principal discussió i complexitat és l'encaix de la transparència amb la privadesa, atès que implica establir límits per ambdós principis. En aquest vector, fonamentalment, els que estan fora de l'organització poden observar què passa dins de l'organització.

Pel que fa específicament als vectors ascendents, descendents i interiors, que son els que més interessin per aquest treball, un dels principals objectius de la transparència aplicada a l'administració pública és que aquesta ha de permetre i, sobretot, demostrar i facilitar el bon funcionament d'una institució (Meijer, 2009). És a dir, l'aprovació de normes de transparència i govern obert, principalment, generen un canvi en el funcionament de les administracions i no tant en les conductes dels ciutadans. Per tant, per tal d'operacionalitzar la transparència en relació amb l'administració pública, hem de tenir en compte els següents tres impactes de la normativa en l'administració (Meijer, 2013: 430):

1. La transparència és una relació institucional i institucionalitzada que implica, com a mínim dos actors. Un primer és l'objecte de la transparència, el que significa que pot ser supervisat i que és l'obligat a la posada a disposició de la informació; mentre que el segon actor és subjecte de la transparència i pot supervisar i avaluar el primer actor. La seva relació es pot analitzar en termes de regles, d'interaccions, de poder i, segons com, en termes de subordinació (el que vigila té el poder i l'obligació de vigilar i denunciar, si és el cas)
2. La transparència és un intercanvi d'informació. La informació es posa a disposició de l'actor de supervisió (individu o institució), element que fa visible el funcionament intern o l'actuació d'un altre actor. Així doncs, la transparència crea una representació de la realitat: les decisions, les accions i les circumstàncies rellevants es documenten i es recullen d'una determinada manera, i aquests documents constitueixen la base per a una reconstrucció posterior d'aquestes decisions, accions i circumstàncies rellevants, que ha de ser (re)interpretada.
3. Transparència és funcionament i rendiment institucional. La transparència fa referència a aspectes d'una organització governamental com ara: accions, decisions, circumstàncies rellevants, responsabilitats, etc. En aquest sentit es pot distingir entre quins inputs, outputs i resultats aconseguen (és a dir, rendiment) i com s'aconsegueixen aquests resultats (en termes de procés i adaptació organitzacional).

Aquesta dimensió “interna” de les polítiques de transparència ha estat llargament negligida per la recerca. Tot i l'existència d'evidència científica sobre els efectes de la transparència sobre les actituds ciutadanes cap a les institucions, no hi ha encara un coneixement clar de l'efecte intern que ha tingut l'aplicació de la Llei de Transparència des d'un punt de vista organitzatiu, especialment en el àmbit municipal. En efecte, les principals

línies de recerca sobre transparència s'han centrat en aspectes adjacents a aquestes qüestions relacionades amb l'administració pública:

“The field of transparency research is expanding, and important quantitative work is being done to enhance our understanding of a variety of issues related to transparency such as Web site transparency (Welch and Wong 2001), local government transparency (Grimmelikhuijsen and Welch 2012; Pina, Torres, and Royo 2007), the relation between transparency and trust (Grimmelikhuijsen 2010; Tolbert and Mossberger 2006), and citizen attitudes toward transparency (Piotrowski and Van Ryzin 2008). However, our qualitative understanding of the construction of government transparency in multiactor interactions over a longer period of time is limited” (Meijer, 2013: 430).

Així doncs, un cop destacades les diferents dimensions internes de la transparència, què podem entendre com a impacte intern d'aquesta normativa sobre les organitzacions locals? D'entrada cal destacar que les normatives de transparència, i específicament la catalana, preveuen un conjunt d'obligacions que son, numèricament, organitzativa i tecnològica elevades i noves i, per tant, és previsible que aquestes obligacions legals impulsin canvis organitzatius i canvis de cultura organitzativa en els governs locals. Així doncs, per impacte intern entenem totes aquelles modificacions, estructurals o conjunturals, personals o institucionals, que neixen fruit de les obligacions que imposa la normativa de transparència. Malgrat aquest punt de partida, som conscients, també, que l'aplicació d'una llei de transparència per si mateixa pot ser insuficient per crear una transformació profunda del comportament individual i col·lectiu, o un canvi en la cultura institucional i organitzativa (Arellano-Gault i Lepore, 2011).

Tanmateix, les obligacions derivades de la normativa el que sí fan és generar l'aparició de l'anteriorment teoritzada relació institucionalitzada. Meijer (2013) destaca que la implementació de les polítiques de de transparència es basa, la majoria de les vegades, en factors del tipus *Push-Pull* entre rutines organitzatives, opcions tecnològiques, patrons relacionals i marcs legals preexistents. En altres paraules, la implementació de la normativa de transparència, especialment al món local, implica un model de dinàmiques complexes que “empenyen” i “estiren” un grapat d'actors i condicions en direccions diverses i que emmotllen la implementació de les polítiques de transparència. Aquesta complexitat ve determinada per l'existència de tres dimensions d'incertesa fonamentals quan es tracta d'analitzar la implementació de la normativa de transparència.

En primer lloc, es poden identificar complexitats estratègiques, que es basen sobretot en l'aparició de la incertesa a nivell individual: *“strategic uncertainty can be defined as uncertainly concerning the purposeful behavior of players in an interactive decision situation”*. És a dir, es genera dubte tant en les persones encarregades com en les estructures encomanades a la implementació, sobretot pel que fa a les formes concretes de la posada en marxa i dels efectes que aquesta posada en marxa tindrà sobre els comportaments individuals. Les dificultats no només tenen a veure amb la construcció de la transparència, sinó que els canvis en transparència també tenen conseqüències per les següents interaccions estratègiques en qualsevol tipus de polítiques que es vulguin implementar posteriorment. En altres paraules, es genera incertesa per l'aparició de noves dinàmiques de poder: *“Why is there often such fierce resistance against government transparency? Are actors opposed because they have something to hide? This may be the case but overall the rearrangement of acces to information means that power is transferred to certain groups in the arrangements”*.

En segon lloc, apareixen les complexitats cognitives, derivades de la varietat d'opcions per a implementar la transparència (tecnològiques o a nivell d'informació), tant per als implementadors finals (nivells

administratius) com als encarregats de definir i pensar les formes de posada a disposició de la informació (nivells tècnics). És a dir, es genera incertesa relacional. El fet de crear accessos massius a la informació genera incertesa i és complex cognitivament en tant que hi ha la creixent necessitat de combinar informació de diverses fonts i aquesta informació ha d'estar disponible en determinats formats i per públics molt diferents: *“Cognitive uncertainty can be defined as a subjectively perceived state of low prior confidence concerning the accuracy or relevance of an actor's knowledge about a new situation”*. *“Governments generally do not know what effects the new forms of transparency will be”*. Endemés, aquesta informació ha de ser reproducible i entenedora per un conjunt molt ampli d'actors, requisits que no són evidents per ells mateixos.

Finalment, es manifesten complexitats institucionals, és a dir, incertesa institucional entesa com els canvis que es poden generar en les normes internes (i externes) sobre el joc polític i administratiu a nivell estructural. *“The institutional uncertainty is grounded in different value patterns and can hence be reformulated as normative uncertainty (Piotrowski, 2010). Values such as democracy, privacy and the efficiency play a key role in the construction of government transparency and these values are weighed differently and conceptualized differently by various actors”*. En altres paraules, es poden generar xocs de diferents valors i normatives que, fins i tot, puguin arribar a posar en risc alguns dels funcionaments bàsics de les pròpies institucions obligades a implementar la normativa de transparència.

Aquestes tres manifestacions de la incertesa permeten a Meijer construir una sèrie de preguntes de recerca, bona part de les quals guien aquesta investigació, on la construcció de la transparència (la seva implementació) es basa en la gestió de les interaccions entre múltiples actors. Aquestes preguntes de recerca que es plantegen en relació a les derivades institucionals de la implementació es resumeixen en la Taula 4.1.

Taula 4.1. Preguntes de recerca derivades de la implementació de la transparència

	Multi-actor interactions resulting in transparency	Transparency influences multi-actor interactions
Strategic analysis	How do power games influence the construction of Internet Transparency?	How do new forms of Transparency influence power games?
Cognitive analysis	How do various cognitive frames influence the construction of Internet transparency?	How do new forms of transparency influence cognitive frames?
Institutional analysis	How do institutional rules influence the construction of Internet transparency?	How do new forms of transparency influence institutional rules?

Font: adaptat de Meijer (2013)

En conclusió, la implementació de polítiques de transparència pot alterar el funcionament institucional, presenta múltiples determinants i genera situacions d'aprenentatge col·laboratiu (*joint learning*) entre els diversos actors participants: *“government transparency is constructed through complex interactions between a variety of political and social actors, within sets of formal and informal rules, and with the availability of a variety of new and constantly evolving technologies. Push and pull factors, organizational routines, technological options, relational patterns, and legal frameworks influence the emergence of transparency practices”* (Meijer, 2013: 429).

Més enllà d'aquest marc teòric, la recerca aplicada específicament als processos d'implementació de les normatives de transparència ha estat pràcticament inexistent. De fet, es comença a prendre consciència de que la manca de recerca en els aspectes més rellevants de la implementació de la normativa han pogut generar biaixos severos en el coneixement actual dels impactes de la transparència sobre els ciutadans. Michener (2018) considera que la "fixació" temàtica en la confiança i la legitimitat ha monopolitzat l'atenció dels investigadors i que aquest fet ha oblidat pre-condicions clau com ara els determinants del nivell de compliment o la implementació. Això fa que el mateix autor consideri que *"we cannot expect any policy to generate much impact when it has not been adequately implemented. Transparency policies suffer lapses of implementation and compliance virtually everywhere. A focus on impact might therefore seem premature, if not of equal or lesser urgency than a focus on the nuts and bolts of compliance and implementation"*. En una línia similar, Ruijter et.al. (2018) consideren que efectivament, per entendre el funcionament de les polítiques de govern obert, cal analitzar les interaccions entre ciutadans i institucions però que manca clarament l'estudi de les pràctiques administratives i dels procediments generats per implementar aquest tipus de polítiques.

Aquesta problemàtica ha estat també teoritzada per Alasdair Roberts (2006) destacant precisament que els decisors polítics han subestimat la capacitat de resiliència dels sistemes administratius. Per experiència, diu Roberts, sabem que les institucions públiques tenen una gran capacitat per resistir a les innovacions que pretenen modificar l'estatus quo. Les normatives de transparència no han estat una excepció a aquest patró: en comptes de superar les pràctiques i cultures institucionals, generalment les noves obligacions han estat adaptades a normes i rutines preexistents. Tanmateix, específicament per les obligacions derivades de la transparència, Roberts destaca que en aquest camp semblen predominar els compliments "aparents" o formals de la norma, mentre subsisteixen pràctiques que en limiten el seu objecte o intencionalitat final.

Entre els potencials efectes distorsionadors que pot efectuar l'administració sobre les normatives de transparència Roberts destaca els efectes de la necessitat de manipular i tractar la informació (una deformació necessària que en pot desvirtuar el sentit i finalitat); la dificultat de creació de registres traçables; la centralització (inexistent o excessiva) dels procediments –lligat a la transversalitat de les obligacions d'informació i la participació de virtualment totes les unitats i serveis-; l'infrafinançament de les unitats encarregades de gestionar la transparència; les dificultats de reestructuració administrativa per donar resposta a les obligacions.

En una línia similar Erkkilä (2012) destaca que els impactes de les noves idees de transparència es canalitzen i es formen a través de les institucions i pràctiques prèviament existents. Així, les variacions i conflictes entre les diferents racionalitats i entre diferents idees institucionals també influeixen en el resultat de la implementació de les reformes. Per tant, hauríem d'analitzar els canvis en els objectius (o ideals) en un determinat i concret context institucional, de la mateixa manera que cal situar canvis institucionals en un context d'idees i objectius determinats.

La prova, limitada, de l'efecte complex de l'existència d'idees i pràctiques que xoquen i es manifesten en la pell dels buròcrates, l'aporten Bauhr i Nasiritousi (2012), quan observen que l'exposició a la transparència per part dels ciutadans pot generar desil·lusió al disminuir l'aprovació dels processos de presa de decisions i institucions quan xoquen realitat i expectatives. És a dir, els ciutadans, que tenen una idea "idealitzada" de com es prenen les decisions, poden desil·lusionar-se i disminuir l'aprovació dels processos de presa de decisions i institucions en observar-los directament. Això podria ser provocat per la distorsió de la informació rebuda, o bé per l'existència d'expectatives elevades (insatisfetes) sobre influència en el procés, o simplement

perquè el públic no li agrada el que veu. Així doncs, l'experiència dels buròcrates sobre si la transparència millora o empitjora les percepcions del públic sobre el seu treball, al seu torn, pot alterar i modificar la seva visió el seu suport a les normes que implementen la transparència. Si aquesta condueix a la crítica mediàtica i política, és plausible que molts funcionaris implicats la percebin com a quelcom negatiu.

De fet, Bauhr i Nasiritousi (2012), teoritzen que els beneficis associats a la transparència, en certes condicions, no es podrien produir i que els funcionaris podrien culpar la transparència per la mala percepció ciutadana de la presa de decisions: la transparència pot fer que augmenti, però que també disminueixi, la qualitat (percebuda) de la presa de decisions. Així conclouen que les percepcions dels processos de presa de decisions que neixen de la transparència poden reduir el suport que els buròcrates han de donar a la implementació de les polítiques de transparència. Així, els buròcrates que han viscut una relació contradictòria amb altres actors a causa de la obertura del processos de decisió es tornen més crítics amb els avantatges de la transparència i, per tant, en dificulten la seva institucionalització.

En certa manera, la majoria de les potencials disfuncions en la implementació de la transparència ja es van destacar per Villoria i Nicandro (2015) en relació amb el cas català i espanyol, quan destacaven una sèrie de reptes institucionals imprescindibles per una efectiva implementació de la normativa:

- Que hi hagi un sistema d'arxius i d'emmagatzematge de decisions per poder donar la informació exigida.
- Que existeixi una simplificació de normes i procediment per la qual la informació sigui clara, estructurada i comprensible.
- Que es permeti una interoperabilitat eficaç entre els sistemes o components per intercanviar informació i utilitzar la informació intercanviada, on el principal problema pot ser polític i no pas tècnic.
- Que hi hagi agilitat en la provisió d'informació i en el tractament i la renovació d'aquesta informació (*backoffice*).
- Garantir la reutilització de les dades per tots els usuaris que ho desitgin (ciutadans o institucions)
- Existència d'una política complementària que lluiti contra la fractura digital i que ajudi les persones amb discapacitat a interactuar en igualtat de condicions.
- Que es generin sistemes d'incentius al compliment (externs o interns).
- S'ha de preveure un sistema de sancions eficaç dels incompliments, lligat a un bon procediment de sol·licitud, demanda, queixes i recursos.
- S'hauria de garantir una formació dels funcionaris afectats, tècnica i en valors.
- Preveure un pressupost suficient per al desplegament.
- Tenir de referència un òrgan polític impulsor amb rellevància i pes polític.

Si bé els anteriors reptes no estaven plantejats específicament pel món local, apliquen a qualsevol institució subjecte a normatives de transparència. Pel cas escocès, Burt i Taylor (2009), conclouen que l'entrada en vigor de la normativa d'accés obert i transparència efectivament contribueix a canviar les institucions locals, però destaquen també que no es percep per si mateixa com un catalitzador per a la transformació estratègica profunda. En línia amb Roberts (2006), Burt i Taylor, conclouen que la tendència és cap a l'absorció de les obligacions i la normativa dins de la cultura administrativa burocràtica i les estructures organitzatives prèviament existents als governs locals.

Pel cas català i espanyol existeixen alguns treballs que apunten la principal problemàtica associada a la implementació a nivell local, amb conclusions fonamentalment indiciàries. Bondia (2019) destaca les

dificultats de fer complir les exigències normatives a municipis de reduïdes dimensions, malgrat concloure que el compliment és satisfactori. En una línia similar Villoria (2014) destacava que els municipis petits i mitjans haurien menester de molta ajuda per poder implementar adequadament les polítiques de transparència i en destacava la necessitat de suport formatiu, econòmic i tècnic. Igualment, Campos (2016) destacava especialment per als governs locals (i específicament els menys poblats) que els funcionaris podien no tenir eines suficients per gestionar el canvi, que no es tingués prou present el repte tecnològic, que no s'acabés d'ajustar la informació posada a disposició a formats comprensibles i que es pogués fer un compliment "cosmètic" de la norma.

En una línia similar, una mica abans de l'entrada en vigor efectiva de la normativa, Mussons et. al. (2015), destacaven a partir d'un treball empíric, que el compliment d'ambdues lleis (catalana i espanyola) als municipis catalans mostrava mancances importants, generant una complicada situació de partida per a la implementació efectiva de la norma. Aquesta complexa situació de partida situava els ajuntaments, en la majoria dels casos, lluny dels requisits establerts per (l'aleshores) nova normativa. De fet, les mateixes autores (Mussons et.al, 2015), ja alertaven que el baix nivell de compliment de la legislació en matèria de transparència reflectia la necessitat que els ajuntaments iniciessin una fase de desplegament de la normativa ampliant la informació disponible mitjançant, fonamentalment, la col·laboració entre administracions. Efectivament, destacaven que el suport de les diputacions ja va afavorir en el seu moment 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). Així doncs, aquestes autores, consideren clau l'existència d'eines proporcionades des de nivells de govern superiors que permetin donar resposta a la necessitat d'implementar les obligacions derivades de la normativa de transparència.

4.3 La transparència als governs locals de Catalunya en els debats parlamentaris

Si bé l'atenció acadèmica per als temes d'implementació ha estat relativament menor, paradoxalment, una de les principals preocupacions dels debats de discussió i aprovació de la llei de transparència catalana, en relació als municipis catalans, fou, precisament, la dificultat d'implementar la normativa en unitats de dimensions i capacitats administratives molt diverses. Efectivament, el debat principal en relació als efectes que produiria l'aprovació de la normativa als governs locals girava en torn a la ponderació entre igualtat en l'accés a la informació (dels ciutadans) i la capacitat efectiva de donar compliment a les previsions de la norma (pels ajuntaments).

Malgrat la primera proposició de llei de transparència es va presentar a la IX legislatura, no fou fins el 18 de Desembre de 2014, X legislatura, que es va aprovar la llei catalana, després de tot just 6 mesos de feina parlamentària. Tanmateix, ja des de 2011 s'havia plantejat la necessitat d'aprovar una llei de transparència en una primera proposició de llei de ponència conjunta que va decaure amb la convocatòria d'eleccions a finals de 2012. La necessitat d'aprovar aquesta normativa es va reprendre al gener de 2013 amb una segona proposició de llei, presentada per IC-V en solitari. Fruit d'aquesta segona proposició, passat més d'un any, s'acordà tramitar-la com a ponència conjunta a partir del 17 de juny de 2014.

A partir del juny de 2014 els temps parlamentaris s'acceleraren i es van celebrar més de 50 reunions de treball, representant una mica més de 200 hores de feina, es van sol·licitar més de 100 compareixences (finalment substanciades una vintena), i es van analitzar més de 500 esmenes a l'articulat. A més a més, es van rebre més

de 50 aportacions de la societat civil (19 comentaris de 7 associacions diferents i 36 particulars). Finalment s'aprovà al Ple del 18 de desembre de 2014 amb 108 vots favorables, 16 en contra i 9 abstencions.

Els debats principals que reflecteixen els diaris de sessions de la X legislatura bàsicament giren al voltant dels objectius generals que ha d'assolir la Llei. Fonamentalment, es parla de la necessitat d'aprovar una normativa exigent de transparència per tal de millorar el funcionament de la democràcia i de l'administració pública per assolir un increment de la confiança dels ciutadans i una millora en la credibilitat i funcionament de les administracions públiques. A banda d'aquest objectiu principal, es van generar debats derivats d'aquesta fita general que tenien més a veure amb qüestions de garantia dels drets d'accés i l'existència d'ens de control, la quantitat i tipologia de documents a disposició pública, els subjectes efectivament obligats i l'àmbit d'aplicació, elements per a garantir la lluita contra la corrupció i, pel que ens interessa en aquest treball, es genera un debat intens sobre la implementació de la norma.

En termes generals, les principals preocupacions dels legisladors en relació amb la implementació de la norma van girar en torn a les dificultats d'una aplicació immediata de la norma, la necessitat d'un canvi cultural en l'administració per entomar els canvis, així com garantir la disponibilitat de recursos suficients per entomar les obligacions de forma efectiva i eficient. Ara bé, com dèiem anteriorment, en relació amb la implementació, el principal debat s'articulà en torn a les dificultats d'implementació de la norma en tots els municipis catalans.

D'entrada, el debat es dirigia a qui havia d'estar obligat i si ho havia d'estar amb totes les obligacions o no. En aquest sentit, la dimensió municipal i la condició d'Administració Pública dels ajuntaments van marcar la línia d'argumentació que sostenia que tots els municipis havien de respondre pel 100% de les obligacions, a diferència d'ens privats o entitats de caràcter parcialment públic. A tall d'exemple:

“Primer de tot, un àmbit que, evidentment, és diferencial respecte de totes les lleis que s'han fet fins ara a l'Estat i a les comunitats autònomes, que és a qui va dirigida o, d'alguna manera, a qui compromet. I compromet a tothom. I això ja és un gran canvi. Compromet a tothom que tingui relació amb l'Administració, siguin privats, siguin públics, siguin entitats, siguin entitats estatutàries, sigui el mateix Parlament, tothom. I aquest tothom és amb lletres grans. I no hi ha cap llei d'aquestes característiques que faci aquest àmbit d'aplicació tan ampli.” (Lluís M. Corominas, Diari de Sessions Sèrie P - Número 73 Quart període 24 de juliol de 2014, pàgina 13)

“Aquestes noves obligacions de publicitat activa, aquestes noves obligacions també de cara a l'Administració i que, d'alguna manera, té un àmbit d'aplicació tan ampli, ha de quedar molt clar que sobretot a qui li suposen noves obligacions no són a les entitats, perquè hem tingut entitats que s'han preocupat sobre què els suposaria a nivell de documentació, d'aportació de dades d'aquestes noves obligacions de transparència, sobretot a qui obliga és a l'Administració, que és qui té totes les dades. I, per tant, els qui operen amb l'Administració és l'Administració qui té les dades i estarà més obligada l'Administració, evidentment, que no pas tots els privats.” (Lluís M. Corominas, Diari de Sessions Sèrie P - Número 73 Quart període 24 de juliol de 2014, pàgina 14)

“Però aquí anem molt més enllà des del punt de vista dels subjectes obligats: els subjectes obligats no són sols les administracions públiques, sinó que s'entén per «objecte obligat» tot aquell ens públic o privat que gestiona diner públic, i, per tant, el que es busca és la traçabilitat transparent del diner públic. Aquesta és la concepció de la «transparència» de la nostra norma.” (Gemma Calvet, Diari de Sessions Sèrie P - Número 90 Cinquè període 18 de desembre de 2014, pàgina 30)

L'amplitud de les previsions normatives, en particular dels subjectes obligats, va generar directament dubtes en quant a la implementació de la norma, específicament en els governs locals. La diversitat en les capacitats administratives i econòmiques, derivada de la dimensió municipal, van generar la necessitat d'explorar diferents opcions per donar millors garanties de compliment. En aquest sentit, les possibles alternatives plantejades van fonamentalment des d'una aplicació gradual en el temps fins a l'adaptació dels continguts en funció de les concretes capacitats (i obligacions de servei públic) dels municipis.

De forma natural es derivà una discussió de fons interessant de la relació entre igualtat en l'accés a la informació (dels ciutadans) i la capacitat efectiva de donar compliment a les previsions de la norma (pels ajuntaments), sense generar finalment cap consens polític clar en aquest aspecte. Si bé per la majoria el problema de disponibilitat de recursos per implementar la norma és un diagnòstic compartit, les solucions aportades són diverses. Per alguns grups la solució passaria per augmentar els recursos propis de les institucions implicades i, per altres, amb un millor treball de cooperació multinivell i cooperatiu seria suficient per garantir un compliment mínim de la norma. Els següents extrems dels diferents debats exemplifiquen tota aquesta problemàtica:

“El Partit Popular ha apostat per una llei de transparència a Catalunya molt ambiciosa, però també ha apostat per una llei de la transparència que sigui complible, que es pugui complir, i, per tant, hem de buscar aquest punt d'equilibri entre exigència, entre ser ambiciosos, i que després totes les administracions puguin complir les obligacions que ha establert. I això establim, i això vol dir bastantes coses. Vol dir, per exemple, establir un període d'adaptació de les administracions públiques –dèiem que era un canvi de cultura– perquè es pugui aplicar aquesta llei. Però també vol dir que hi ha d'haver un compromís ferm per part de la Generalitat de Catalunya, en molts aspectes; per una banda, amb el portal de la transparència, com l'eina tecnològica que ha de permetre fer efectiva una gran part de les obligacions d'aquesta llei; però també de suport econòmic, i de suport tecnològic i de suport d'assessorament a la resta d'administracions perquè puguin fer efectives les obligacions d'aquesta llei, i també un compromís de la Generalitat i de la resta de les administracions a no fer una interpretació restrictiva, que era la cultura antiga, la cultura vella, a l'hora de garantir els drets que es preveuen en aquesta llei.” (Pere Calbó, Diari de Sessions Sèrie P - Número 73 Quart període 24 de juliol de 2014, pàgina 6)

“Tercera mancança: fer possible l'accés a la informació a totes les administracions. Mirin, aquí hi ha una peça que és clau i fonamental: l'Administració local. I perquè a l'Administració local tots els ciutadans i les ciutadanes tinguem accés a la informació, necessiten tenir recursos per garantir l'accés a aquesta informació. I aquests recursos no hi són. Si un ciutadà a l'Eixample té drets, un ciutadà de Gallifa, com diu l'amic i company Joan Mena, també té drets. I avui, vostès, sense recursos, el que fan és no garantir els mateixos drets al ciutadà de Gallifa que al ciutadà de l'Eixample.” (Joan Herrera, Diari de Sessions Sèrie P - Número 73 Quart període 24 de juliol de 2014, pàgina 9)

“Escolti, miri, la llei de l'Estat ja estableix un règim de transparència i de retiment de comptes per als governs locals, i, en canvi, aquesta llei n'incorpora un altre, que és absolutament divers. Per tant, entren..., necessita un instrument de concordança, de coordinació amb la llei de l'Estat, no? I, per tant, s'haurien d'haver marcat, a part d'anar incorporant coses que els hauria anat dient el grup que estava elaborant alhora la llei del Govern de l'Estat..., doncs, home, haver posar una mica d'ordre en algunes de les aportacions que s'estaven fent, no?” (Carina Mejías, Diari de Sessions Sèrie P - Número 73 Quart període 24 de juliol de 2014, pàgina 10)

El debat sobre la superació d'aquestes dificultats als governs locals van ser el *leitmotiv*, gairebé exclusiu, de les compareixences dels dos representants de les associacions municipalistes de Catalunya. Per la seva banda, el secretari general de la Federació de Municipis de Catalunya deia sobre aquest aspecte:

“En l'àmbit subjectiu d'aplicació, la Llei de transparència serà directament aplicable als ens locals i a les entitats instrumentals que conformen el seu sector públic, i aquí fa una aplicació extensa a tot l'univers dels ens locals sense distinció. Sí, és cert que el projecte preveu la possibilitat d'acudir a fórmules de cooperació establertes en els ens locals supramunicipals o en l'Administració de la Generalitat de Catalunya. Res a dir sobre això, tot i que fóra bo concretar l'actuació de les administracions que tenen competències en matèria de cooperació instrumental –per exemple, diputacions o futures vegueries o les comarques–, per ajudar els municipis més petits, o aquells que per raons de capacitat o eficàcia no poden complir les seves obligacions directament, per garantir un compliment adequat en tot l'univers territorial de l'aplicació de la Llei.” (Juan Ignacio Soto, Diari de Sessions Sèrie C - Número 508 Cinquè període 22 d'octubre de 2014, pàgina 53)

Per altra banda, el representant de l'Associació Catalana de Municipis i Comarques apuntava les següents dificultats d'implementació i proposava algunes solucions:

“El principal problema que apareix no és la voluntat de no complir tot el que s'està parlant en aquesta llei, sinó el contrari, però hem de ser molt conscients de la realitat i de la possibilitat. Estem en un moment en el qual, doncs –per començar, per situar-nos també a nivell temporal–, estem al final d'una legislatura municipal, que al maig de l'any que ve tindrem eleccions municipals; hem d'anar, per tant, molt en compte amb els terminis que es marquen a l'hora de poder fer efectius els articles o les obligacions que marqui aquesta llei. Per tant, al juny de l'any que ve hi hauran canvis en els ajuntaments de Catalunya i, per tant, hem de preveure aquest període d'adaptació per poder incorporar això, no només a nivell polític dels equips polítics que entren, sinó també per al conjunt de personal de l'ajuntament que haurà de fer-hi front.

Un dels altres punts a destacar –perquè tampoc no voldria, doncs, centrar-me en tot el cos– és el tema del suport que es pugui rebre d'altres administracions. Són conegudes les dificultats econòmiques amb les quals es troba el Govern de la Generalitat a l'hora de poder aplicar grans programes per poder arribar en els municipis –se n'han hagut d'aturar alguns de cooperació amb els ajuntaments– i, per tant, hem de preveure que quan es faci una obligació que requereixi uns costos ha d'anar lligat amb un finançament, eh? Això ho hem de tenir molt clar. Perquè els ajuntaments estem molt acostumats que, a vegades, des del Parlament es pugui arribar a legislar coses molt bones, molt interessants, molt profitoses per a la societat i per als pobles, però que no tenim els diners per poder-les pagar. Per tant, no hem de pecar, en aquest cas, de manca de realisme a l'hora de poder-ho afrontar.

Un dels altres temes que també, doncs, hem de pensar, que és el tema..., com deia abans, amb els terminis, amb l'any electoral, amb tot el que tenim al davant, és la gradualitat. Planificar ja es contempla en diversos aspectes, no?, que marca diferents apunts, però hi han coses que es preveu que a l'endemà de la publicació ja puguin ser efectives; sobretot, mirem-nos-ho molt bé perquè fa un xic de por.

Un dels altres punts que també s'ha tocat aquí és el tema de la publicitat de les activitats, béns i interessos, així com el règim d'incompatibilitats, que s'aplicaria a tots els electes locals, amb independència de les dimensions del municipi. Aquesta mesura demana una certa gradació, potser, en via reglamentària, tenint en compte, per exemple, les diferències entre les responsabilitats

assumides però no a càrrec de la Generalitat, i un regidor de l'oposició d'un municipi de menys de mil habitants; òbviament, doncs, són diferents i això s'ha de poder tenir en compte.” (David Saldoni, Diari de Sessions Sèrie C - Número 508 Cinquè període 22 d'octubre de 2014, pàgina 53)

“Bé, reiterar la part del suport que han de rebre els ajuntaments per poder implementar aquesta llei: suport tècnic, jurídic i també econòmic per poder-hi fer front. Segurament, doncs, aquí les diputacions podrien tindre un àmbit important a l'hora de poder establir models, sistemes integrats perquè tots els conjunts de municipis, doncs, ho puguin fer de la mateixa manera. La informació, en gran part, ja existeix, i que es pugui fer –tots els portals de contractació pública ara ja ho tenen–, el suport aquest, la gradualitat, el termini en l'adaptació, i ser molt realistes i espero que un xic generosos amb els governs locals a l'hora de poder aplicar aquesta llei, especialment en l'any en el qual entrarem.” (David Saldoni, Diari de Sessions Sèrie C - Número 508 Cinquè període 22 d'octubre de 2014, pàgina 55)

I és precisament a partir de les compareixences de les entitats municipalistes que els ponents de la norma aprofiten per plantejar de manera més oberta tots els problemes que s'albiraven de forma general, però que no es van concretar en aquestes compareixences específiques sobre governs locals. Així trobem les següents afirmacions:

“Algunes preguntes concretes amb relació a temes que a mi també, com a alcalde, em preocupen i que en algun moment, doncs... que és la seva posada en marxa, sobretot per a ajuntaments petits, que implicarà, segurament, necessitat de suport tècnic i econòmic. D'alguna manera, si vostès em podrien dir si ho tenen més o menys..., no tant quantificat, sinó analitzat, quins serien els mecanismes mínims que caldria tenir a l'hora d'intentar buscar la cooperació o, si no, que als ajuntaments petits això no els impliqui un problema important a l'hora de la seva aplicació.

Un altre tema que ens preocupa és el tema de l'entrada en vigor. La llei preveu l'entrada en vigor en una data concreta, excepte per a dos capítols, que ho permet a l'endemà. S'ha parlat molt de la gradualitat, l'entrada en vigor de forma gradual. Si tindrien vostès, com a entitats que treballen molt per als ajuntaments, alguna proposta de com es podria graduar. Perquè el que interessa és que la llei, una vegada s'aprovi, doncs, com totes les lleis, s'ha de complir –òbviament, només faltaria–, però que pugui ser realment efectiva per al que perseguim, que és una millor governança, transparència i participació ciutadana.” (Juli Fernández, Diari de Sessions Sèrie C - Número 508 Cinquè període 22 d'octubre de 2014, pàgina 55)

“Però, dit això, aquest canvi cultural ha de ser possible, aquest canvi de la cultura administrativa ha de ser possible. Per tant, nosaltres ens vam plantejar –i en volem saber la seva opinió– què havia de prevaldre: el dret de tots els ciutadans a ser tractats iguals en tots els municipis, o distingir per tram de població i, per tant, per capacitat econòmica tècnica, doncs, alguna de les obligacions que aquí es plantejaven. I aquest debat s'ha produït en la ponència. Jo sé el que s'ha dit a la ponència, però m'agradaria saber quina és la seva opinió des de la vessant dels ajuntaments. És a dir, què hem de prioritzar? És a dir, què ha de prevaldre en aquesta situació de conflicte? [...] doncs, quin seria, per a les entitats que vosaltres representeu, un període d'adaptació raonable. I si aquest període d'adaptació raonable ha d'anar també per trams de població o no. ” (Pere Calbó, Diari de Sessions Sèrie C - Número 508 Cinquè període 22 d'octubre de 2014, pàgina 56)

“En aquest sentit, i una mica en la línia de les preguntes –perquè jo crec que la gran pregunta que hauríem de fer al món local és precisament aquesta en el debat, i això ja abans, prèviament, s'havia explicat–, el que considerem és que les desigualtats que existeixen entre uns ajuntaments i uns altres, tant pel que fa a recursos econòmics, a recursos humans, a recursos tècnics, no pot provocar que hi

hagi també desigualtats entre els ciutadans, perquè, en definitiva, la llei de la transparència és una llei que a qui dona dret és a la ciutadania, és al ciutadà; no és un dret que tingui l'ajuntament o tingui la Generalitat o tingui la diputació. No és un dret de les administracions, sinó que és un dret del ciutadà; per tant, no podem establir diferències entre un ciutadà i un altre, en funció del territori geogràfic en què visqui.

[...] I, finalment, vostès reclamaven –nosaltres també ho vam fer, doncs, en els diferents tràmits de la llei– suport tècnic i suport econòmic; entenem que són lleis que han d'anar acompanyades econòmicament, perquè, si no, al final es poden quedar en paper mullat i, per descomptat, aquesta no és la voluntat de qui fa la llei i entenc que tampoc no és la voluntat de qui té l'obligació de complir-la.” (Joan Mena, Diari de Sessions Sèrie C - Número 508 Cinquè període 22 d'octubre de 2014, pàgina 56)

“Bàsicament, quan vam plantejar la participació del món local, o com posàvem el món local en aquesta llei, el dubte que se'ns generava és aquest que ha sortit; és a dir, tenim un món local tan divers i amb tanta asimetria respecte als recursos i respecte també a les necessitats, de vegades, que veure aquesta perspectiva des del punt de vista d'un ciutadà –perdoneu-me–, d'un urbanita que té tots els serveis i que es posa, doncs, en un poble de quaranta-cinc habitants –a Sant Jaume de Frontanyà, que en té menys–, i que diu: «Ara vull tot el que té el de Barcelona», per entendre'ns, doncs, això era injust per a l'Administració, però també és injust per al ciutadà no mirar-ho des del punt de vista del ciutadà.

[...] de fet és la nostra voluntat fer aquest canvi de xip, però, evidentment, els que esteu i estem i hi hem estat a dintre, doncs, sabem que això comportarà, evidentment, una revisió de tots els processos. Llavors, això ho podem fer amb un temps raonable? No es podrà fer? El 2015, any electoral, ho acaba dificultant, com deia l'alcalde Saldoni.” (Lluís M. Corominas, Diari de Sessions Sèrie C - Número 508 Cinquè període 22 d'octubre de 2014, pàgina 57)

De nou, en el període de respostes dels compareixents, trobem algunes respostes al debat encetat amb els parlamentaris, que val a dir que no es van materialitzar en gran proporció al text final de la llei. Concretament:

“Per tant, la transitorietat... Jo en principi veig dificultats per fer una aplicació per trams de població. Ara bé –ara bé–, el que han de fer les administracions amb competències en matèria de cooperació i assistència tècnica o jurídica i econòmica en els municipis és fer costat i concretar. Aquestes obligacions de suport que aquí no estan concretades en la llei, concretar-les per ajudar aquest univers de municipis petits o que tinguin més dificultats per implantar, sobretot, tecnologia que garanteixi aquestes obligacions. [...] Una part important del compliment d'aquesta llei es basarà en aquesta solvència tecnològica per part dels municipis. Hi han desigualtats, de totes maneres, en funció de municipis petits i municipis grans.

[...] No és una llei sectorial per publicitar contractes o determinades operacions o determinats acords municipals, sinó que aquesta llei afecta drets i, per tant, s'ha d'aplicar arreu. Una altra cosa és que les administracions amb competències per ajudar aquelles que no tenen la capacitat, les eines, els instruments, el finançament, doncs, els posin, però em penso que els veïns de Sant Jaume de Frontanyà o d'Albanyà i de Barcelona tenen el mateix dret a accedir als documents i a la informació de les seves administracions públiques en condicions d'igualtat.” (Juan Ignacio Soto, Diari de Sessions Sèrie C - Número 508 Cinquè període 22 d'octubre de 2014, pàgina 58)

“Amb referència a quins són els mecanismes –que ho comentaven des del PSC– que podríem instaurar de finançament i de suport tècnic, jo crec que hi ha una cosa que és el tema de modelar-ho. Hem de modelar les coses d'una forma que siguin bastant homogènies i bastant aplicables a tot arreu, més o

menys, de la mateixa manera. Per posar un exemple: en el cas de la gestió dels serveis socials, doncs, hi havia algun moment en el qual cada ajuntament, i especialment, doncs, cada província, tenia sistemes informàtics que no eren iguals i no eren homologables, i la gent havia de picar les coses fins i tot dues vegades. I ara s'ha fet un sistema informàtic en què tothom introdueix les dades més o menys de la mateixa manera i d'allà en surten les memòries fetes.

Per tant, que hi hagi una plataforma o un sistema en què només s'hagin de posar les dades –parlo de la part més de formulari, eh?–, però que sigui igual per a tothom; que no, diguem-ne, allò, tenim una llei que cadascú la pot aplicar de la seva manera –«jo considero això; jo considero allò altre»–, sinó que hi hagi algun sistema que sigui homogeni. Crec que ens podria ajudar molt a tots.

[...] Hem de garantir que tothom tingui uns mínims a tot arreu, però sí que hem de mirar les capacitats tècniques per poder-ho fer, eh? –perdó, vaig molt ràpid perquè..., es que s'ha acabat. Però en aquest moment podem tindre impossibilitat tècnica; a l'hora de poder fer les coses contradiem la voluntat política. L'alcalde pot anar allà i dir: «Escolta'm, això, aquesta llei vull que me l'apliquis d'aquí a dos mesos.» Saps? I amb això ens quedem tan tranquils i tan amples, però els tècnics que tenim a la casa no ho poden fer i et diran: «Ostres, és que no ho puc fer.» Tu diràs: «D'acord, doncs, vull contractar algú.» No, no puc. Perquè no podem contractar ningú, no podem augmentar hores, no podem... Estem lligats de mans i peus, els ajuntaments, a l'hora d'ampliar la despesa, no només en capítol I, eh?, sinó també en la regla de la despesa, en incrementar la despesa de l'any anterior; has d'anar amb molt de compte quines despeses extres vols fer l'any que ve. Per tant, estem lligats de mans i peus.” (David Saldoni, Diari de Sessions Sèrie C - Número 508 Cinquè període 22 d'octubre de 2014, pàgina 59)

Finalment, en els debats d'aprovació de la proposició de llei per la comissió d'Afers institucionals i el Ple del Parlament, posteriorment, la discussió sobre la implementació es va tancar en favor de la posició més favorable al ciutadà, atès que la llei es decideix per establir un període de *vacatio legis* pels municipis d'un any i, a més, opta per la possibilitat de complir les obligacions de manera associada o per mitjà de fórmules de cooperació si per raons de capacitat o eficàcia no les poden complir directament (art. 3). En comptes de modular les obligacions per trams poblacionals, o garantint exclusivament uns mínims comuns denominadors, s'optà per la posició de màxima igualtat dels ciutadans, amb el cost que significa per les estructures institucionals, especialment les de dimensions més reduïdes. En aquest sentit, la llei sí que mira de garantir un sistema de cooperació o d'ajuda específic mitjançant l'article 94, on es preveu un programa de suport a les entitats locals, especialment a les que disposin de menys recursos i capacitat tècnica i operativa, per a aplicar la llei. Aquest programa hauria d'incloure suport econòmic i financer i assessorament tecnològic i jurídic per a assolir l'aplicació de la llei en l'àmbit dels ens locals.

4.4 Principals expectatives teòriques

En altres països la investigació apunta que l'aplicació de criteris de transparència ha produït canvis profunds en la cultura i pràctica organitzatives de les administracions, que al seu torn tenen un impacte en les percepcions del personal de l'Administració sobre l'aplicació de la transparència.

En primer lloc, el desenvolupament de la norma ha pogut suposar un conjunt de canvis organitzatius en les administracions municipals. Aquests canvis poden incloure la modificació dels processos de gestió (com ara canvis en els diagrames de processos o protocols d'actuació i accés a la informació), la incorporació de personal o unitats específiques dedicades a la transparència, així com canvis en el funcionament de la resta de l'organització. En efecte, les demandes d'informació per a ser publicada o facilitada per l'accés (mitjançant

el sistema del dret d'accés) suposen un canvi i un increment en les tasques assignades i una modificació del volum d'activitat de departaments no directament vinculats al desenvolupament normatiu. Així mateix, això genera un canvi de relació entre els agents implicats pel que fa a la garantia dels fluxos d'informació, és a dir, si s'han establert vincles de coordinació entre unitats implicades que puguin suposar l'existència d'una certa capacitat de control o fiscalitzadora. Sota aquests supòsits, el primer objectiu del projecte és generar un mapa dels canvis organitzatius i de models d'organització de la transparència en l'àmbit municipal.

En segon lloc, la percepció interna de l'aplicació de la normativa pot haver generat reaccions contraposades dins de les pròpies administracions municipals. D'una banda, un major nivell de transparència pot suposar una finestra d'oportunitat per augmentar el grau de familiaritat del personal municipal cap als fluxos d'informació i la capacitat de compartir el coneixement intern de l'organització. D'altra banda, l'aplicació de la normativa pot haver tingut, al mateix temps, un impacte intern negatiu en termes d'increment de volums d'activitat, falta de definició clara d'algunes de les obligacions, o una manca de coincidència entre les expectatives generades i la percepció dels resultats obtinguts. Per això, el segon objectiu del projecte és estudiar els efectes de l'aplicació de la normativa de transparència sobre les percepcions del personal al servei de les administracions municipals.

En tercer lloc, el projecte destaca la necessitat de tenir en compte l'impacte intern que ha pogut generar l'aplicació de la normativa de transparència en termes de costos. Tot aquest aparell normatiu preveia alguns mecanismes de suport dirigits específicament al món local i algunes fonts de finançament. Ara bé, no es preveia la despesa interna que podia generar en els municipis ni tampoc línies de suport econòmic necessàries per a la seva implementació. És evident, però, que les diferents actuacions municipals requerides han suposat costos interns per als ajuntaments. En aquest sentit, el tercer objectiu específic del projecte és quantificar de forma indirecta, i mitjançant qüestionari, la rellevància dels costos econòmics generats als ajuntaments per a l'aplicació de la normativa en qüestió. En particular, s'explorarà fins a quin punt els costos interns segueixen patrons diferents en ajuntaments de dimensions diferents.

No obstant això, no hi ha encara un coneixement clar sobre quin és l'efecte intern que té l'aplicació de la Llei de Transparència des d'un punt de vista organitzatiu. Per al cas d'altres països amb una experiència més llarga en transparència, s'han detectat canvis en la cultura i pràctica organitzatives de les administracions en aplicació dels diferents criteris de transparència i accés a la informació (com l'adopció de pràctiques pròpies de mercat) que desemboquen en noves pràctiques institucionals (Erkkilä, 2012; Streeck i Thelen, 2005). Per exemple, Pollit i Bouckaert (2011) destaquen que "el moviment de transparència s'ha produït un canvi real en la vida de molts treballadors públics", ja que l'adopció de principis de transparència en processos fonamentals (com els pressupostaris) ha provocat canvis profunds en totes les fases d'aquests processos (Carlitz et al., 2009). Aquests canvis, però, poden ser adoptats sense molt entusiasme per part del personal de l'administració (Pollit i Bouckaert, 2011) i poden generar conseqüències no volgudes des d'un punt de vista organitzatiu (Erkkilä, 2012). En qualsevol cas, els canvis culturals dins d'organitzacions públiques requereixen temps i poden estar condicionats a l'existència d'una voluntat decidida per part dels executius municipals, de manera que no s'espera que es puguin identificar patrons de canvi profunds o sistemàtics en aquest àmbit.

5. Resultats II: la realitat normativa entorn a la regulació de la transparència en el món local

5.1 El marc jurídic-polític dels governs locals i els condicionament de la seva actuació

Des dels inicis dels ajuntaments democràtics a l'abril de 1979, els governs locals han vingut prestant un nombre creixent de serveis i desenvolupant una altra sèrie d'activitats públiques (intervenció administrativa, foment, desenvolupament econòmic i funcions públiques), en el marc de la Llei 7/1985, Reguladora de les Bases de Règim Local (LBRL) i de les legislacions autonòmiques dictades en el seu desenvolupament.¹ Malgrat les dificultats economicofinanceres i les derivades de la atomitzada estructura del subsistema local, la veritat és que l'exercici de totes aquestes activitats i el seu paper com a agents de benestar han contribuït notablement a la consecució de les finalitats de l'Estat social, així com seva vinculació com administracions en aquesta caracterització que, juntament amb les de democràtic i de Dret, defineixen la forma en què es troba constituïda Espanya d'acord amb la Constitució de 1978 (1.1).

En el tram final de la quarta dècada de democràcia local, la legislació sobre transparència, accés a la informació pública i bon govern ha vingut a plantejar noves exigències als responsables polítics i tècnics locals, que veuen així ampliada la ja llarga llista d'obligacions que complir.

Concretada a l'àmbit de la transparència, la ponència aborda el marc normatiu i analitza els diversos requeriments i condicionaments a què es troben sotmesos els governs i les administracions locals en l'exercici de les seves competències com a conseqüència de l'aprovació de la legislació reguladora del referit àmbit de transparència, constituïda per la Llei estatal 19/2013 i les respectives lleis autonòmiques.

5.2 El marc normatiu de la legislació de transparència, accés a la informació pública i bon govern

5.2.1 L'eclosió de la legislació de transparència, accés a la informació pública i bon govern

Fins entrada la segona dècada del segle XXI, l'Estat espanyol i les entitats subestats (comunitats autònomes i governs locals) no tenien d'una legislació específica sobre transparència i accés a la informació pública.

Podien trobar-se previsions en diferents lleis. Així, a títol d'exemple i a nivell estatal, la L 30/1992, de *règim jurídic de les administracions públiques i del procediment administratiu comú* (art. 35, sobre *dret dels ciutadans, "a l'accés a la informació pública, arxius i registres"*, lletra h);² o la L 11/2007, d'*accés electrònic dels ciutadans als serveis públics* (art. 6, sobre *drets dels ciutadans*, bé que subordinats a la implementació

¹ Abreviatures: **AGE**: Administració General de l'Estat. **CA**: Comunitat/s Autònoma/es. **GENCAT**: Generalitat de Catalunya. **LBRL**: Llei 7/1985, reguladora de les Bases del Règim Local. **LCAT 19/2014**: de transparència, accés a la informació pública i bon govern. **LCSP**: Llei 9/2017, de Contractes del Sector Públic. **L 19/2013 (estatal)**: de transparència, accés a la informació pública i bon govern. **LJCA**: Llei 29/1998, reguladora de la jurisdicció contenciosa administrativa. **LO 3/2018**: de Protecció de Dades Personals i garantia dels drets digitals. **LPGE**: Llei de pressupostos generals de l'Estat. **LRSAL**: Llei 27/2013, de racionalització i sostenibilitat de l'Administració local. **MINHAP**: Ministeri d'Hisenda i Administracions Públiques. **PIB**: Producte interior brut. **REPD**: Reglament (UE) del Parlament Europeu i del Consell de 27.4.2016, relatiu a la protecció de les persones físiques sobre el tractament de dades personals i a la lliure circulació d'aquestes dades. **TRRL**: Text refós de règim local, aprovat pel RDLEG 781/1986. **TRLCat**: Text refós de la Llei municipal i de règim local de Catalunya, aprovat pel DLEG 2/2003.

² Sobre la regulació de la L 30/1992 i les seves deficiències en relació amb el dret d' accés, vegeu Mir Puigpelat (2017: 52-53).

dels sistemes electrònics). Per la seva banda, també la legislació autonòmica contenia determinacions, com, per exemple, la LCat 10/2001, d'arxius i gestió de documents (art. 34 sobre *accés als documents públics*).

Tot aquest dèficit normatiu es va veure superat per la *eclosió de la legislació de transparència, accés a la informació pública i bon govern* que va tenir lloc a partir de 2013, amb la legislació estatal, primer, i la de desenvolupament autònom, després, com es veurà a continuació.

Cal afegir que tot aquest cabal normatiu ha estat objecte d'una anàlisi generalitzada per juristes i politòlegs, de manera que en el moment present l'estudi de la transparència en les administracions públiques és un dels *issues* principals en la literatura especialitzada.³

5.2.2 Legislació estatal i el seu desenvolupament

La regulació essencial de caràcter estatal ve constituïda per:

- Llei 19/2013, de 9 de desembre, de transparència, accés a la informació pública i bon govern ; accessible al [Boletín Oficial del Estado](#).
- Reial Decret 919/2014, de 31 d'octubre, pel qual s'aprova l'Estatut del Consell de Transparència i Bon Govern; accessible al [Boletín Oficial del Estado](#).

5.2.3 Legislació autonòmica i el seu desenvolupament

La regulació essencial del caràcter autonòmic és la que, agrupada per les diferents comunitats autònomes, es detalla a continuació:

a) Andalusia:

Llei 1/2014, de 24 de juny, de Transparència Pública d'Andalusia. ; accessible al [web de la Junta de Andalucía](#).

b) Aragó:

Llei 8/2015, de 25 de març, de Transparència de l'Activitat Pública i Participació Ciutadana d'Aragó; accessible al [Boletín Oficial de Aragón](#).

c) Canàries:

Llei 12/2014, de 26 de desembre, de transparència i d'accés a la informació pública; accessible al [web del govern de Canàries](#).

d) Castella-la Manxa:

Llei 4/2016, de 15 de desembre, de Transparència i Bon Govern de Castella-la Manxa; accessible al [web del Documento Oficial de Castilla-La Mancha](#).

³ Sense ànim exhaustiu poden citar-se les referències bibliogràfiques següents: Bernadí Gil (2015); Bernadí Gil i Cerrillo Martínez (2017); Blanes Climent (2014); Camps Acuña (2017); Canals Ametller (2016); Cotino Hueso (2014); Fernández Salmerón i Valero Torrijos (2014); Guichot Reina (2014); Malaret García (2017); Messeguer Yebra (2014); Mir Puigpelat (2017); Villoria Mendieta (2014) i Villoria Mendieta i Ramírez Alujas (2011). Fetes aquestes referències cal destacar l'excel·lent i exhaustiu dossier sobre transparència i bon govern elaborat per Cerrillo Martínez i Rodríguez Pontón (2017).

e) Castella i Lleó:

Llei 3/2015, de 4 de març, de Transparència i Participació Ciutadana de Castella i Lleó; accessible al [Boletín Oficial de Castilla y León](#).

Decret 7/2016, de 17 de març, pel qual es regula el procediment per a l'exercici del dret d'accés a la informació pública a la Comunitat de Castella i Lleó; accessible al [Boletín Oficial de Castilla y León](#).

f) Catalunya:

Llei 10/2001, de 13 de juliol, d'arxius i gestió de documents; accessible en [català](#) i [castellà](#).

Llei 19/2014, de 29 de desembre, de transparència, accés a la informació pública i bon govern; accessible en [català](#) i [castellà](#).

Decret Llei 1/2017, de 14 de febrer, pel qual es crea i regula el Registre de grups d'interès de Catalunya; accessible en [català](#) i [castellà](#).

Decret 169/2014, de 23 de desembre, pel qual es crea la Comissió Interdepartamental de Transparència i Accés a la Informació Pública; accessible en el [portal jurídic de la Generalitat](#).

Decret 111/2017, de 28 de juliol, pel qual s'aprova el Reglament de la Comissió de Garantia del Dret d'Accés a la Informació Pública; accessible en el [portal jurídic de la Generalitat](#).

g) Extremadura:

Llei 4/2013, de 21 de maig, de Govern Obert d'Extremadura; accessible en [web del Diario Oficial de Extremadura](#).

h) Galícia:

Llei 1/2016, de 18 de gener, de transparència i bon govern; accessible en el [web de la Xunta de Galícia](#).

i) Illes Balears:

Llei 4/2011, de 31 de març, de la bona administració i del bon govern de les Illes Balears; accessible en el [web del Butlletí Oficial de les Illes Balears](#).

Decret 24/2016, de 29 d'abril, de creació i d'atribució de competències a la Comissió per a la resolució de les reclamacions en matèria d'accés a la informació pública; accessible en el [web del Butlletí Oficial de les Illes Balears](#).

j) La Rioja:

Llei 3/2014, de 11 de setembre, de Transparència i Bon Govern de la Rioja; accessible en el [web del Boletín Oficial de La Rioja](#).

k) Navarra:

Llei foral 11/2012, de 21 de juny, de la transparència i del govern obert; accessible en el [portal del Govern de Navarra](#).

l) Múrcia:

Llei 12/2014, de 16 de desembre, de Transparència i Participació Ciutadana de la Comunitat Autònoma de la Regió de Múrcia; accessible en el [web del Boletín Oficial de la Región de Murcia](#).

m) País Basc:

Decret 128/2016, de 13 de setembre, de la Comissió Basca d'Accés a la Informació Pública ; accessible en el [web del Govern del País Basc](#).

n) Comunitat Valenciana:

Llei 2/2015, de 2 d'abril, de la Generalitat, de Transparència, Bon Govern i Participació Ciutadana de la Comunitat Valenciana; accessible en el [web del Document Oficial de la Generalitat Valenciana](#).

Decret 105/2017, de 28 de juliol, del Consell , de desplegament de la Llei 2/2015, de 2 d'abril, de la Generalitat, en matèria de transparència i de regulació del Consell de Transparència, Accés a la Informació Pública i Bon Govern; accessible en el [web del Document Oficial de la Generalitat Valenciana](#).

5.2.4 Legislació local

La legislació local en aquest àmbit té, en la seva màxima expressió , caràcter reglamentari. Atès l'elevat nombre d'entitats locals, a continuació es detallen, a títol d'exemple, algunes de les expressions d'aquesta regulació local.

a) Reglament de transparència i accés a la informació pública de la ciutat autònoma de Melilla; accessible en el [web del govern de Melilla](#).

b) Ajuntament de Vic : Ordenança de transparència, accés a la informació i bon govern; accessible en el [web del Butlletí Oficial de la Província de Barcelona](#).

c) Ajuntament del Masnou : Codi de bon govern i transparència municipal, accessible en el [web del Butlletí Oficial de la Província de Barcelona](#).

d) Ajuntament de Manresa: Ordenança d'administració electrònica i transparència, accessible en el [web del Butlletí Oficial de la Província de Barcelona](#).

i) Ajuntament de Terrassa : Ordenança de transparència, accés a la informació i bon govern, accessible en el [web del Butlletí Oficial de la Província de Barcelona](#).

f) Ordenança tipus de transparència, accés a la informació i reutilització, aprovada per la Junta de Govern de la Federació Espanyola de Municipis i Províncies el 27 de maig de 2014; accessible en el [web de la Federació Espanyola de Municipis i Províncies](#).

Es tracta d'un model d'ordenança que ha estat aprovat per un nombre elevat d'ajuntaments, bé en la seva integritat, bé introduint els canvis que han estimat pertinents.

5.2.5 L'acumulació normativa i el seu efecte en el subsistema local

L'efecte del binomi legislació bàsica-legislació autonòmica de desenvolupament no és altre que el de l'ampliació de les obligacions relatives a la transparència. Atès que la legislació autonòmica no pot contradir la bàsica i reduir els estàndards sobre publicitat activa que aquesta prescriu, a aquella només li caben dues opcions:

- o reproduir el que ja diu la legislació bàsica, la qual cosa a més de reiteratiu ha estat censurat pel mateix Tribunal Constitucional;
- o ampliar el catàleg d'obligacions i requeriments als quals atendre per part dels subjectes obligats a publicitar la informació.⁴

I aquest és l'efecte que es produeix en el subsistema local de resultes d'aquesta acumulació normativa, incrementat, si escau, si un govern municipal concret decideix aprovar un reglament propi.

En la ponència analitzarem el cas de Catalunya, on els requeriments sobre transparència establerts per la Llei estatal 19/2013 han estat ampliat per la LCAT 19/1014.

5.3 Requeriments i condicionaments per als governs locals; especial referència al cas de Catalunya

5.3.1 Compliment de les obligacions sobre transparència: requeriments i mitjans disponibles

5.3.1.1 Configuració de les obligacions sobre publicitat activa

Tal com s'ha dit, la legislació autonòmica tendeix a ampliar l'elenc d'obligacions pel que fa a la publicitat activa. Situats a Catalunya, aquesta previsió es confirma, i els governs locals han de desenvolupar una intensa activitat de difusió de les accions i polítiques públiques que executen. Sense ànim d'exhaustivitat es detallen a continuació els àmbits als quals s'estenen les obligacions de la informació activa. Així, d'acord amb la LCAT 19/2013:

A) Informació subjecta al règim de transparència (art. 8)

Els governs locals han de fer pública la informació relativa a:

- a) L'organització institucional i l'estructura administrativa.
- b) La gestió econòmica, comptable, pressupostària i patrimonial.
- c) Les decisions i actuacions d'especial rellevància jurídica.
- d) La plantilla, la relació de llocs de treball i el règim retributiu.
- e) Els procediments administratius relacionats amb l'exercici de les seves competències.
- f) Els contractes i convenis.

⁴ A títol d'exemple i com s'ha assenyalat, "pel que fa a la *Llei catalana 19/2014*, sobre transparència, accés a la informació pública i bon govern (...), aquesta *va més enllà de la Llei estatal i constitueix una norma general més completa i afavoridora de transparència i accés a la informació que la seva homòloga estatal i altres legislacions autonòmiques en vigor*, tot i que cal dir-ho, no aprofita totes les possibilitats de què disposa per a establir una regulació plenament eficaç de la transparència. Les principals singularitats que presenta la *Llei catalana 19/2014* es xifren en tres qüestions clau: la consagració del silenci positiu en les sol·licituds d'accés a la informació, la regulació dels grups d'interès i l' *augment de la transparència en les àrees sectorials de acció administrativa, com la redacció de reglaments* "(Ridao Martín, 2015: 32, la cursiva és nostra).

- g) Les convocatòries i l'atorgament de les subvencions i ajuts públics.
- h) Els informes i estudis.
- i) Els plans, programes i memòries generals.
- j) La informació estadística.
- k) La informació geogràfica.
- l) Les matèries i actuacions la publicitat de les quals s'estableixi per norma.
- m) Qualsevol matèria d'interès públic, i les informacions sol·licitades amb més freqüència per via de l'exercici del dret d'accés a la informació pública.

B) Desenvolupament de la informació sobre els diferents àmbits.

Aquesta obligació la LCAT 19/2013 la detalla de manera molt exhaustiva en els capítols II, III i IV del títol I segons es detalla a continuació:

B.1) Transparència en l'organització institucional i l'estructura administrativa (art. 9):

- a) La descripció de l'organització de l'Administració i dels organismes i ens públics vinculats o dependents, així com de les societats, fundacions públiques i consorcis que forma part l'Administració, amb la inclusió d'un organigrama actualitzat, amb indicació del nombre de alliberats sindicals i els seus costos, així com dels sindicats corresponents i el nombre d'hores sindicals utilitzades.
- b) L'estructura organitzativa interna de l'Administració i dels organismes i entitats a què es refereix la lletra a, amb la identificació dels responsables dels diferents òrgans i el seu perfil i trajectòria professionals.
- c) Les funcions que tenen atribuïdes l'Administració i els organismes i entitats a què es refereix la lletra a, amb indicació de l'ens, entitat o òrgan que les exerceix en cada cas.
- d) La relació de llocs de treball del personal funcionari, laboral i eventual, i la plantilla i la relació de contractes temporals i de interinatges no vinculats a cap lloc de treball d'aquesta relació de llocs.
- e) Les convocatòries i els resultats dels processos selectius de provisió i promoció del personal.
- f) La relació d'alts càrrecs.
- g) Les llistes que eventualment es creïn per accedir als processos de formació i promoció.
- h) La relació dels llocs ocupats per personal adscrit pels adjudicataris de contractes signats amb l'Administració que, en virtut del contracte, realitzi una activitat, un servei o una obra amb caràcter permanent en una dependència o un establiment públic, així com el règim de dedicació i el règim retributiu d'aquest personal i les tasques que realitza.
- i) Els convenis, acords i pactes de naturalesa funcional, laboral i sindical.
- j) El catàleg dels serveis prestats, les cartes de serveis existents i la informació sobre els resultats de les avaluacions de qualitat i de la incidència social de les polítiques públiques.
- k) Els acords relatius a la creació, la participació i el funcionament dels ens públics, les societats i fundacions públiques, els consorcis i altres entitats vinculades a l'Administració pública.
- l) La informació relativa als canals de participació i dels procediments participatius en tràmit, d'acord amb el que estableix aquesta llei i la Llei de consultes populars no referendàries i d'altres formes de participació ciutadana, per fer difusió i facilitar la participació ciutadana.
- m) Les resolucions dictades per l'òrgan competent, en aplicació de la normativa sobre el règim d'incompatibilitats dels alts càrrecs, amb la forma i les condicions que es determinin per reglament.

B.2) Transparència en les decisions i actuacions de rellevància jurídica (art. 10) :

- a) Les normes aprovades per l'Administració pública -de les quals han d'estar disponibles les versions en el format originari i, en el cas de les normes que hagin estat modificades, les versions consolidades- i les dades relatives a l'avaluació de l'aplicació de les normes.
- b) Les directives, instruccions, circulars i respostes anonimitzades a consultes plantejades que tinguin especial incidència sobre la interpretació i l'aplicació de les normes.
- c) Els procediments normatius en curs d'elaboració, amb la indicació de l'estat de tramitació en què es troben.
- d) Les memòries i els documents justificatius de la tramitació dels projectes o avantprojectes normatius, els diferents textos de les disposicions i la relació i valoració dels documents originats pels procediments d'informació pública i participació ciutadana i per la intervenció dels grups de interès, si és el cas.
- e) El catàleg actualitzat de tots els procediments administratius, amb la indicació dels que estan disponibles en format electrònic, el sentit del silenci administratiu i els recursos que s'hi poden interposar amb relació a les resolucions que posen fi als mateixos.
- f) Els actes administratius, les declaracions responsables i les comunicacions prèvies que puguin tenir incidència sobre el domini públic o la gestió dels serveis públics, i aquells altres en què ho aconsellin raons d'especial interès públic.
- g) Els actes que hagin estat objecte d'un procediment de revisió en via administrativa.
- h) Les resolucions administratives i judicials que puguin tenir rellevància pública i les resolucions judicials definitives que afecten les persones obligades al compliment de la present llei, per raó de l'exercici de les funcions i responsabilitats que els atribueix.
- i) Els dictàmens de la Comissió Jurídica Assessora i dels altres òrgans consultius.

B.3) Transparència en la gestió econòmica, comptable i, pressupostària i patrimonial (art. 11):

- a) El pressupost, amb la descripció de les partides pressupostàries anuals i les dades de la seva execució -de manera que es pugui conèixer el grau d'execució amb caràcter trimestralment i de la seva liquidació, així com el compliment dels objectius d'estabilitat pressupostària i sostenibilitat financera.
- b) Les retribucions, indemnitzacions i dietes, les activitats i els béns dels membres del Govern, dels alts càrrecs de l'Administració pública i del personal directiu dels ens públics, les societats, les fundacions i els consorcis, i les indemnitzacions que han de percebre en deixar d'exercir el seu càrrec.
- c) Els comptes anuals complets preceptives i els informes d'auditoria de comptes i de fiscalització dels òrgans de control extern que les hagin emès.
- d) Les resolucions dictades per l'òrgan competent per instruir i resoldre els expedients relatius a les declaracions d'activitats, patrimonials i d'interessos dels alts càrrecs i a la inscripció en els registres corresponents, en aplicació de la normativa sobre incompatibilitats dels alts càrrecs.
- e) La informació general sobre les retribucions, indemnitzacions i dietes percebudes pels empleats públics, agrupada en funció dels nivells i cossos.
- f) El cost de les campanyes de publicitat institucional, desglossant els diferents conceptes de la campanya i l'import contractat a cada mitjà de comunicació.
- g) g) La informació sobre les dades més rellevants de l'inventari general del patrimoni pel que fa als béns immobles de domini públic i patrimonials i als béns mobles d'especial valor.
- h) h) La informació econòmica relativa a la gestió del patrimoni.

B.4) Transparència en matèria de planificació i programació (art. 12) :

1. L'Administració ha de fer públics, en aplicació del principi de transparència, els plans i programes anuals i plurianuals, de caràcter general o sectorial, que estableixen les directrius estratègiques de les polítiques públiques. Així mateix, s'han de publicar les auditories internes i externes d'avaluació de la qualitat dels serveis públics.
2. La informació a què fa referència l'apartat 1 ha d'incloure, com a mínim, les actuacions que s'han de realitzar, els mitjans que s'han d'utilitzar per executar els plans i programes, els seus terminis de compliment, la memòria econòmica i els estudis i informes tècnics justificatius.
3. La informació pública a la qual es refereix l'apartat 1 ha d'incloure els criteris i la metodologia per avaluar el compliment dels plans i programes i el resultat de la seva avaluació, un cop executats.
4. L'Administració ha de fer públics el pla territorial general, els plans territorials parcials, els plans directors territorials, els plans territorials sectorials, els plans directors urbanístics, els plans d'ordenació urbanística municipal, el pla d'espais d'interès natural i els altres plans i programes que s'hagin d'elaborar en compliment d'una norma amb rang de llei i els plans que s'han de publicar amb caràcter obligatori.
5. L'Administració ha de fer públiques les modificacions dels plans i programes i la informació econòmica, geogràfica i urbanística, d'elaboració pròpia o externa, que hagi utilitzat per elaborar-los i per avaluar la seva execució.

B.5) Transparència en la contractació pública (art. 13) :

1. Sobre els contractes subscrits s'ha d'incloure:

- a) La informació sobre les entitats i els òrgans de contractació, amb la indicació de la seva denominació exacta, el telèfon i les adreces postals i electròniques.
- b) La informació sobre les licitacions en tràmit, que ha de comprendre com a mínim el tipus de contracte, el seu objecte, el contingut econòmic, els plecs de clàusules administratives i les condicions d'execució.
- c) La informació sobre els contractes programats.
- d) Els contractes subscrits, amb la indicació del seu objecte, l'import de la licitació i d'adjudicació, el procediment utilitzat per a contractar i la identitat de l'adjudicatari, la durada, el nombre de licitadors, els criteris d'adjudicació, el quadre comparatiu de ofertes i les seves respectives puntuacions, així com els acords i informes tècnics del procés de contractació. Aquesta informació ha d'estar actualitzada i referir-se, com a mínim, als últims cinc anys.
- e) Les modificacions contractuals, les pròrrogues dels contractes, les licitacions anul·lades i les resolucions anticipades.
- f) Les dades del registre públic de contractes i del registre oficial de licitadors i empreses classificades.
- g) Els acords i criteris interpretatius dels òrgans consultius de contractació.
- h) Una relació anonimitzada de les preguntes i respostes més freqüents en les consultes en matèria de contractació.
- i) Les resolucions dels recursos especials, de les qüestions de nul·litat i de les resolucions judicials definitives en matèria de contractació, així com els actes de desistiment, renúncia i resolució de contractes.

2. La informació en matèria de contractació pública ha de constar en un espai diferenciat del Portal de la Transparència, configurat com una plataforma electrònica de publicitat específica en aquest àmbit.

3. L'Administració pública ha de donar publicitat de forma constant i actualitzada a les dades estadístiques sobre els percentatges i el volum pressupostari dels contractes adjudicats d'acord amb cada un dels procediments establerts per la legislació de contractes del sector públic. També ha de donar publicitat al volum pressupostari contractat pels diferents adjudicatariis en els últims cinc anys.

4. En els contractes de gestió de serveis públics i de concessió d'obres públiques, s'han de fer públiques les següents dades per facilitar el seu coneixement als usuaris:

- a) Les condicions i obligacions assumides pels gestors amb relació a la qualitat, l'accés al servei i els requisits de prestació del servei.
- b) Els drets i deures dels usuaris.
- c) Les facultats d'inspecció, control i sanció que pot exercir l'Administració amb relació a la prestació del servei.
- d) El procediment per formular queixes o reclamacions.

B.6) Transparència en els convenis de col·laboració (art. 14) :

- a) La relació dels convenis vigents, amb la indicació de la data, les parts que els signen, l'objecte, els drets i les obligacions de qualsevol tipus que generin i el període de vigència.
- b) Les eventuais modificacions de qualsevol dels paràmetres a què es refereix la lletra a, i la data i la forma en què s'hagin produït.
- c) La informació relativa al compliment i l'execució dels convenis.

B.7) Transparència en l'activitat subvencional (art. 15) :

- a) Una relació actualitzada de les subvencions i altres ajudes que els subjectes obligats tinguin previst convocar durant l'exercici pressupostari, amb la indicació del seu objecte o finalitat i la descripció de les condicions per a ser beneficiari d'elles.
- b) Els objectius, a l'efecte d'utilitat pública o social, que pretén aconseguir la subvenció o l'ajut i els efectes que la mesura de foment pot produir en el mercat, si escau.
- c) Les subvencions i ajudes públiques atorgades, amb la indicació del seu import, objecte i beneficiaris. Aquesta informació ha d'incloure les subvencions i ajudes, ha d'estar actualitzada i ha de referir-se als últims cinc anys. També ha d'incloure les subvencions i ajudes atorgades sense publicitat i concurrència si aquests requisits s'han exceptuat, en els casos establerts legalment. En el cas de subvencions i ajudes públiques atorgades per motius de vulnerabilitat social, ha de preservar la identitat dels beneficiaris.
- d) La informació relativa al control financer de les subvencions i ajudes públiques atorgades.
- e) La justificació o rendició de comptes per part dels beneficiaris de la subvenció o ajuda atorgada.
- f) Ha de significar-se que tota aquesta informació detallada en els apartats anteriors ha de ser publicada al *Portal de la Transparència*, tal com es precisarà després, constituint, així, la *publicitat activa* el que

ha estat qualificat “com un veritable *servei públic de prestació obligatòria*, que s’afegeix als enumerats en la legislació de règim local”.⁵

No cal dir que, al marge d'aquesta informació que les administracions han de publicar, els particulars poden exercir el *dret d'accés a la informació pública*, definida aquesta com “*els continguts o documents, qualsevol que sigui el seu format o suport, que obrin en poder d'alguns dels subjectes inclosos en l'àmbit d'aplicació d'aquest títol i que hagin estat elaborats o adquirits en l'exercici de les seves funcions*” (Llei estatal 19/2013, art. 13). Aquesta definició, certament àmplia, es complementa amb una regulació molt respectuosa amb l'exercici d'aquest dret (art 12 a 24), els principals elements de la qual venen constituïts per la definició restrictiva dels límits d'accés (art. 14), la no necessitat de la motivació de la sol·licitud (art. 17) i un règim d'impugnacions específic per als supòsits en què no es doni satisfacció a la sol·licitud de la informació (art. 23 i 24).⁶

5.3.1.2 Els portals de transparència i el necessari tractament de la informació

El detall de la llarga llista d'assumptes i aspectes que han de ser objecte de publicitat activa i la seva consideració quedarien mancats d'una avaluació completa si no es complementa amb una referència als portals de transparència i la necessitat de tractament de la informació.

a) Els portals de transparència

La L 19/2013 prescriu que “*la Administración General del Estado desarrollará un Portal de la Transparencia, dependiente del Ministerio de la Presidencia, que facilitará el acceso de los ciudadanos a toda la información a la que se refieren los artículos anteriores relativa a su ámbito de actuación*” y precisa que “*incluirá, en los términos que se establezcan reglamentariamente, la información de la Administración General del Estado, cuyo acceso se solicite con mayor frecuencia*” (art. 10.1 i .2). També afegeix que “*la Administración General del Estado, las Administraciones de las Comunidades Autónomas y de las Ciudades de Ceuta y Melilla y las entidades que integran la Administración Local podrán adoptar otras medidas complementarias y de colaboración para el cumplimiento de las obligaciones de transparencia*” (art. 10.3).

Al seu torn, la LCAT 19/2014 estableix que (art. 5.4.5 i .6):

- el sistema es fonamenta en el *Portal de la Transparència*, que és l'instrument bàsic i general de gestió de documents públics per a donar compliment i efectivitat a les obligacions de transparència establertes per la Llei, i en les seues electròniques o llocs web corresponents, i ha d'incloure el Registre de grups d'interès i els canals de participació i els procediments participatius en tràmit;
- el Portal de la Transparència és organitzat i gestionat per l'Administració de la Generalitat, i també integra la informació de les administracions locals i de les administracions i resta de persones obligades;
- les administracions locals i la resta d'administracions i entitats poden crear llurs propis portals de transparència, l'accés al contingut dels quals s'ha de facilitar des del Portal de la Transparència de la Generalitat, d'una manera interconnectada i que faciliti la integració; tots els portals han de disposar

⁵ Font Llovet (2015: 282); la cursiva és seva.

⁶ Sobre la *enorme expansió del dret d'accés derivada de la manca d'exigència de la motivació de la sol·licitud i l'admissibilitat de peticions "egoistes"*, vegeu Mir Puigpelat (2017: 59-60, les cometes són nostres).

d'un cercador que permeti un accés ràpid, fàcil i comprensible a la informació i que incorpori mecanismes d'alerta sobre les dades que s'han actualitzat;

- el Portal de la Transparència i els portals que eventualment es creïn s'han de configurar com una plataforma electrònica de publicitat activa a internet, han d'ésser fàcilment identificables i han de contenir l'enllaç de les seues electròniques de les administracions públiques o entitats corresponents, i han de complir les recomanacions de la Iniciativa d'Accessibilitat Web per a facilitar-hi l'accés a les persones amb discapacitat.

b) La necessitat de tractament de la informació

La L 19/2013 estableix uns principis generals: *“la informació sujeta a las obligaciones de transparencia será publicada en las correspondientes sedes electrónicas o páginas web y de una manera clara, estructurada y entendible para los interesados y, preferiblemente, en formatos reutilizables. Se establecerán los mecanismos adecuados para facilitar la accesibilidad, la interoperabilidad, la calidad y la reutilización de la información publicada así como su identificación y localización”* (art. 5.4). Complementa la regulació amb l'enunciat d'uns principis tècnics als quals s'ha d'adequar la informació publicada en el *Portal de la Transparència*; concretament els següents (art. 11):

- *“Accesibilidad: se proporcionará información estructurada sobre los documentos y recursos de información con vistas a facilitar la identificación y búsqueda de la información.*
- *Interoperabilidad: la información publicada será conforme al Esquema Nacional de Interoperabilidad, aprobado por el Real Decreto 4/2010, de 8 enero, así como a las normas técnicas de interoperabilidad.*
- *Reutilización: se fomentará que la información sea publicada en formatos que permita su reutilización, de acuerdo con lo previsto en la Ley 37/2007, de 16 de noviembre, sobre reutilización de la información del sector público y en su normativa de desarrollo”.*

Sobre la necessitat del tractament de la informació, la LCAT 19/2014 va també molt més enllà que la legislació bàsica i fixa les determinacions següents:

i) Amb caràcter general (art. 5.1.2 i .3):

- Els subjectes obligats han d'adoptar les mesures necessàries per a facilitar a les persones el coneixement de la informació pública. La informació subjecta al règim de transparència s'ha de fer pública en les seues electròniques i els llocs web dels subjectes obligats, d'una manera clara, estructurada i enformat reutilitzable.
- Els subjectes obligats han de garantir la transparència de la informació pública per mitjà d'un sistema integral d'informació i coneixement en format electrònic, el disseny del qual s'ha de fonamentar en l'ús preferent dels sistemes de gestió de documents públics, com a facilitadors de dades i documents autèntics, en el marc d'interoperabilitat del sector públic.
- El sistema integral a què fa referència l'apartat 2 ha de permetre a les persones un accés fàcil i gratuït a la informació pública, amb la finalitat de fomentar-ne el coneixement i de facilitar la participació i col·laboració responsable en els assumptes públics.

ii) Concretament, sobre les *obligacions de transparència*, els subjectes obligats han d'adoptar les actuacions següents (art. 6.1):

- Difondre la informació pública d'interès general d'una manera veraç i objectiva, perquè les persones puguin conèixer l'actuació i el funcionament de l'Administració pública i exercir el control d'aquesta actuació.
 - Garantir que la informació a què fa referència la lletra a es difon de manera constant i s'actualitza permanentment, amb la indicació expressa de la data en què s'ha actualitzat per darrera vegada i, si és possible, de la data en què s'ha de tornar a actualitzar.
 - Organitzar la informació de manera que sigui fàcilment accessible i comprensible per a les persones i que en faciliti una consulta àgil i ràpida per mitjà d'instruments de cerca dotats de les característiques tècniques que ho garanteixin.
 - Ordenar temàticament la informació perquè sigui fàcil i intuïtiva de localitzar. Aquesta ordenació s'ha de fer, com a mínim, amb criteris temàtics i cronològics, seguint el quadre de classificació documental corporatiu -si se'n disposa- i incorporant-hi índexs o guies de consulta.
 - Facilitar la consulta de la informació amb l'ús de mitjans informàtics en formats fàcilment comprensibles i que permetin la interoperabilitat i la reutilització.
- iii) Sobre la *reutilització de la informació* (art.16):
- Els subjectes obligats han de facilitar a les persones l'accés a la informació pública en format reutilitzable, per tal de millorar la transparència, generar valor a la societat i promoure la interoperabilitat entre les administracions, dins els límits establerts per la normativa sobre reutilització de la informació del sector públic.
 - La informació pública pot ésser reutilitzada amb qualsevol objectiu lícit, especialment la reproducció i divulgació per qualsevol mitjà de les dades objecte d'informació pública i la creació de productes o serveis d'informació amb valor afegit basats en aquestes dades.
- iv) Sobre les condicions i modalitats per a reutilitzar la informació (art. 17):
- La reutilització de la informació pública és lliure i no està subjecta a restriccions, llevat dels supòsits en què, per via reglamentària, se sotmeti a l'obtenció d'una llicència de reconeixement de *creative commons*, per raó de la tutela d'altres drets o béns jurídics, o a la sol·licitud prèvia de l'interessat.
 - El Portal de la Transparència ha d'especificar el tipus de reutilització aplicable a la informació que conté, i també ha d'incloure un avís legal sobre les condicions de la reutilització.
 - S'ha de garantir que en el procés de reutilització no s'altera el contingut de la informació reutilitzada ni se'n desnaturalitza el sentit, i també cal citar la font de les dades i indicar la data de la darrera actualització.

Finalment cal fer un esment als *requeriments de tractament de la informació que contingui dades de caràcter personal*, continguts tant a la legislació específica d'aquesta matèria, com a la transparència. Entre les primeres, cal remetre's al Reglament (UE) del Parlament Europeu i del Consell de 27.4.2016, relatiu a la protecció de les persones físiques sobre el tractament de dades personals i a la lliure circulació d'aquestes dades (REPD), i a la LO 3/2018, de 5.12, de Protecció de Dades Personals i garantia dels drets digitals. Quant a la legislació específica de transparència, la L 19/2013 estableix una sèrie de prohibicions i limitacions (art. 15), com l'obligació de dissociació de les dades en determinats casos (art 5.3 i 14.3). La LCAT 19/2013 també ho regula amb especial detall: art. 7.1 (límits a les obligacions de transparència), 23 (sobre dades personals especialment protegides) i 24 (protecció de dades personals).

El tractament de la informació derivat de les determinacions normatives assenyalades comporta tant el seu necessari anàlisi previ per donar compliment a les limitacions i prohibicions, com les operacions específiques

per garantir l'anonimat total (dissociació) o parcial (així, el ratllat o l'esborrat de noms, números del DNI o les signatures manuscrites).⁷

5.3.1.3 La disparitat entre les obligacions a complir i els mitjans i els recursos disponibles: l'eficiència dels governs locals

a) Els empleats locals

Aprovada sota l'impacte de la crisi econòmica, la legislació sobre transparència no contenia previsions sobre els mitjans i els recursos que s'havien d'aplicar per a complir les obligacions que prescrivia. No és d'estranyar que en un escenari de restriccions pressupostàries i limitacions de les hisendes locals, l'observança dels requeriments de la informació activa s'hagi hagut de desenvolupar, bé amb la detracció de recursos inicialment dedicats a altres finalitats, bé amb el sobre esforç dels tècnics i responsables locals.

En aquest sentit, s'ha de posar en evidència els efectes que les restriccions imposades varen produir en els mitjans personals disponibles per les administracions locals. Centrant-les a Catalunya, i contrastant les dades a l'inici de la crisi econòmica (2007/2008) amb les del període d'aplicació de la legislació de transparència (2014 i posteriors), les dades són les següents:

Taula 5.1 Empleats locals a Catalunya: evolució gener 2007-gener 2019.⁸

Any	Empleats	Índex
2007	92.126	98,8%
2008	93.860	100%
2014	84.933	90,5%
2015	84.612	90,1%
2016	85.881	91,5%
2017	84.450	90%
2018	86.013	91,6%
2019	88.647	94,4%

Com es pot apreciar de les xifres mostrades:

- a l'inici de la crisi (2008), s'assoleix la xifra de 93.860 empleats locals (índex del 100%),
- que va descendir deu punts percentuals en el moment de l'aplicació de la legislació estatal i catalana de transparència: 84.933 / 84.612 empleats (índex del 90,5% i 90,1%, els anys 2014 i 2015, respectivament);
- i que poc a poc es va recuperant, malgrat que al 2019, transcorreguts deu anys d'aquell fatídic inici, encara se situa en 88.647 empleats (índex del 94,4%), és a dir, més de 5,5 punts percentuals per sota de la xifra màxima assolida en aquella primera data.

⁷ Sobre els portals de transparència i el límit de la protecció de dades personals vegeu San José Amat (2019).

⁸ Font: *Boletín estadístico del personal al servicio de las Administraciones Públicas. Registro Central de Personal* (consulta efectuada el 28.10.2019): 2007, gener (p. 42-43); 2008, gener (p. 42-43); 2014, gener (p. 30-31); 2015, gener (p. 33-34); 2016, gener (p. 35-36); 2017, gener (p. 35-36); 2018, gener (p. 35-36) i 2019, gener (p. 33-34); accessible al [portal del Ministeri d'Hisenda](#).

Les xifres dels empleats locals en el conjunt d'Espanya segueixen la tendència apreciada amb els de Catalunya, amb una lleugera variació a la baixa:

Taula 5.2. Empleats locals a Espanya: evolució gener 2007-gener 2019.⁹

Any	Empleats	Índex
2007	602.001	96,60%
2008	623.214	100%
2014	560.774	90%
2015	577.164	92,61%
2016	548.944	88,08%
2017	543.110	87,15%
2018	571.264	91,66%
2019	575.405	92,33%

Les tendències que mostra l'evolució dels empleats de l'Administració General de l'Estat (AGE) i de l'Administració de la Generalitat de Catalunya (GENCAT) són, en canvi, divergents:

Taula 5.3. Empleats AGE i GENCAT: evolució gener 2007-gener 2019.¹⁰

Any	Empleats AGE	Índex	Empleats GENCAT	Índex
2007	553.206	98,51%	147.793	94,91%
2008	561.551	100%	155.721	100%
2014	558.802	99,51%	163.673	105,11%
2015	536.499	95,54%	164.586	105,69%
2016	527.801	93,99%	165.403	106,22%
2017	522.412	93,03%	167.095	107,30%
2018	511.708	91,12%	174.116	111,81%
2019	507.830	90,43%	174.558	112,10%

Així:

- i) En relació amb l'AGE, enfront el màxim de 2008, des de 2014 es manifesta un descens progressiu que suposarà un decrement acumulat del 9,57% el 2019.

⁹ Ídem.

¹⁰ Ídem.

- ii) En relació amb la GENCAT, i tant en relació amb 2008 (índex 100%) com 2014 (índex 105,11%), els anys successius mostren un ascens continuat que culminarà un increment acumulat del 12,1% el 2019.

b) Les hisendes locals i els recursos econòmics disponibles

Sense necessitat de retrotraure'ns a la realitat economicofinancera dels governs locals a l'inici de la crisi, resulta molt il·lustratiu efectuar la comparativa en aquest àmbit de la sistematització dels tres nivells administratius (Administració central, de les Comunitats Autònomes i la Local), la interadministrativa i la temporal, entre desembre de 2013 (moment en què conclou la tramitació parlamentària de les Lleis estatals L 9/2013 de TAIPIBG, 27/2013/LRSAL), desembre de 2015, 2017 i 2018, i juny de 2019, per situar-nos en l'escenari més proper a l'actual. Les xifres són les següents:

Taula 5.4: Percentatges exigits i real de deute públic net sobre el PIB (mesos de desembre 2013, 2015, 2017, 2018 i juny 2019)

<i>Percentatge del PIB</i>	<i>Total</i>	<i>D</i>	<i>Admin. central (inclou Seg. Social)</i>	<i>D</i>	<i>Admin. Autònòmiques</i>	<i>D</i>	<i>Adm. locals</i>	<i>D</i>
<i>Exigit LOEPSF</i>	60%	-	44 %	-	13 %	-	3%	-
<i>Real Desembre 2013</i>	95,5%	59,2%	70,9%	61,1%	20,5%	57,7%	4,1%	36,7%
<i>Real Desembre 2015</i>	99,4%	65,7%	71'8%	63,2%	24,4%	87,7%	3,3%	11%
<i>Real desembre 2017</i>	98,3%	63,8%	71,1%	61,6%	24,8%	90,8%	2,5%	-16,7%
<i>Real desembre 2018</i>	97,6%	62,6%	71%	61,4%	24,4%	89,2%	2,1%	-30%
<i>Real juny 2019</i>	98,9%	64,8%	72,2%	64,1%	24,6%	89,2%	2,1%	-30%

D: Desviació respecte del percentatge exigits.

Font: Banco de España. Administracions Públiques. 11.7 Deute segons el Protocol de Dèficit Excessiu (PDE) i actius financers. Percentatges del PIB en deute net; accessible al [web del Banco de España](#). [Consultes el 7.8.2018 i 6.12.2019].¹¹

Al seu torn, les dades del dèficit reflecteixen que, des de 2012, el conjunt de les entitats locals han vingut obtenint no ja l'equilibri pressupostari exigits, sinó superàvits que s'han anat mantenint:

¹¹ Per a les dades en MEUR, vegeu: Banco de España. Administracions Públiques. 11.6 Deute segons el PDE i actius financers. Imports; accessible al [web del Banco de España](#).

Taula 5.5: Dèficit de les administracions públiques 2011-2018 (en % del PIB)

	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018
<i>Administració Central</i>	-5,13	-4,21	-4,22	-3,57	-2,53	-2,48	-1,89	-1,36
<i>Comunitats Autònomes</i>	-3,31	-1,86	-1,52	-1,75	-1,66	-0,84	-0,36	-0,23
<i>Corporacions Locals</i>	-0,45	0,22	0,52	0,57	0,44	0,61	0,61	0,52
<i>Seguretat Social</i>	-0,07	-0,99	-1,11	-1,04	-1,26	-1,59	-1,44	-2,48
TOTAL	-8,96	-6,84	-6,33	-5,79	-5	-4,29	-3,08	-2,47

Font: Actualización del Programa de estabilidad, Reino de España, ejercicios 2011-2016. Per a 2017 i 2018, vegeu: Actualización del Programa de Estabilidad, Reino de España, 2019, Reino de España, ejercicios 2019-2022 (p. 33); accessible al [web del Ministerio de Economía](#).

Les xifres detallades palesen unes tendències clarament perceptibles: els governs i les administracions locals mostren una disciplina i un comportament molt més ajustats als objectius d'estabilitat pressupostària i sostenibilitat financera que els governs i les administracions de les comunitats autònomes i el Govern i l'Administració central. Són incontestables les dades que reflecteixen que el conjunt de les entitats locals hagin obtingut no ja l'equilibri pressupostari exigint, sinó superàvits que s'han anat mantenint (des de 2012 fins 2019), com també la significativa reducció del deute públic fins situar-lo en un percentatge inferior al 3% exigint (concretament, al 2,1% al juny de 2019).

c) L'eficiència dels governs locals

Els dos apartats anteriors han evidenciat, d'una banda, les restriccions de personal que han patit els governs i les administracions locals a Catalunya, fins al punt que encara avui, 2019, no sols no han estat recuperats els efectius disponibles l'any 2008, sinó que la distància és de 5,6 punt percentuals.

D'altra banda, els requeriments normatius han comportat unes restriccions i condicionaments en els àmbits de la gestió economicopressupostària i financera notables; que s'hagi donat compliment a aquests requeriments no hauria de ser una dada a ressaltar, si no fos perquè es tracta de l'excepció enfront del (desmesurat) incompliment dels governs i les administracions Central i de les Comunitats Autònomes. La conclusió que resulta dels contrastos exposats no pot ser altra que l'*elevat nivell d'eficiència dels governs i les administracions locals* que han hagut de fer front a les moltes exigències derivades de la legislació de transparència amb uns mitjans humans i econòmics molt escassos.

5.3.1.4 La configuració i els efectes en les organitzacions

Des del punt de vista organitzatiu, el compliment de les obligacions i requeriments pot establir-se amb caràcter general per a totes les unitats de l'entitat, i preveure o no una específica per la seva implementació.¹²

Ja es tracti d'una configuració descentralitzada o que s'opti per concentrar els efectius, l'assignació de les responsabilitats per fer front als requeriments que dimanen del compliment de la legislació de transparència

¹² Com a mostra de la creació específica vegeu el cas del *Servei de Transparència* de l'Ajuntament de Terrassa (art. 4.2 del Reglament abans esmentat).

amb caràcter general s'haurà hagut de produir també, com ja havíem apuntat, amb la detracció de recursos inicialment dedicats a altres finalitats, bé amb el sobreesforç dels tècnics i responsables locals.

5.3.2 Els mecanismes i organismes de control

La legislació de transparència no es limita a fixar les obligacions de les administracions respecte de la informació activa que han de publicitar. Estableix també mecanismes i organismes de seguiment i control.

En síntesi, poden citar-se el *Consejo de Transparencia y Buen Gobierno*, de caràcter estatal, i els correlatius organismes autonòmics¹³, així com el Defensor del Poble i els correlatius organismes autonòmics. Aquest control extern no exclou la possibilitat que els mateixos ens públics institueixin mecanismes i òrgans de control intern per vetllar per l'observança de la legislació de transparència.¹⁴

5.3.3 La transcendència de la transparència: avaluació de serveis i polítiques públiques i rendició de comptes

Indiscutiblement, la transparència com a exigència de publicitat de l'acció pública té una virtualitat pròpia i per descomptat actua com un lenitiu contra la corrupció i les irregularitats de major o menor grau. Sent aquesta funció molt important, la veritat és que el seu valor la transcendeix i entronca amb dos àmbits molt rellevants de la gestió pública: d'un costat, aquesta difusió de la informació pública possibilita la *avaluació de les polítiques i els serveis públics*; de l'altre, constitueix un element clau en el *procés de rendició de comptes*, de la *accountability* a què s'han de sotmetre els actes públics davant la ciutadania.¹⁵

5.3.4 El corol·lari de la legitimació social

És indiscutible la *legitimació política* dels governs locals després de quaranta anys d'exercici democràtic. I això unes condicions economicofinanceres que no han estat gens fàcils.

El corol·lari d'aquest reconeixement dels governs locals per part de la ciutadania, però, necessita d'un plus que no pot venir sinó d'una acció pública exercida dignament, tant en el vessant material de les decisions adoptades, com en el de la seva projecció pública. I és en aquest darrer on adquireix una transcendència rellevant el fet que les decisions i les actuacions dels governs locals siguin objecte d'una difusió àmplia i continuada. No amb cap afany propagandístic, sinó com la rutina pròpia d'una democràcia local avançada, en la qual els seus governs se sotmeten permanentment i de manera transparent a l'escrutini de la ciutadania per assolir així la *legitimació social*.¹⁶

¹³ Accessibles en el [web del Consejo de Transparencia](#).

¹⁴ Aquest és el cas de l'anomenat *Consejo de Transparencia y Buen Gobierno de la Ciudad Autónoma de Melilla*, òrgan potestatiu regulat en l'art. 30 del seu Reglament abans citat.

¹⁵ Sobre la *rendició de comptes com a finalitat última* de la transparència, vegeu Malaret García (2017: 456-47).

¹⁶ Com encertadament s'ha assenyalat, "*la legitimidad social de las administraciones públicas solo se logra si somos transparentes a la hora de tomar decisiones y de gastar el dinero público y, además, si prestamos servicios de calidad y de forma eficiente. Eficacia y eficiencia sin transparencia no logran por sí mismas la legitimación social*" (Ramió Matas, 2017: 22).

5.4 Recapitulació: per uns governs locals eficients, transparents i responsables davant la ciutadania, legitimats socialment

L'horitzó que es dibuixa després d'aquests quaranta anys d'ajuntaments democràtics ve avalat pels bons resultats de les polítiques públiques desenvolupades i el conjunt de serveis públics la prestació dels quals s'ha consolidat. En el pla economicofinancer, els actors locals, en la seva gran majoria, han anat mostrant una disciplina i un comportament molt més ajustats als objectius d'estabilitat pressupostària i sostenibilitat financera que els governs i administracions de les comunitats autònomes i el Govern i l'Administració central. Prova d'això ho constitueixen tant el fet que el conjunt de les entitats locals hagin obtingut no ja l'equilibri pressupostari exigít, sinó superàvits que s'han anat mantenint (des de 2012 fins 2019), com també la significativa reducció del deute públic fins situar-lo en un percentatge inferior al 3% exigít (concretament, al 2,1% al juny de 2019).

6. Impacte intern de l'aplicació de la normativa de transparència

6.1 Anàlisi de freqüències

Per tal d'identificar la activitat dels municipis en relació a la implantació de la norma, es va distribuir un qüestionari a tots els municipis participants d'acord amb les indicacions metodològiques recollides en l'apartat 4. El detall de l'estructura i el contingut del qüestionari es pot consultar en els annexos d'aquesta memòria. Totes les taules incloses en aquest apartat ofereixen informació recollida mitjançant l'esmentat qüestionari i han estat elaborades pels autors específicament per a aquest projecte.

La Taula 6.1 mostra la distribució dels municipis inclosos en l'univers d'estudi d'aquest projecte per tram de població d'acord. Cal tenir present que, en alguns casos, alguns dels municipis han pogut no completar el qüestionari. Aquests ens no estan inclosos en l'anàlisi descriptiva.

Taula 6.1 Municipis participants per tram de població

	Freqüència	%
5.000 - 19.999	146	69,9
20.000 - 50.000	41	19,6
> 50.000	22	10,5
Total	209	100,0

El número de municipis total de municipis ascendeix a 209 localitats tot i que hi ha respostes de 200. En algunes preguntes concretes, el número d'entitats que han respost és lleugerament inferior però no s'aprecia un patró de no resposta o altres incidències que puguin tenir un impacte en la validesa de les dades.

En aquest apartat portarem a terme una anàlisi descriptiva de les respostes. En una primera exploració, l'examen inclourà la totalitat de les localitats que han participat. A continuació vam considerar oportú analitzar de forma particular les respostes en funció del tram de població on se situa el municipi per tal de poder apropar-nos de forma més acurada als diferents comportaments. De forma habitual, la grandària poblacional és un element rellevant en bona part dels trets i les característiques relatives al funcionament i

l'estructura de les corporacions. En conseqüència, era previsible que es poguessin identificar comportaments diferents en funció d'aquest criteri.

En primer lloc, el qüestionari incorporava una primera pregunta relativa al moment en què s'havia iniciat el desplegament de les polítiques de transparència. La Taula 6.2 recull la informació relativa a aquesta qüestió i posa de manifest que un número no menor d'ens ja havien aplicat polítiques en aquesta matèria de forma prèvia a l'entrada en vigor de la llei 19/2014 i alguns, de fet, força abans. En concret, més del 70% dels ajuntaments participants afirmen haver iniciat la implementació abans de gener de 2016. En aquesta línia, el 25% afirmen haver portat a terme actuacions en aquest àmbit abans de 2015.

Taula 6.2 Inici de desplegament de les polítiques de transparència

	Freqüència	Percentatge
Abans de 2015	51	25,5
Entre gener i juny de 2015	51	25,5
Entre juliol i desembre de 2015	42	21,0
Al llarg del 2016	39	19,5
Al llarg del 2017	14	7,0
Al llarg del 2018	2	1,0
Altres	1	0,5
Total	200	100,0

Tot seguit, la Taula 6.3 recull diverses formes d'organització de la matèria en els ajuntaments. Cal dir que els municipis han desplegat diverses estratègies i les més habituals són l'existència d'un responsable i l'organització transversal de la matèria. De fet, a la part superior de la Taula 6.3 mostra les respostes a la pregunta sobre l'existència d'una unitat específica i, tot i que es tracta d'una estructura present en un 31,8% dels ens –un percentatge força ampli-, no és una tendència majoritària.

Taula 6.3 Organització de les polítiques de transparència

	Freqüència	Percentatge
<i>Existència d'una unitat específica</i>		
Sí	63	31,8
No	135	68,2
Total	198	100,0
<i>Existència d'un responsable que coordina la planificació i el desenvolupament de la llei</i>		
Sí	144	72,7
No	54	27,3
Total	198	100,0
<i>Organització transversal de la matèria</i>		
Sí	132	66,7
No	66	33,3
Total	198	100,0

Per la seva banda, un número ampli de municipis han considerat oportú identificar una persona amb aquesta responsabilitat. En concret, el 72,7% dels ajuntaments que han respost el qüestionari han incorporat aquesta figura. A més, les dades mostren que els municipis afirmen desenvolupar la matèria de

forma transversal. En concret, el 66,7% de les entitats que han respost afirmen aplicar les polítiques de transparència de forma transversal. En resum, les dades de la Taula 6.3 posen de manifest que l'opció per una unitat específica no és majoritària però no és menor (gairebé un terç) i que la identificació d'un responsable i el desplegament d'una estratègia transversal són, en canvi, plantejaments majoritaris i força freqüents.

Un altre aspecte rellevant és el nombre de persones que treballen en l'àmbit de transparència. La Taula 6.4 mostra les distribucions de les respostes. Atès que la variabilitat de les respostes no és gaire elevada, hem optat per oferir la informació completa. L'interval que inclou entre 1 i 3 persones és el més habitual. En concret, el 31,2% dels ens afirmen que hi ha una persona en l'àmbit, un 25,1% que en són dues, i el 16,1% n'identifiquen tres. Entre totes sumen més del 70% dels municipis participants.

Taula 6.4. Nombre de persones que treballen en l'àmbit de transparència

	Freqüència	Percentatge
0	2	1,0
1	62	31,2
2	50	25,1
3	32	16,1
4	18	9,0
5	16	8,0
6	6	3,0
8	3	1,5
10	4	2,0
12	2	1,0
15	1	0,5
16	1	0,5
20	1	0,5
Més de 20	1	0,5
Total	199	100,0

Pel que fa a les tasques que han de desenvolupar les persones que treballen en l'àmbit de transparència, la Taula 6.5 posa de manifest que el més freqüent és que comparteixin dedicació amb altres tasques. Només el 4,6% dels municipis responen que tots els professionals vinculats a la matèria desenvolupen aquesta matèria de forma exclusiva.

Taula 6.5 Tipus de dedicació de les persones que treballen a l'àmbit de transparència

	Freqüència	Percentatge
Totes exclusiva	9	4,6
Algunes exclusiva	14	7,1
Compartida	174	88,3
Total	197	100,0

En relació amb el nombre de persones que treballen en l'àmbit de transparència amb contracte temporal, la Taula 6.6 ofereix la distribució segons el nombre per municipi. En aquest sentit, es pot afirmar que els nivells de temporalitat són molt baixos. Aquest fet caldria interpretar-lo de forma conjunta amb les dificultats per a

la contractació de recursos humans que han experimentat els ajuntaments al llarg de la darrera dècada. És a dir, no hi ha hagut noves incorporacions específiques sinó que s'han realineat els recursos humans existents.

Taula 6.6 Persones en l'àmbit de transparència amb contracte temporal

	Freqüència	Percentatge
0	163	82,7
1	29	14,7
2	4	2,0
3	1	,5
Total	197	100,0

Per la seva banda, la Taula 6.7 entra en un altre aspecte de la construcció dels recursos humans en la matèria i recull la informació relativa a la dedicació compartida amb altres administracions. En relació amb aquesta qüestió, els resultats són també molt clars: el personal desenvolupa les tasques per a una sola administració o, com a mínim, és així en municipis del tram de població analitzats (majors de 5.000 habitants). Aquest fet ja comença a perfilar una estratègia de personal en la matèria que difereix clarament a les desenvolupades en altres àmbits, com pot ser joventut o serveis socials, on hi ha una alta incidència de personal que treballa al servei de diferents administracions. En aquest cas, la pràctica totalitat dels ajuntaments participants (98,5%) afirma que no disposa de personal compartit amb altres administracions, fet que posa de manifest que aquesta és una possibilitat completament aliena a aquesta matèria.

Taula 6.7 Persones en l'àmbit de transparència amb dedicació compartida a una altra administració

	Freqüència	Percentatge
0	194	98,5
1	2	1,0
2	1	,5
Total	197	100,0

La Taula 6.8 ofereix informació que reforça una línia d'interpretació en relació a les estratègies referents a recursos humans i contractació externa de serveis que es podien intuir de les dades de les taules anteriors. D'acord amb les respostes dels municipis participants, pel que fa a nou personal, gairebé el 85% dels ens afirmen no haver-ne incorporat per a aquesta matèria. En aquest cas, val a dir que vistos els resultats de l'anàlisi de costos que explorarem més avall, és possible que el mètode de pregunta hagi tingut impacte en la resposta i que el nombre de municipis que hagin incorporat algun personal sigui més elevat però no s'hagi fet de forma tant directa i vinculada a la implementació de la norma. Si bé la pregunta en el qüestionari incorporava l'aclariment "independent de la forma jurídica utilitzada" hi ha la possibilitat que, per exemple, no es consideressin fórmules com els plans d'ocupació i l'efecte dels desplaçaments de funcions. Aquesta segona explicació suposaria que es van assignar noves funcions a uns professionals concrets que van veure incrementat el seu volum de feina i es va incorporar personal per a resoldre les antigues càrregues. Aquestes reorganitzacions resulten molt més difícils de detectar.

Taula 6.8 Incorporació de nou personal i contractació externa de serveis

<i>Incorporació de nou personal (independentment de la forma jurídica utilitzada)</i>		
	Freqüència	Percentatge
Sí	30	15,1
No	169	84,9
Total	199	100,0
<i>Contractació de serveis a empreses externes</i>		
Sí	54	27,1
No	145	72,9
Total	199	100,0

Pel que fa a la pregunta relacionada amb la contractació de serveis a empreses externes (part inferior de la Taula 6.8), l'àmplia majoria dels ajuntaments que han respost afirma no haver contractat empreses externes per al desenvolupament de la norma i de les polítiques de transparència, en concret el 72,9%. Aquestes respostes cal, de nou, matisar-les amb els possibles efectes de l'estratègia de recollida d'informació que implica una pregunta directa i una resposta dicotòmica. Les converses mantingudes en les entrevistes semiestructurades que s'han desenvolupat per a l'anàlisi de costos mostren que sovint no hi havia contractacions específiques però sí ampliacions o modificacions de contractes preexistents.

En relació amb les accions internes dutes a terme pels ajuntaments en matèria de transparència, la Taula 6.9 recull un primer grup de respostes. Pel que fa a accions vinculades a la formació del personal en matèria de recursos humans, la part superior de la Taula 6.9 posa de manifest que una àmplia majoria d'ajuntaments han rebut o realitzat activitats formatives en aquesta matèria. Cal dir, però, que si bé el 77% dels ens afirma haver desenvolupat alguna acció formativa, el 23% diu no haver-ne portat a terme cap i no deixa de ser un nombre relativament elevat si atenem al perfil dels consistoris participants.

Taula 6.9 Formació del personal en matèria de transparència

	Freqüència	Percentatge
<i>Formació del personal en matèria de transparència</i>		
Sí	154	77,0
No	46	23,0
Total	200	100,0
<i>L'ajuntament ha impulsat algun tipus d'actuació específic</i>		
Sí	113	56,5
No	87	43,5
Total	200	100,0
<i>Creació d'una partida pressupostària específica per a actuacions en la matèria</i>		
Sí	37	18,7
No	161	81,3
Total	198	100,0

Respecte a la pregunta sobre accions impulsades, resulta sorprenent que el 43,5% dels ajuntaments respon no haver-ho fet. Aquesta distribució, a més, no resulta del tot coherent amb altres matèries analitzades i és recomanable considerar-la com una resposta més de percepció que objectiva. Un bon nombre d'ens no consideren haver portat a terme accions específiques per al desplegament de la norma. D'altra banda, pel que fa a l'assignació de recursos econòmics, l'àmplia majoria d'ens no ha creat una partida pressupostària específica. Així, des de la perspectiva funcional, no seria detectable una despesa específica i vinculada a aquesta matèria, sinó que els ens han desenvolupat les activitats vinculades a les polítiques de transparència amb càrrec a partides preexistents.

La Taula 6.10 recull les freqüències de resposta a una bateria de preguntes sobre diferents accions empreses pels ajuntaments i relacionades amb la llei i les polítiques de transparència. En primer lloc, el 98% dels ajuntaments que han participat en l'estudi manifesten atendre les sol·licitud de dret d'accés. És cert que es tracta d'una obligació normativa però tot i així es tracta d'un nombre ampli. En la mateixa línia es desenvolupen les respostes pel que fa l'actualització de la informació inclosa en el portal, i el 97% dels ajuntaments manifesten fer-ho. De nou, es tracta d'una obligació legal, però tot i així es tracta d'una activitat molt habitual.

Taula 6.10 Accions empreses pels ajuntaments

<i>Respostes de sol·licitud de dret d'accés</i>		
	Freqüència	Percentatge
Sí	195	98,0
No	4	2,0
Total	199	100,0
<i>Actualització de la informació inclosa al portal de transparència</i>		
Sí	193	97,0
No	6	3,0
Total	199	100,0
<i>Conversió de la documentació inclosa al portal de transparència en formats reutilitzables</i>		
Sí	149	75,3
No	49	24,7
Total	198	100,0
<i>Incorporació de nova informació al portal de transparència en els darrers dos anys</i>		
Sí	194	97,5
No	5	2,5
Total	199	100,0
<i>Elaboració de documentació inexistente abans de l'aprovació de la norma (redacció de cartes de serveis, codis de conducta, indicadors de qualitat dels serveis, entre d'altres)</i>		
Sí	141	70,9
No	58	29,1
Total	199	100,0
<i>Reestructuració de la informació inclosa al web municipal i al portal de transparència</i>		
Sí	175	87,9

No	24	12,1
Total	199	100,0
<i>Resum i sistematització de la documentació municipal per fer-la més intel·ligible (gràfics, documents de resum o explicatius)</i>		
Sí	131	65,8
No	68	34,2
Total	199	100,0

Pel que fa a la conversió de documentació en formats reutilitzables, ens trobem amb una altra obligació específica inclosa en la normativa, però en aquest cas, en canvi, s'aprecia un fort retrocés respecte les accions anterior i el percentatge de municipis que afirmen fer-ho es redueix sensiblement fins a poc més del 75% dels ens. No passa el mateix amb la incorporació d'informació en el portal de transparència, ja que el percentatge es torna a recuperar fins al 97,5%, fet que posa de manifest un comportament diferenciat respecte a les actuacions que es confirma en les accions següents. Pel que fa a l'elaboració de documentació de forma específica per al compliment de la norma, la major part dels ajuntaments afirmen fer-ho (el 70,9%) però el percentatge s'ha reduït de forma sensible respecte a altres activitats. A més, d'acord amb la informació recollida, gairebé el 88% (el 87,9%) ha reestructurat la informació inclosa en el web municipal i al portal de transparència. I de nou, en contrast amb un percentatge ampli que s'observava en la taula anterior, la part inferior de la Taula 6.10 mostra una menor activitat en relació amb el resum i la sistematització de la documentació per a fer-la més llegible. De fet, en aquest cas, el percentatge es redueix fins al 65,8%.

Encara menor és el percentatge de municipis que afirmen haver elaborat un Pla d'Actuació per tal de donar compliment a les obligacions respecte a planificació i programació incloses en la normativa, com mostra la Taula 6.11, que recull respostes sobre documentació elaborada o mecanismes desenvolupats pels ajuntaments amb motiu de l'aprovació de la Llei 19/2014. Cal tenir present en aquest cas, que la forma es que es formulava la pregunta dificulta identificar quants municipis ja ho feien de forma prèvia. Doncs bé, les dades mostren que el 41,9% dels ens afirmaven haver elaborat un PAM de forma específica.

Taula 6.11 Documentació elaborada o mecanismes desenvolupats pels ajuntaments amb motiu de l'aprovació de la Llei 19/2014

	Freqüència	Percentatge
<i>Elaboració de Pla d'Actuació Municipal (PAM) 2015-2019 amb motiu de la normativa</i>		
Sí	83	41,9
No	115	58,1
Total	198	100,0
<i>Elaboració d'enquestes de satisfacció dels serveis municipals als ciutadans</i>		
Sí	90	45,5
No	108	54,5
Total	198	100,0
<i>Elaboració d'indicadors de qualitat de serveis públics</i>		
Sí	72	36,5
No	125	63,5
Total	197	100,0
<i>Elaboració de cartes de serveis</i>		
Sí	87	43,9

No	111	56,1
Total	198	100,0
<i>Elaboració de codi de conducta dels alts càrrecs</i>		
Sí	78	39,4
No	120	60,6
Total	198	100,0

En percentatges similars es distribueixen les respostes en relació a l'elaboració d'enquestes de satisfacció dels serveis municipals, també incloses com una obligació normativa, així com també relació amb l'elaboració d'indicadors de qualitat dels serveis públics. Una mica menor és el percentatge (36,5%), però, d'ajuntaments que han participat en l'estudi afirmen haver elaborat indicadors de qualitat. En valors força similars, tot i que amb una freqüència lleugerament més elevades, se situa l'elaboració de cartes de serveis. En aquest cas, si bé l'elaboració d'aquesta eina es manté en valors minoritaris, el nombre de municipis és més alt que en l'anterior i ascendeix fins el 43,9%. Finalment, respecte a l'elaboració del codi de conducta dels alts càrrecs, la major part dels municipis que han participat en l'estudi afirmen no haver-ho fet. De fet, només el 39,4 % dels municipis ha complert amb aquesta obligació continguda en la normativa.

Pel que fa a la freqüència d'actualització, la Taula 6.12 ofereix la distribució de les respostes i els resultats són, en aquests cas, poc clars. Podria semblar que la tendència més habitual és a dur a terme actualitzacions mensuals, però els percentatges en cada cas són similars i, a més, l'opció "d'altres" recull un gens menor 17,1% de les respostes. Si analitzem amb major detall el contingut dins d'aquesta opció, s'identifiquen respostes que fan referència a la necessitat en funció del context o la casuística de cada informació.

Taula 6.12 Amb quina freqüència s'actualitza la informació del portal de transparència

	Freqüència	Percentatge
Diàriament	35	17,6
Setmanalment	44	22,1
Quinzenalment	22	11,1
Mensualment	48	24,1
Semestralment	16	8,0
Altres	34	17,1
Total	199	100,0

En relació amb les sol·licituds de suport, més de la meitat dels ens afirmen haver demanat suport a algun ens públic per al desenvolupament de les polítiques d'aquest àmbit (Taula 6.13). Es tracta d'un percentatge que mostra un comportament ampli i majoritari però no generalitzat. Aquest fet s'ha de contextualitzar en el marc de municipis majors de 5.000 habitants però tot i així és encara relativament reduït, si tenim present l'activitat del Consorci de l'Administració Oberta de Catalunya. Molt probablement, simplement hi ha ens que no han considerat el desenvolupament de la plataforma com un suport en sentit estricte.

Taula 6.13 Sol·licitud de suport a algun ens públic

	Freqüència	Percentatge
Sí	116	58,3
No	83	41,7
Total	199	100,0

La Taula 6.14 mostra les distribucions de les respostes a preguntes sobre increments en determinats tipus de recursos per part dels ajuntaments en matèria de transparència. La part superior de la taula mostra la informació recollida respecte a l'increment de dotació de recursos humans i ofereix una imatge similar a d'altres preguntes que ja indicaven que els municipis afirmen no haver incrementat les seves plantilles fruit de les polítiques de transparència.

En el cas dels recursos tecnològics, els ajuntaments es mostren més receptius a la pregunta sobre l'increment i més del 50% dels consistoris que han respost han reconegut haver-ne ampliat la dotació. De nou, a preguntes de contingut estrictament econòmic, en canvi, la tendència es torna a revertir i només el 34,7% dels municipis afirmen haver-hi dedicat una major dotació. Pel que fa la formació, un 58,2% dels ajuntaments que han respost manifesten haver incrementat els recursos en relació a la formació. No sembla, però, que l'aplicació de la norma, hagi suposat una ampliació generalitzada dels recursos jurídics i, de fet, només el 26,2% dels ajuntaments respon haver-los incrementat.

Taula 6.14 Increment de recursos per al compliment de la llei de transparència en els darrers dos anys

	Freqüència	Percentatge
<i>S'ha incrementat la dotació de recursos humans</i>		
Sí	48	24,4
No	149	75,6
Total	197	100,0
<i>S'ha incrementat la dotació de recursos tecnològics</i>		
Sí	100	50,8
No	97	49,2
Total	197	100,0
<i>S'ha incrementat la dotació de Recursos econòmics</i>		
Sí	68	34,7
No	128	65,3
Total	196	100,0
<i>S'ha incrementat la dotació de Recursos formatius</i>		
Sí	114	58,2
No	82	41,8
Total	196	100,0
<i>S'ha incrementat la dotació de recursos jurídics</i>		
Sí	51	26,2
No	144	73,8
Total	195	100,0

Les taules següents ofereixen la mateixa informació, però en aquest cas segmentat per tram de població d'acord amb els trams que s'utilitzen de forma habitual en el règim local. La Taula 6.15 recull la informació sobre inici de les actuacions en matèria de transparència per tram de població i ja posa de manifest la importància del tram de població en que se situa el municipi. La major part dels municipis de població superior a 50.000 habitants, van començar el procés abans de 2015; si descendim de tram, entre els municipis que se situen entre els 20.000 i els 50.000 habitants ja podem observar que l'inici de la implementació va ser més tardà; i en el cas del segment de població que recull els municipis de menor grandària de l'estudi (de 50.000

a 19.000 habitants) trobem percentatges de municipis molt similars fins al 2016 i és el tram on l'inici precoç - previ a 2015- és menys freqüent.

Taula 6.15 Aplicació de la norma per tram de població

	5.000 - 19.999		20.000 - 50.000		> 50.000	
	Freqüència	%	Freqüència	%	Freqüència	%
Abans de 2015	26	19,0	13	31,7	12	54,5
Gener i juny de 2015	33	24,1	13	31,7	5	22,7
Juliol i desembre de 2015	29	21,2	9	22,0	4	18,2
Al llarg del 2016	35	25,5	3	7,3	1	4,5
Al llarg del 2017	11	8,0	3	7,3	-	-
Al llarg del 2018	2	1,5	-	-	-	-
Altres	1	0,7	-	-	-	-
Total	137	100,0	41	100,0	22	100,0

Pel que fa a la creació d'una unitat específica, les dades recollides mostra que es tracta d'una pràctica molt més habitual en els municipis de major població. La Taula 6.16 ofereix informació sobre aquesta matèria i mentre que no s'aprecia una diferència marcada en els dos trams de recullen els municipis de fins a 50.000 habitants, entre els que superen aquest llindar, en canvi, el percentatge de les respostes afirmatives ascendeix de menys del 30% en els dos trams inicials al 63,6% dels ajuntaments del grup.

Taula 6.16. Creació d'una unitat específica dins l'estructura municipal per tram de població

Tram de població		Freqüència	%
5.000 - 19.999	Sí	37	27,4
	No	98	72,6
	Total	135	100,0
20.000 - 50.000	Sí	12	29,3
	No	29	70,7
	Total	41	100,0
> 50.000	Sí	14	63,6
	No	8	36,4
	Total	22	100,0

En canvi, la identificació d'un responsable que coordina la matèria és present de forma rellevant en tots els trams però és justament en el tram de població que inclou els municipis de major població on és menys habitual. Cal dir, però, que es tracta d'una estratègia majoritària en tots els trams, fins a arribar al 78% entre els municipis d'entre 20.000 i 50.000 habitants (Taula 6.17).

Taula 6.17. Identificació d'un responsable que coordina la planificació i el desenvolupament de la llei encara que no hagi suposat una nova contractació per tram de població

Tram de població		Freqüència	%
5.000 - 19.999	Sí	99	72,8
	No	37	27,2
	Total	136	100,0
20.000 - 50.000	Sí	32	78,0
	No	9	22,0
	Total	41	100,0
> 50.000	Sí	13	61,9
	No	8	38,1
	Total	21	100,0

La transversalitat de nou es mostra com una tendència majoritària entre els municipis de tots els trams, tot i que es pot identificar un cert repunt entre els municipis de poblacions compreses entre els 20.000 i els 50.000 habitants (Taula 6.18).

Taula 6.18 Transversalitat en l'organització de la matèria per tram de població

Tram de població		Freqüència	%
5.000 - 19.999	Sí	88	64,7
	No	48	35,3
	Total	136	100,0
20.000 - 50.000	Sí	30	73,2
	No	11	26,8
	Total	41	100,0
> 50.000	Sí	14	66,7
	No	7	33,3
	Total	21	100,0

En relació al tipus de dedicació de les persones que treballen en l'àmbit de transparència, la grandària poblacional es mostra de nou com una variable rellevant en l'anàlisi. La Taula 6.19 mostra la distribució de les diferents composicions de recursos humans pel que fa a la dedicació a la matèria. A la taula s'aprecia clarament com el percentatge de municipis on totes les persones al servei d'aquesta matèria s'hi dediquen de forma exclusiva, s'incrementa segons ascendim de tram de població i la configuració mixta manifesta un comportament similar -s'incrementa segons ascendim de tram. En canvi, la situació oposada, on cap professional desenvolupa una dedicació exclusiva a la matèria experimenta l'evolució contrària: és més habitual en els municipis de menor grandària i ho és menys en els trams de major volum poblacional.

Taula 6.19 Tipus de dedicació de les persones que treballen a l'àmbit de transparència

Tram de població		Freqüència	%
5.000 - 19.999	Totes completa	4	3,0
	Mixt	4	3,0
	Totes compartida	127	94,1
	Total	135	100,0
20.000 - 50.000	Totes completa	2	5,0
	Mixt	4	10,0
	Totes compartida	34	85,0
	Total	40	100,0
> 50.000	Totes completa	3	13,6
	Mixt	6	27,3
	Totes compartida	13	59,1
	Total	22	100,0

Pel que fa a la incorporació de nou personal, que en l'anàlisi sense segmentació es mostrava com una opció no gaire estesa, la Taula 6.20 recull la distribució de valors per tram poblacional i posa de manifest, de nou l'impacte de la grandària i, en particular, un comportament diferenciat en els municipis de poblacions superiors a 50.000 habitants. De fet, el percentatge de municipis que manifesten haver incorporat personal en el tram superior més que dobla els dels trams anteriors.

Taula 6.20 Incorporació de nou personal (independentment de la forma jurídica utilitzada) per tram de població

Tram de població		Freqüència	%
5.000 - 19.999	Sí	16	11,8
	No	120	88,2
	Total	136	100,0
20.000 - 50.000	Sí	6	14,6
	No	35	85,4
	Total	41	100,0
> 50.000	Sí	8	36,4
	No	14	63,6
	Total	22	100,0

La taula 6.21 mostra la distribució de les respostes a la qüestió sobre la contractació de serveis a empreses externes. En aquest cas, s'aprecia un comportament diferencial particular en els municipis que situen en volums poblacionals entre 20.000 i 50.000 habitants. En aquest segment el percentatge de contractacions externes s'eleva per a tornar a baixar de forma sensible en els municipis de major grandària. De fet, ho fa a nivells inferiors fins i tot que entre els de menor número d'habitants.

Taula 6.21 Contractació de serveis a empreses externes per tram de població

Tram de població		Freqüència	%
5.000 - 19.999	Sí	31	22,8
	No	105	77,2
	Total	136	100,0
20.000 - 50.000	Sí	19	46,3
	No	22	53,7
	Total	41	100,0
> 50.000	Sí	4	18,2
	No	18	81,8
	Total	22	100,0

Pel que fa a l'existència d'una partida pressupostària específica, la Taula 6.22 mostra l'evolució per tram de població i, si bé es tracta d'una decisió no majoritària, la segmentació ens permet observar un clar canvi en el lliandar dels 20.000 habitants. A partir d'aquest tall, el percentatge de municipis que afirmen disposar d'una partida específica és més que duplica respecte al grup anterior.

Taula 6.22 Existència d'una partida pressupostària específica per a actuacions en la matèria per trams de població

Tram de població		Freqüència	%
5.000 - 19.999	Sí	18	13,2
	No	118	86,8
	Total	136	100,0
20.000 - 50.000	Sí	12	30,0
	No	28	70,0
	Total	40	100,0
> 50.000	Sí	7	31,8
	No	15	68,2
	Total	22	100,0

La Taula 6.23 mostra que la formació del personal també experimenta comportaments diferenciats en funció del tram de població on se situï el municipi. Si bé és majoritari en tots ell, en els dos menors és tracta d'una activitat desenvolupada per entorn del 80%, en canvi, el percentatge cau al 63,6% en els municipis de major grandària.

Taula 6.23. Formació del personal en matèria de transparència per tram de població

Tram de població		Freqüència	%
5.000 - 19.999	Sí	107	78,1
	No	30	21,9
	Total	137	100,0
20.000 - 50.000	Sí	33	80,5
	No	8	19,5
	Total	41	100,0
> 50.000	Sí	14	63,6
	No	8	36,4
	Total	22	100,0

La Taula 6.24 mostra la distribució de les respostes en relació amb l'impuls d'actuacions específiques i, en aquest cas, l'evolució per tram seguiria una tendència més previsible: entorn de la meitat dels ens del segment 5.000 a 19.999 habitants, ascendeix al 70% en el següent tram, fins a arribar a més del 95% entre els de major grandària.

Taula 6.24 Impuls d'algun tipus d'actuació específic per a la implantació de la norma per tram de població

Tram de població		Freqüència	%
5.000 - 19.999	Sí	63	46,0
	No	74	54,0
	Total	137	100,0
20.000 - 50.000	Sí	29	70,7
	No	12	29,3
	Total	41	100,0
> 50.000	Sí	21	95,5
	No	1	4,5
	Total	22	100,0

La resposta a les sol·licituds d'accés no sembla plantejar cap qüestió per als municipis, independentment del seu tram de població i la Taula 6.25 ho il·lustra de forma clara amb els percentatges de les respostes afirmatives. Es tracta, efectivament, d'una obligació normativa i les respostes afirmatives es poden interpretar en aquest sentit. Ara bé, la resta d'actuacions consultades tenen també una previsió normativa i no sempre que sempre hagi desplegat un efecte tan intens, al menys pel que fa a la resposta.

Taula 6.25 Es respon a les sol·licituds de dret d'accés per tram de població

Tram de població		Freqüència	%
5.000 - 19.999	Sí	132	97,1
	No	4	2,9
	Total	136	100,0
20.000 - 50.000	Sí	41	100,0
> 50.000	Sí	22	100,0

La Taula 6.26 ofereix informació sobre l'actualització que, de nou, es mostra com una activitat molt generalitzada.

Taula 6.26 Actualització de la informació inclosa al portal de transparència per tram de població

Tram de població		Freqüència	%
5.000 - 19.999	Sí	130	95,6
	No	6	4,4
	Total	136	100,0
20.000 - 50.000	Sí	41	100,0
> 50.000	Sí	22	100,0

Pel que fa a la conversió de la documentació a formats reutilitzables, la Taula 6.27 torna a oferir una imatge de relació més lineal on el percentatge de municipis que afirmen portar a terme aquesta actuació s'incrementa en els municipis de majors volums poblacionals. Cal dir que fins i tot en el tram de major volum, un municipi –que no deixa de ser anecdòtic– respon no fer-ho.

Taula 6.27 Conversió de la documentació inclosa al portal de transparència en formats reutilitzables per tram de població

Tram de població		Freqüència	%
5.000 - 19.999	Sí	95	70,4
	No	40	29,6
	Total	135	100,0
20.000 - 50.000	Sí	33	80,5
	No	8	19,5
	Total	41	100,0
> 50.000	Sí	21	95,5
	No	1	4,5
	Total	22	100,0

De nou, la resposta a la pregunta sobre incorporació de nova informació va rebre una resposta afirmativa gairebé unànime de manera que aquesta segmentació només permet observar que els pocs que van marcar l'opció negativa se situen en els trams de menor volum (Taula 6.28).

Taula 6.28 Incorporació de nova informació al portal de transparència per tram de població

Tram de població		Freqüència	%
5.000 - 19.999	Sí	131	96,3
	No	5	3,7
	Total	136	100,0
20.000 - 50.000	Sí	41	100,0
> 50.000	Sí	22	100,0

La Taula 6.29, que recull la distribució de respostes a la pregunta sobre elaboració de documentació específica, torna a posar de manifest el pes de la variable de volum poblacional en el comportament dels municipis amb increments en els percentatges de respostes afirmatives en cada segment.

Taula 6.29 Elaboració de documentació inexistent abans de l'aprovació de la norma (redacció de cartes de serveis, codis de conducta, indicadors de qualitat dels serveis, entre d'altres) per tram de població

Tram de població		Freqüència	%
5.000 - 19.999	Sí	85	62,5
	No	51	37,5
	Total	136	100,0
20.000 - 50.000	Sí	36	87,8
	No	5	12,2
	Total	41	100,0
> 50.000	Sí	20	90,9
	No	2	9,1
	Total	22	100,0

La reestructuració de la informació inclosa al lloc web i al portal no sembla seguir una tendència tan influenciada per la grandària municipal. D'acord amb la informació que ofereix la Taula 6.30, es tracta d'una pràctica majoritària i molt freqüent entre els municipis independentment del seu volum d'habitants, tot i que s'aprecia un increment del percentatge de respostes positives en les trams de major població.

Taula 6.30 Reestructuració de la informació inclosa al web municipal i al portal de transparència

Tram de població		Freqüència	%
5.000 - 19.999	Sí	115	84,6
	No	21	15,4
	Total	136	100,0
20.000 - 50.000	Sí	39	95,1
	No	2	4,9
	Total	41	100,0
> 50.000	Sí	21	95,5
	No	1	4,5
	Total	22	100,0

En canvi, quan fem referència a activitat que, tot i dins de les obligacions de la norma, són més genèriques i més difícilment controlables, la influència del volum poblacional torna a ser més rellevant. La Taula 6.31 recull la informació sobre aquesta matèria i permet observar un clar increment de les respostes afirmatives a l'elaboració d'aquest tipus d'eines en cadascun dels trams.

Taula 6.31 Resum i sistematització de la documentació municipal per fer-la més intel·ligible (gràfics, documents de resum o explicatius) per tram de població

Tram de població		Freqüència	%
5.000 - 19.999	Sí	81	59,6
	No	55	40,4
	Total	136	100,0
20.000 - 50.000	Sí	32	78,0
	No	9	22,0
	Total	41	100,0
> 50.000	Sí	18	81,8
	No	4	18,2
	Total	22	100,0

En relació a l'elaboració d'un Pla d'Actuació Municipal (PAM) com a eina de compliment de les obligacions de planificació, cal insistir en les dificultats per a distingir els municipis que ja l'elaboraven de forma prèvia i, per tant, la vinculació efectiva de la matèria amb l'aplicació de la norma. En qualsevol cas, la Taula 6.32, recull aquesta informació i també posa de manifest comportaments clarament diferenciat en funció del tram de població.

Taula 6.32 Pla d'Actuació Municipal (PAM) 2015-2019 per tram de població

Tram de població		Freqüència	%
5.000 - 19.999	Sí	44	32,4
	No	92	67,6
	Total	136	100,0
20.000 - 50.000	Sí	23	57,5
	No	17	42,5
	Total	40	100,0
> 50.000	Sí	16	72,7
	No	6	27,3
	Total	22	100,0

La Taula 6.33 recull la informació sobre l'existència i publicació d'enquestes de satisfacció que, tot i tractar-se també d'una obligació específica de la norma, experimenten un nivell molt més baix de compliment i també molt influenciat pel volum d'habitants de la localitat.

Taula 6.33 Enquestes de satisfacció dels serveis municipals als ciutadans per tram de població

Tram de població		Freqüència	%
5.000 - 19.999	Sí	51	37,5
	No	85	62,5
	Total	136	100,0
20.000 - 50.000	Sí	24	58,5
	No	17	41,5
	Total	41	100,0
> 50.000	Sí	15	71,4
	No	6	28,6
	Total	21	100,0

De manera similar a les enquestes, els indicadors de qualitat, també incorporats com a obligació normativa manifesten nivells més baixos fins i tot que les enquestes i també molt clarament influenciats pel tram de població. La Taula 6.34 mostra les diferències d'un tram al següent i, en particular, el salt del percentatge de respostes afirmatives del segment inferior al següent tram que gairebé duplica l'anterior.

Taula 6.34 Indicadors de qualitat de serveis públics per tram de població

Tram de població		Freqüència	%
5.000 - 19.999	Sí	38	27,9
	No	98	72,1
	Total	136	100,0
20.000 - 50.000	Sí	21	52,5
	No	19	47,5
	Total	40	100,0
> 50.000	Sí	13	61,9
	No	8	38,1

	Total	21	100,0
--	-------	----	-------

L'elaboració de cartes de serveis reproduceix la lògica anterior. La Taula 6.35 mostra una tendència molt similar a la resta del bloc vinculat a la qualitat dels serveis públics. En aquest cas, cal tenir present, a més, que la norma exigeix la publicació i estableix un contingut mínim. En aquests casos, doncs, la manca de compliment no pot estar vinculada a la manca de definició de l'obligació.

Taula 6.35 Elaboració de cartes de serveis per tram de població

Tram de població		Freqüència	%
5.000 - 19.999	Sí	50	36,8
	No	86	63,2
	Total	136	100,0
20.000 - 50.000	Sí	23	56,1
	No	18	43,9
	Total	41	100,0
> 50.000	Sí	14	66,7
	No	7	33,3
	Total	21	100,0

Pel que fa a les sol·licituds de suport a d'altres ens públics, la Taula 6.36 mostra la influència de la població però, en aquest cas, en sentit invers: els municipis de major població han afirmen requerir menys suport per part d'altres administracions. Cal tenir present aquestes dades no són completament coherents amb la informació sobre usuaris de les plataformes del Consorci per a l'Administració Oberta de Catalunya (AOC).

Taula 6.36. Sol·licitud de suport a algun ens públic per tram de població

Tram de població		Freqüència	%
5.000 - 19.999	Sí	84	61,8
	No	52	38,2
	Total	136	100,0
20.000 - 50.000	Sí	23	56,1
	No	18	43,9
	Total	41	100,0
> 50.000	Sí	9	40,9
	No	13	59,1
	Total	22	100,0

La Taula 6.37 recull la informació recollida respecte a l'increment de recursos humans. Si bé és cert que la major part d'ens de tots els trams de població van respondre negativament a aquesta qüestió, el percentatge de municipis que afirma haver incrementat la dotació és lleugerament més alt en el grup de municipis de major volum poblacional.

Taula 6.37 Increment de dotació en recursos humans per trams de població

Tram de població		Freqüència	%
5.000 - 19.999	Sí	30	22,2
	No	105	77,8
	Total	135	100,0
20.000 - 50.000	Sí	10	25,0
	No	30	75,0
	Total	40	100,0
> 50.000	Sí	8	36,4
	No	14	63,6
	Total	22	100,0

Els municipis participants es posicionen de manera més favorable respecte a la pregunta sobre increment de dotació de recursos tecnològics. En aquest cas, a més, la Taula 6.38 mostra un canvi clar en el comportament dels municipis de menor grandària respecte als de volums poblacions per sobre dels 20.000 habitants. El percentatge de respostes afirmatives entre els municipis que superen aquest llindar és molt superior i clarament majoritari.

Taula 6.38 Increment de dotació en recursos tecnològics per tram de població

Tram de població		Freqüència	%
5.000 - 19.999	Sí	55	40,4
	No	81	59,6
	Total	136	100,0
20.000 - 50.000	Sí	29	72,5
	No	11	27,5
	Total	40	100,0
> 50.000	Sí	16	76,2
	No	5	23,8
	Total	21	100,0

Pel que fa als recursos formatius, la informació recollida posa de manifest un comportament particular. La Taula 6.39 permet identificar un canvi en el llindar dels 20.000 habitants i, després, una estabilització. És a dir sembla que a partir d'un determinat moment les necessitats formatives no augmenten o no s'identifiquen en termes d'increment.

Taula 6.39 Increment de dotació en recursos formatius per tram de població

Tram de població		Freqüència	%
5.000 - 19.999	Sí	74	54,4
	No	62	45,6
	Total	136	100,0
20.000 - 50.000	Sí	26	66,7
	No	13	33,3
	Total	39	100,0
> 50.000	Sí	14	66,7

No	7	33,3
Total	21	100,0

6.2 Percepcions sobre l'impacte intern

Abans d'entrar en la qüestió sobre els efectes de l'aprovació de la normativa sobre transparència en els ajuntaments, la percepció més generalitzada de la situació immediatament anterior a l'aprovació de la Llei es pot resumir en dos aspectes essencials. En primer lloc, la major part dels Ajuntaments comptaven ja amb algun tipus de política de transparència, tot i que es limitava en molts casos simplement a "publicar coses" o fer que alguns documents estiguessin disponibles en els webs oficials (en cas que n'hi hagués). Ara bé, en segon lloc, l'aprovació de la norma va servir per fer palès, no només als responsables d'implementar-la sinó també als responsables polítics i, en menor mesura, a la resta del personal, que la transparència anava molt més enllà de la publicació de documentació. Així, aquells ajuntaments que ja comptaven amb sistemes integrats de gestió de documents "ho van tenir més fàcil". A més, amb la normativa nova entraven al focus d'atenció qüestions, com ara l'anonimització, per les quals mancaven protocols d'actuació clars.

Pel que fa al conjunt de percepcions dels responsables de transparència respecte sobre l'impacte intern de l'aprovació de la Llei, dividim la presentació dels resultats en tres blocs. Primer, quines van ser les reaccions internes en el moment d'aprovació. Segon, quins foren els principals canvis interns pel que fa a l'estructura administrativa. Finalment, quina ha estat l'evolució d'aquesta qüestió des del moment d'aprovació fins als nostres dies.

6.2.1 Percepcions sobre reaccions internes

Pel que fa a les percepcions sobre la reacció que es produí a l'interior dels ajuntaments just en el moment d'aprovació de la Llei, el grup de discussió es va organitzar en dues activitats diferents. Per una banda, es van presentar 4 fulls als participants que, cadascun d'ells, contenia una possible reacció típica de l'Ajuntament:

- Va haver-hi preocupació dins de l'Ajuntament
- Es va esperar al darrer moment
- Es pensava que no caldria aplicar gairebé res / no érem conscients
- Estava raonablement tractat i previst i es va desenvolupar amb normalitat

Aleshores, es va convidar els participants a puntuar, en una escala de 0 a 5, la mesura en què consideraven que l'experiència del seu Ajuntament s'ajustava a cada reacció típica, i a anotar, en cas que ho consideressin oportú, comentaris referents a la seva experiència. Un cop acabada aquesta activitat, es van discutir breument els resultats.

6.2.1.1 Va haver-hi preocupació dins de l'ajuntament

Pel que fa a la primera de les afirmacions, els participants van decidir distingir la seva puntuació pel que fa a la reacció del nivell polític municipal i del nivell tècnic. De fet, la mitjana rebuda pel nivell polític és de 1,5, el que implica que la percepció és que els governs municipals no van expressar uns nivells gaire alts de preocupació per l'aprovació de la Llei de Transparència. Ara bé, la mitjana de preocupació percebuda pel nivell tècnic és de 3,1. En qualsevol cas, la percepció generalitzada és que hi havia més preocupació entre el personal tècnic, i que l'àmbit polític estava més preocupat pels rànquings obtinguts pel seu Ajuntament (per exemple,

Infoparticipa) i perquè es complís amb els mínims requerits per la normativa. Un possible factor que explica, segons un participant, la manca de preocupació sobre aquesta qüestió era l'absència de sancions creïbles per incompliment de la Llei.

6.2.1.2 Es va esperar al darrer moment

En concordança amb els resultats obtinguts en la primera afirmació, hi hagué un acord generalitzat entre els participants (mitjana de 3,4) que els Ajuntaments van tendir a esperar fins al darrer moment abans d'endegar accions serioses d'adaptació a la normativa de transparència. Així, un dels participants va anotar que "es va fer l'encàrrec a un departament però molt a nivell tecnològic i encarat a complir rànquings", tot i que un altre participant va admetre que en el seu Ajuntament "es va preparar amb certa antelació com començar a implantar la Llei." Tanmateix, l'espera fins al darrer moment per adaptar-se a la Llei per part dels ajuntaments no es va percebre com una actitud exclusivament lligada a la transparència, sinó un comportament habitual dels governs locals.

6.2.1.3 Es pensava que no caldria aplicar gairebé res / no érem conscients

En aquesta reacció tipus, la mitjana és de 2,4, el que indica que no sembla haver-hi una tendència compartida pels participants en aquesta qüestió. Per una banda, hi ha participants que perceben que el grau de preparació dels Ajuntaments era insuficient, per exemple, que "només es pensava en complir auditories, no s'hi creia en general i per tant no se n'era conscient", o que "n'érem conscients a Secretaria, però en un projecte transversal tothom no ho va ser igual". Per altra banda, uns altres participants afirmen que les seves organitzacions sí que eren conscients dels canvis que implicava la Llei, encara que de fet els ajuntaments no estiguessin preparats per adaptar-s'hi de forma efectiva. Per exemple, un participant afirma que "es va veure que hi havia necessitat de fer un esforç més ampli que complir avaluacions", però un altre indica que "teòricament sí que hi havia el coneixement de les implicacions, però l'organització no estava preparada".

En aquest sentit, es va compartir la idea que encara que hi hagués una certa previsió, des de les organitzacions no s'era plenament conscient del grau de canvi que implicava la Llei abans d'aplicar-la. La Llei, en realitat, "ho va canviar tot, perquè la mera idea que un ciutadà pot demanar accés a un procediment mentre s'està tramitant (quan abans es podia dir *no* a tot), és un canvi molt important". Això també s'aplica al fet que la Llei va eixamplar les maneres de concebre la transparència i les seves conseqüències, introduint "la transparència activa o les cartes de serveis, que ara impliquen que hem de tenir uns indicadors i fer el seguiment de si complim o no, etc. A nivell organitzatiu és un canvi radical". Lligat a això, l'aprovació de la Llei fa canviar la idea que els ajuntaments van començar a tenir sobre el grau de transparència que tenien abans d'adaptar-se a la Llei, fet que ha ajudat a l'acceptació de la necessitat de canvis. En particular, un dels participants ho expressa dient que "això ha servit com un instrument de millora interna en la gestió, que ara és més eficient, especialment en els ajuntaments grans. També ha ajudat a trencar l'excessiva departamentalització en els ajuntaments grans".

6.2.1.4 Estava raonablement tractat i previst i es va desenvolupar amb normalitat

Finalment, la quarta afirmació tampoc ha rebut una puntuació homogènia (mitjana de 2,4). Com en el cas anterior, els comentaris dels participants són variats i van des de la crítica al funcionament de les seves organitzacions en aquesta qüestió (indicant, per exemple, que "un mes abans de l'entrada en vigor de la Llei es va començar a treballar" o que "els tècnics responsables ja estaven treballant, però el gruix de l'organització

encara no l'ha llegida [la llei]”), a una visió més optimista de la capacitat de planificació de les seves organitzacions respecte de l'adaptació a la normativa. Així, hi ha qui afirma que “es va preveure i planificar raonablement a nivell tècnic”, que la feina és continuada en el temps (“encara avui ens estem adaptant creant un equip sòlid, estratègia i recursos”), tot i que els resultats de la planificació no van ser homogenis (“no tothom va reaccionar igual a la planificació, a nivell de resultats”).

6.2.2 Percepcions sobre actuacions internes

El segon bloc de discussió va tractar sobre les actuacions internes com a resultat de l'aplicació de la Llei de Transparència. En concret, quin conjunt de reorganitzacions es van produir des d'un de vista administratiu i com es van viure aquests canvis per part del personal.

Pel que fa als canvis organitzatius, hem de distingir entre els ajuntaments grans i els petits. En els primers, la percepció més compartida és que en tractar-se d'organitzacions de certa magnitud, els canvis introduïts per la Llei (que per definició són transversals i que, com hem vist més amunt, no es rebien amb entusiasme) era molt poc probable que tinguessin un impacte organitzatiu profund més enllà del pur compliment de la Llei. En un cas, un participant va explicar que “s'havia de complir amb la llei i vam posar una persona perquè calia, però no és efectiu, perquè tothom té el seu espai i no hi pots entrar, no es percep com una cosa transversal”. Un altre ho diu de forma encara més directa: “l'organització hauria hagut de traduir la Llei en canvis organitzatius que no es van produir”. En altres casos, els canvis es van produir però només després que hi hagués un canvi de govern a partir de les eleccions municipals de 2015, a través de l'establiment de regidories (de Transparència, de Govern Obert o amb noms similars). En un d'aquests casos, un dels participants explica que “ara s'ha produït un canvi organitzatiu quan es va crear una regidoria de Transparència, que ha impulsat un equip de treball de procedència diversa dins de l'ajuntament i aleshores sí que hi ha un canvi organitzatiu important”. Per una banda, la creació de regidories especialitzades en transparència ha implicat un canvi d'estructura organitzativa i administrativa, sempre que això s'hagi traduït en una assignació de personal que es dedica a les tasques pròpies d'aquesta regidoria. En aquest sentit, entre els participants hi ha experiències en els dos sentits possibles: creació de regidoria però buida de personal, i creació de regidoria amb un impuls decidit. En aquest segon cas, per altra banda, la creació d'una unitat administrativa que té una regidoria al darrere ha evidenciat un impuls polític que ha facilitat la implicació del personal de l'Ajuntament en les tasques de transparència. Un dels participants ho explica així: “Ara comencem a tenir consciència de la necessitat (i hi comencem a treballar) sobre com treballar amb la transparència a partir de la creació de les dades d'origen, però això és molt recent tot i que és molt important. Però això ha estat només possible quan hi ha hagut un canvi de govern: sense impuls polític, això és impossible”. En el cas contrari, un altre participant deia: “però que es creï la regidoria de Transparència no vol dir res, perquè en el meu cas es va crear però està buida”.

Pel que fa als ajuntaments més petits, la percepció generalitzada és que la manca de recursos ha impedit que l'impuls polític (que ja era feble) hagi tingut un gran impacte de caràcter organitzatiu. Per això, en el cas d'ajuntaments més petits, el paper de la Diputació de Barcelona o altres òrgans supramunicipals pren una rellevància notable. Un dels participants ho explica dient que “la realitat és molt pedestre; el responsable ho va començar a aplicar implicant-hi la Secretària; es va fer una comissió transversal per posar-ho en marxa; van demanar ajuda a la Diputació per fer una auditoria, que va servir per establir un procediment d'accés a la informació pública i el de revisió de la publicitat activa”. Ara bé, una vegada implantat el sistema, la manca de recursos continua fent difícil que els processos quedin implantats en l'organització. Un altre dels dèficits identificats pels participants procedents d'ajuntaments més petits és la manca de formació per al personal en

matèria de transparència. En un dels casos, un participant comentava que “potser ha faltat formació perquè les àrees entenguessin què significava el treball que havien de fer per complir, i encara falta la informació”.

En termes generals, els participants (d'ajuntaments grans i petits) afirmen que la implantació de la Llei ha generat un augment de les relacions entre les diverses àrees o departaments de la seva organització, tot i que admeten que aquesta interacció constant “s’ha de sistematitzar millor”. Un dels participants oferia una explicació ben elaborada d’aquest argument: “hem començat a trencar aquesta lògica de «regnes de taifes». [...] La lògica de «això és meu i no comparteixo aquesta informació» s’està trencant però costa molt perquè hi ha gent en l’organització que s’hi ha resistit (són mamuts). La majoria de l’organització va entenenent que compartir la informació cada vegada la gent ho està demanant més”.

En aquest sentit, tot i que alguns participants identifiquen un cert canvi cultural en les seves organitzacions en matèria de transparència, la majoria considera que aplicar els principis de transparència en les seves organitzacions depèn de l’existència de xarxes informals a través de les quals la informació pot fluir. Un participant ho definia exactament com “xarxes informals amb un departament que és qui té la responsabilitat”, tot i que “de mica en mica van canviant coses a nivell de l’organització”. Un altre admetia que “han disminuït les reticències: hem passat de ser els enemics a tenir una xarxa de col·laboradors informals però fiables dins de l’organització que són clau perquè tot flueixi; ara falta fer-ho extensiu més enllà d’aquestes persones que s’han implicat més”. A més, en alguns casos aquestes xarxes informals s’han desenvolupat per “generació espontània; ja hi havia equips de planificació de cada àrea amb un treball comú i compartit i vam començar per aquí, però tot ha anat evolucionant de manera natural sense que l’organització hagi nomenat ningú”, de manera que “hi ha participat sempre, de cada àrea, la persona més motivada”.

Pel que fa a la manera com els responsables d’aplicar la llei van experimentar el procés d’adaptació de les seves organitzacions, la major part de participants admeten que els dies immediatament anteriors a l’entrada en vigor de la Llei hi havia, entre els tècnics, una certa expectació barrejada amb incertesa i un punt d’estrès. Tanmateix, de les intervencions variades al voltant d’aquest tema es pot concloure que la forma com es va gestionar aquest procés des de l’àmbit polític va tenir un impacte sobre la manera com el personal tècnic ho va experimentar. En casos on l’impuls polític és percebut com a erràtic o extremadament feble, una persona responsable explica que “ho vaig viure com un càstig”, un sentiment que no desapareix fins que “m’he cregut el projecte”. En altres casos, el suport polític va permetre una preparació més sistemàtica. Per exemple: “es va proposar fer una formació interna a tots els treballadors, de manera que vam deixar clar que era una cosa de tothom”. Tot i això, quan es tractava d’ajuntaments petits, “el dia que tocava Secretaria ho tenia tot fet i nosaltres no i això va ser una mica dramàtic”.

Aquesta experiència pròpia estava, però, contextualitzada per la forma com la resta de personal dels ajuntaments experimentava l’entrada en vigor de la normativa de transparència. En general, els participants consideren que l’actitud més general del personal no encarregat explícitament de tasques de transparència ho va viure com “una cosa que no anava amb ells”. A banda d’això, un cop s’havien de dur a terme les tasques pròpies de la posada en marxa dels requisits de transparència, aquesta indiferència molts cops es traduïa en reticència a col·laborar: “hi ha unes persones que s’ho han cregut molt però no són els departaments finalistes (els que tenen les dades). El 2015 l’organització mirava cap a una altra banda”.

6.2.3 Percepcions sobre l’evolució des de la posició inicial

El darrer bloc del grup de discussió es va dedicar a la discussió sobre com ha evolucionat la transparència en els ajuntaments des del moment de la seva posada en marxa, ara fa quatre anys. Per fer-ho, es va demanar als participants que escrivissin les seves impressions en un full.

En la major part dels casos, la impressió dels primers moments és d'una marcada incertesa que s'expressa amb una gran diversitat de sentiments. Hi ha, per exemple, qui diu que "en un principi va ser engrescador" o que des d'un primer moment es va dur a terme un bon treball "intern d'anàlisi, cerca de solucions", encara que també hi ha la visió que les organitzacions ho assumien com un mer tràmit per complir la llei. En altres casos, però, el sentiment és més aviat negatiu perquè perceben que a les seves organitzacions hi havia "manca d'implicació inicial" i un gran "desconeixement sense identificar ni ubicar on havia de recaure ni les seves implicacions".

Un cop passat el primer moment, la majoria dels participants identifiquen una segona fase en què coincideixen els canvis administratius i un reconeixement o una acceptació per part de la resta de personal de l'ajuntament de les implicacions de la transparència, malgrat que en algun cas es comenta que l'impuls polític ha disminuït amb el temps. Un participant ho explica dient que "després d'aquests primers temps, en treballar tot el que implica la llei i entendre-la finalment, vaig aconseguir que m'agradés i, a partir d'aquí vaig ser capaç d'elaborar un projecte de govern obert que serà molt positiu si aconseguim aplicar-ho a la meva organització". Ara bé, aquesta mateixa persona admet que des del punt de vista de la seva organització, "a mesura que hem anat avançant i mostrant a l'organització tots els canvis organitzatius que requereix ser un govern obert i transparent, ho veuen com una missió impossible i hi ha una certa resistència al canvi. Ara crec que políticament hi ha una relaxació en el compliment de la llei". Un altre participant ha resumit aquesta fase com "d'estancament, desil·lusió i cansament per manca de resultats".

Altres participants, tanmateix, han observat una altra realitat en les seves organitzacions, en el sentit que la implantació dels principis de transparència ha conduït a uns certs canvis en la forma de treballar de les administracions. Per exemple, un participant ho definia com una "fase de millora (pràcticament la fase que predomina i es manté). Millora dels processos, integrant el web i la transparència", mentre que un altre ho explica com un procés en què "passat el temps, per la nova consciència organitzativa de la gerència, coordinació i Secretaria, això va canviar i s'ha creat un equip de treball per donar compliment però alhora consciència l'organització, formar-la i potenciar la transparència d'origen de les dades". Encara un altre explica que "la gent (organització) de les unitats (responsables) comença a entendre i a mostrar interès i a veure la seva utilitat. A nivell polític hi ha recolzament i podem disposar de "relat" sobre transparència (amb les seves implicacions)".

Finalment, el moment actual és vist de manera generalitzada com un moment d'oportunitat per dur a terme encara més canvis en matèria de transparència que siguin més duradors que els inicials, tot i que la manca de recursos continua essent un problema especialment important per als ajuntaments més petits, sobretot perquè els obliga a dependre d'altres ens supramunicipals. Un dels participants amb una visió més clara sobre aquesta qüestió afirmava, en aquest sentit: "tenim regidoria de Transparència; hem encetat un projecte de dades obertes. Però manca de recursos, dependència del que fan altres per ajudar-nos (com AOC)". Un altre participant explica que actualment "tenim la visió que podem ampliar i consolidar la visió genèrica de transparència (dades obertes, rendiment de comptes més ús per a la gestió de l'organització més entenedora per a la ciutadania i poder tenir el *feedback* d'aquesta mateixa ciutadania); veiem més llum", mentre que encara un altre participant considera que la situació actual es pot definir com una fase "d'il·lusió i confiança davant nous reptes, principalment anar més enllà de la transparència i passar de l'obligació a la convicció".

Aquests reptes als quals s'han d'enfrontar les administracions locals per tal de fer més efectiva la seva política de transparència, segons els participants, es poden resumir en tres grans línies.

En primer lloc, les organitzacions necessiten augmentar el seu coneixement sobre l'ús que es fa de les seves pròpies dades. En general, hi ha la "percepció és que l'ús és molt baix; molt poques sol·licituds d'accés". En qualsevol cas, comentava aquest mateix participant, "ara mateix se'ns escapa conèixer quin ús es fa de les dades o quines dades es fan servir més", mentre que un altre admetia que "no hi ha prou cultura de fer servir dades ni de mantenir-les, però s'ha d'anar cap aquí".

En segon lloc, donat el baix ús ciutadà i empresarial de les dades obertes dels ajuntaments, cal augmentar el coneixement de quines són les necessitats d'aquests dos actors cabdals en la política de transparència dels municipis. En aquest sentit, un dels participants afirmava que "potser les dades que pot tenir un ajuntament petit no són prou atractives des del punt de vista empresarial, però potser l'agregació de totes les dades de tots els ajuntaments ja té més valor; no sé si hi ha negoci en les dades dels municipis". En aquesta mateixa línia, un altre admetia que "no sabem si l'oferta que fem de dades està d'acord amb la demanda". En aquest sentit, un dels participants elaborà encara més aquest mateix argument tot relacionant-lo amb la forma com les administracions locals van entendre al principi els requisits de transparència: "a nivell extern empreses i periodistes hi poden trobar utilitat, però la transparència no s'ha fet per als ciutadans, s'ha fet perquè l'organització no és transparent. «Com que nosaltres no som transparents anem a fer una llei perquè ho siguem». A la ciutadania ni l'importen aquestes dades. No s'ha consultat a la ciutadania. El 90% de consultes d'accés a la informació que tenim a l'Ajuntament és accés a la informació del «meu expedient», a la llicència d'obres que està tancada i que està a l'arxiu. Això és accés a la informació perquè diem que ho és, però és enganyós perquè la resta d'informació a la gent no li interessa gens. Publiquem per a un percentatge molt petit de la ciutadania; ho fem perquè ho hem de fer i perquè ens ho creiem, perquè creiem que hi ha informació pública que s'ha de publicar, que s'ha de donar en format obert perquè es pugui reutilitzar, però si esperem que la gent estigui als webs esperant que es publiqui un *dataset* perquè tenen moltes ganes de saber què hi ha en el *dataset*... No. La gent té ganes de sobreviure en el dia a dia i no de consultar el pressupost municipal. Ara, si un dia ho necessiten, hi ha de ser".

En tercer lloc, segons els participants, cal oferir la informació a la ciutadania en formats no només reutilitzables sinó també entenedors. Pel que fa al primer problema, un dels participants admet que "ho publiquem tot en PDF", fet que impedeix una bona reutilització de les dades o la informació. Per altra banda, la reutilització també es dificulta per la baixa capacitat d'interoperabilitat i de compartició d'eines entre els diversos ens locals. Un dels participants ho explica amb un exemple: "el sistema de metadades; si tinguéssim un esquema de metadades compartit per tothom tot seria molt més fàcil. És un tema que l'AOC va fent, però l'esquema nacional et dona uns mínims, però cada ajuntament fa les seves metadades".

Finalment, hi ha la percepció que la política de transparència també necessita fer un esforç suplementari per tal que la informació i les dades que s'ofereixen a la ciutadania siguin en efecte comprensibles i accessibles per tothom. En aquest sentit, un dels participants deia que "cal fer fàcil i comprensibles les dades de la ciutadania; d'aquí la importància dels observatoris de dades en els ajuntaments, perquè cal explicar les dades", mentre que un altre ho reblava afegint a aquesta necessitat el fet que també cal implicar la ciutadania en la definició del que és important publicar: "cal canviar el xip i passar a publicar el que a la ciutadania li interessa, no el que a nosaltres ens interessa. Si seguim publicant dades només amb perspectiva interna ens tornarem a equivocar. La participació ciutadana en això és una de les tres potes del govern obert i no es fa".

6.3 Determinants del compliment de la normativa de transparència

En aquesta secció explorarem els factors que expliquen els diferents graus d'assoliment dels ajuntaments catalans pel que fa a la normativa de transparència (LTBG). Per fer-ho, mesurarem la transparència local com a implementació efectiva de les regulacions de transparència per part dels ajuntaments. El nivell global de compliment ens permetrà observar fins a quin punt els esforços sobre transparència han estat extensius i exitosos, prenent com a referència els elements llistats a la normativa estatal. En primer lloc, tindrem en compte la magnitud poblacional dels municipis, ja que determina la capacitat en termes de recursos de cada ajuntament, tenint en compte que tots ells estan igualment obligats a complir els requisits de la llei. En aquest sentit, la grandària poblacional ha estat sempre una variable rellevant en l'anàlisi del govern local. De fet, hi ha una àmplia literatura empírica sobre la relació entre magnitud poblacional i democràcia que així ho mostra (Dahl i Tufte, 1973; Denters i Rose, 2005; Denters et al., 2014). Per tant, podem esperar que hi hagi una relació entre la implementació de les regulacions de transparència i el nombre d'habitants de cada municipi (Jorge et al., 2011). Esperem observar que les ciutats més grans tinguin un nivell de compliment també major, ja que tenen a la seva disposició una major quantitat de recursos i, per tant, una major probabilitat d'adquirir els materials i els béns per invertir en el capital humà necessari per tal de crear una estructura estable de flux d'informació i gestió del coneixement (Scott, 2005: 157). La grandària municipal també determinarà la capacitat financera de la ciutat i, com a conseqüència, tindrà també un impacte sobre la capacitat administrativa del municipi, comparat amb els municipis més petits. Per tant, la nostra primera hipòtesi implica que el grau de compliment amb la regulació de transparència augmentarà amb la magnitud municipal, mantenint la resta de factors constants.

En segon lloc, analitzarem l'impacte dels esforços fets pels ajuntaments en termes de pressupost i personal destinats a implementar les polítiques de transparència. D'acord amb la literatura, la capacitat administrativa pot tenir un impacte sobre la implementació de mesures de transparència (Tavares i da Cruz, 2017). La literatura institucional sempre ha focalitzat la seva atenció sobre la importància dels processos interns i dels béns sobre la implementació de polítiques públiques. De fet, pel que fa a transparència, s'han identificat canvis en la cultura organitzativa i la pràctica de les administracions com a resultat de l'aplicació de criteris diferents de transparència i accés a la informació que han conduït a noves pràctiques institucionals (Erkkilä, 2012; Streeck i Thelen, 2005). D'aquesta manera, Pollit i Bouckaert (2011) així com Carlitz et al. (2009) afirmen que els canvis generats per l'adopció dels principis de transparència assumeixen una transformació significativa en el desenvolupament de les seves tasques en alguns procediments o processos. Aquests canvis, al seu torn, també pot ser que s'adoptin sense gaire entusiasme (Pollit i Bouckaert, 2011) i aleshores poden generar conseqüències no desitjades o no intencionals des del punt de vista de l'organització (Erkkilä, 2012). En aquest sentit, podem esperar observar que comptar amb una gran capacitat administrativa resultarà en una organització i un personal més professionals en les àrees TIC, que conduirà a un millor rendiment en transparència. En concret, la segona hipòtesi (H2) és que les intervencions més intenses en l'estructura institucional del municipi implicaran majors nivells de compliment amb la normativa de transparència.

En tercer lloc, mirarem quin impacte té l'estructura del poder executiu municipal en el compliment dels requisits de transparència. Els determinants polítics com ara la competència (nombre de partits en pugna en les eleccions) i l'estructura del poder executiu (majoria, minoria o coalició) pot tenir un impacte sobre el compliment en transparència d'acord amb la literatura que ho ha tractat en altres àmbits territorials (da Cruz et al., 2015; Tavares i da Cruz, 2017). D'acord amb Thomas (2010), una majoria còmoda implicarà una menor pressió per interactuar amb els ciutadans (votants) i una també menor intensitat en la cerca de la legitimitat o la necessitat d'obtenir el "consentiment dels governats". De fet, Tavares i da Cruz (2017) han observat una relació negativa entre la mida de la majoria i el grau de transparència en els municipis portuguesos. Per això,

la nostra tercera expectativa (H3) és que els governs de minoria tindran nivells més alts de compliment en transparència que els que tenen majoria.

6.3.1 Índex de Compliment en Transparència

Per tal de dur a terme aquesta exploració empírica, hem creat un Índex de Compliment en Transparència (ICTR) a partir de les dades obtingudes en el treball de camp per aquest projecte durant el 2019. El treball de camp es va dur a terme entre els mesos de gener i març de 2019 i la base de dades recull informació sobre els municipis catalans de més de 5.000 habitants (209), excepte la ciutat de Barcelona. Pel que fa al mètode de càlcul de l'ICTR, hem establert un model additiu simple en què cada component de l'índex és considerat una unitat que contribueix amb el mateix pes, de manera que després hem calculat el percentatge de compliment de cadascun dels elements sobre el total d'ítems (68). La Taula 6.40 mostra tots els elements possibles que constitueixen la composició de l'ICTR.

Taula 6.40 Índex de Compliment amb la llei de Transparència (ICTR)

Ítems
Web municipal / Portal de transparència
Existència d'un espai diferenciat per a transparència
Motor de cerca del web
Menú de contingut estructurat
Informació de contacte
Espai dedicat a la participació ciutadana
Identificació de canals de participació ciutadana
Informació sobre canals de participació ciutadana
Dades estadístiques sobre el municipi
Dades geogràfiques sobre el municipi
Informació sobre l'alcalde/ssa
Informació sobre el Ple del municipi
Informació sobre el Consell de Govern Local
Informació sobre els representants electes
Informació sobre personal no electe (càrrecs de confiança)
Remuneració o compensació dels càrrecs electes
Compensació possible per al personal no electe (càrrecs de confiança)
Dietes per als representants
Informació sobre entitats dependents
Informació sobre òrgans d'estudi, informació i consulta
Informació sobre ens amb representació local
Organigrama institucional actualitzat

Relacions laborals
Personal
Retribucions de funcionaris i personal permanent i temporal
Oferta pública d'ocupació
Anuncis de processos de selecció de provisió i promoció de personal
Resultats dels processos de selecció de provisió i promoció de personal
Convenis laborals, acords i pactes
Informació sobre representants sindicals
Codi de conducta dels alts càrrecs
Informació sobre serveis públics proveïts pel municipi
Catàleg de serveis
Llista de serveis
Indicadors de qualitat dels serveis proveïts pel municipi
Mecanismes online per a l'avaluació de serveis públics
Disponibilitat de resultats de l'avaluació de serveis públics
Existència d'un espai diferenciat per a la legislació local en el web municipal
Esborrans i informació sobre activitat legislativa actualitzada
Respostes anonimitzades a consultes ciutadanes de naturalesa administrativa i normativa
Catàleg de processos administratius disponible online
Informació sobre el perfil del contractant
Ens i òrgans contractants
Processos de licitació pública
Contractes previstos
Contactes subscrits
Registre de contractació pública, registre públic de licitants i companyies qualificades
Dades estadístiques sobre licitació pública
Contractes menors
Espai dedicat a informació pressupostària en el web municipal o el seu portal de transparència
Informació pressupostària 2019
Informació pressupostària 2018
Informació pressupostària 2017
Dades sobre implementació pressupostària per al tercer trimestre de 2018
Comptes anuals 2017
Comptes anuals 2016

Principis d'estabilitat pressupostària
Informes d'auditoria i monitoratge
Inventari general de capital públic (béns mobles i immobles)
Informació econòmica sobre la gestió del capital
Pla de governança, Pla d'Acció Municipal (PAM) o similar
Text consolidat del Pla d'Ordenació Urbanística Municipal (POUM)
Mapes del POUM i maquetes dels edificis
Mecanismes per a l'avaluació de plans i programes
Acords d'associació
Ajuts públics, subsidis públics, premis i beques
Registre de grups d'interès
Codi de conducta sobre els ens inclosos en el Registre de grups d'interès
Font: elaboració pròpia

Per tal d'analitzar el grau de reestructuració administrativa (o esforç administratiu) fet pels ajuntaments per tal d'implementar les mesures de transparència, hem creat un índex de canvi institucional per a la implementació de la normativa de transparència (IIC). Per crear-lo, hem fet servir les dades resultants del qüestionari descrit més amunt.

Pel que fa al càlcul de l'IIC, hem establert un indicador additiu on cada component té un valor distint en funció de la reestructuració duta a terme per cada municipi. Després, per cada municipi, hem sumat el valor obtingut en cada variable i ho hem convertit en un percentatge de rendiment. Un compliment absolut amb el nombre total de components donaria un valor màxim de 10, però els resultats han estat normalitzats per tal que tinguin valors entre 0 i 1.

La Taula 6.41 presenta els components i les preguntes del qüestionari que componen l'IIC, així com el valor assignat a cadascun d'ells. El primer component (procedent de la pregunta B2 del qüestionari) intenta capturar, en termes generals, el grau del canvi estructural intern dels municipis com a conseqüència de l'aplicació de la normativa de transparència. El segon component (pregunta B3) mesura només el nombre de persones que desenvolupen activitats en matèria de transparència en cada ajuntament. Per tal que aquest component no produeixi un biaix excessiu en els resultats ateses les diferències de magnitud entre els ajuntaments, aquest component rep valor 0 si no hi ha cap persona que faci aquesta feina, 1 si n'hi ha una i 2 si són dues o més persones. El tercer component (creat a partir de la pregunta B7) captura el grau d'utilització d'un nombre determinat de recursos per al desenvolupament de la llei de transparència. Per la seva banda, el quart component (pregunta B9) tracta sobre quines actuacions concretes en matèria de transparència desenvolupen els ajuntaments, entre una bateria de possibles actuacions, amb una gradació de complexitat de les actuacions, que van des de simples respostes a sol·licituds d'accés fins al resum i la sistematització de la documentació municipal per fer-la més intel·ligible, per exemple amb gràfics. Finalment, el cinquè component captura la mesura en la qual els ajuntaments han incrementat determinats recursos per al compliment de la llei de transparència, com ara recursos humans, tecnològics i econòmics.

Taula 6.41 Índex de Canvi Institucional (IIC)

Preguntes	Items	Valuors assignats
(b2) Com s'ha organitzat internament la gestió que es deriva de la llei de transparència?	<p>S'ha creat una unitat específica dins l'estructura municipal amb aquesta finalitat encara que no hagi suposat una nova contractació</p> <p>Existeix un responsable que coordina la planificació i el desenvolupament de la llei encara que no hagi suposat una nova contractació</p> <p>Les actuacions en matèria de transparència s'han organitzat de forma transversal de forma que intervenen i desenvolupen actuacions diferents àrees de l'ajuntament</p>	<p>0 (No s'ha seleccionat cap ítem)</p> <p>1 (Com a mínim se n'ha seleccionat un)</p>
(b3) Quin nombre de persones desenvolupen activitats en matèria de transparència al seu ajuntament?	<p>Nombre de persones que duen a terme activitats en matèria de transparència.</p>	<p>0 (Cap persona)</p> <p>1 (Una persona)</p> <p>2 (Dues o més persones)</p>
(b7) S'ha utilitzat algun d'aquests recursos per al desenvolupament de la llei de transparència en els darrers 2 anys?	<p>Incorporació de nou personal (independentment de la forma jurídica utilitzada)</p> <p>Contractació de serveis a empreses externes</p> <p>Creació d'una partida pressupostària específica per a actuacions en la matèria</p> <p>Formació del personal en matèria de transparència</p>	<p>0 (No s'ha seleccionat cap ítem)</p> <p>1 (Se n'han seleccionat fins a dos)</p> <p>2 (Se n'han seleccionat tres o més)</p>
(b9) Quines de les següents actuacions en matèria de transparència desenvolupa el seu ajuntament?	<p><i>Items de transparència tous:</i></p> <p>Respostes de sol·licitud de dret d'accés</p> <p>Actualització de la informació inclosa al portal de transparència</p> <p>Conversió de la documentació inclosa al portal de transparència en formats reutilitzables</p> <p>Incorporació de nova informació al portal de transparència</p> <p><i>Items de transparència durs:</i></p> <p>Elaboració de documentació inexistent abans de l'aprovació de la norma (redacció de cartes de serveis, codis de conducta, indicadors de qualitat dels serveis, entre d'altres)</p> <p>Reestructuració de la informació inclosa al web municipal i al portal de transparència</p> <p>Resum i sistematització de la documentació municipal per fer-la més intel·ligible (gràfics, documents de resum o explicatius)</p>	<p>0 (No s'ha seleccionat cap ítem)</p> <p>Si se n'ha seleccionat algun:</p> <p>1 (Com a mínim s'ha seleccionat un ítem tou)</p> <p>1 ((Com a mínim s'ha seleccionat un ítem dur)</p> <p>2 (Com a mínim s'han seleccionat dos o més ítems durs)</p> <p>Finalment, afegirem els valors d'ítems tous i durs per obtenir el valor final (0, 1, 2, o 3)</p>
(b14) S'han incrementat alguns dels recursos següents per al compliment de la llei de transparència en els darrers dos anys?	<p>Recursos humans</p> <p>Recursos tecnològics</p> <p>Recursos econòmics</p> <p>Recursos formatius</p> <p>Recursos jurídics</p>	<p>0 (No s'ha seleccionat cap ítem)</p> <p>1 (S'han seleccionat fins a tres ítems)</p> <p>2 (S'han seleccionat tres o més ítems)</p>

Font: elaboració pròpia

6.3.2 Resultats

La Taula 6.42 mostra la informació descriptiva de les principals variables del nostre model, excepte la variable de tipus de govern, que és categòrica i té 4 categories (majoria, minoria, coalició majoritària i coalició minoritària). Pel que fa a les variables numèriques, l'índex de compliment en transparència (ICTR) observem que té una variació important: mentre el seu valor mitjà en els municipis de més de 5.000 habitants és de 0.716, a la Figura observem que hi ha un nombre rellevant de municipis en un rang prou ampli de valors de l'índex. El valor mínim de l'ICTR és 0.34 i el màxim 0.94. Per tant, no hi ha cap municipi que no compleixi en absolut amb la normativa, ni tampoc cap que compleixi tots els requisits exigits per llei.

Taula 6.42 Estadístics descriptius de les variables contínues utilitzades.

Variable	N	Mitjana	St. Dev.	Min	Pct(25)	Pct(75)	Max
Població	209	24.698	36.774	5.052	7.299	24.112	257.349
Canvis organitzatius (B2)	200	0.960	0.196	0.000	1.000	1.000	1.000
Personal (B3)	199	1.668	0.493	0.000	1.000	2.000	2.000
Recursos (B7)	200	0.980	0.521	0.000	1.000	1.000	2.000
Actuacions (B9)	199	2.663	0.629	0.000	2.000	3.000	3.000
Increment recursos (B14)	198	0.884	0.685	0.000	0.000	1.000	2.000
IIC	200	0.712	0.158	0.000	0.600	0.800	1.000
ICTR	209	0.716	0.100	0.340	0.660	0.780	0.940

Pel que fa a l'Índex de Canvi Institucional (IIC), a la Taula 6.42 s'hi observa que els seus valors cobreixen tot el rang possible (0 a 1), amb una mitjana 0.712, el que indica nivells notables de canvi institucional. La Figura 6.1 mostra la distribució de l'índex ICTR, que és força equilibrada.

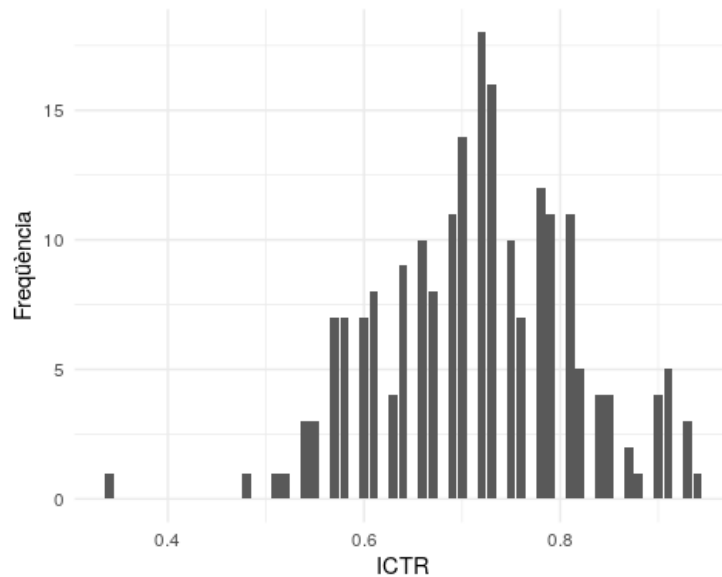


Figura 6.1 Distribució dels valors de l'Índex de Compliment en Transparència (ICTR) entre els ajuntaments de més de 5.000 habitants de Catalunya.

Per tal de posar a prova les nostres hipòtesis, estímem tres models de regressió lineal. En tots tres, la variable de resposta és el grau de compliment en transparència dels ajuntaments, mesurat amb l'índex ICTR, però les variables independents van canviant de model a model en funció de la hipòtesi que es vol posar a prova. El primer model posa a prova la primera hipòtesi, i per això només inclou la població del municipi (a escala logarítmica) com a variable independent. El segon inclou l'índex de canvi institucional (IIC) per tal de posar a prova la segona hipòtesi, mentre que el tercer afegeix el tipus de govern municipal.

Els principals resultats es mostren a la Taula 6.43. Dels resultats del primer model (primera columna) observem que la grandària poblacional, tal i com s'esperava, té un efecte positiu sobre el grau de compliment en transparència. De fet, per si sola la població municipal explica el 46% de la variació en les dades ($R^2 = 0.457$), i atenent a fet que la població sovint és un factor que té un impacte molt gran sobre qualsevol variable de caràcter institucional, el seu impacte aquí també és notable. Per exemple, entre un municipi de 5.000 habitants i un de 6.000 hi haurà una diferència de 0.14 punts en l'índex ICTR (que pren valors entre 0 i 1) a favor del municipi més gran. Ara bé, tal i com mostra la Figura 6.2, l'efecte no és lineal sinó marginalment decreixent. En altres paraules, les diferències de població tenen un impacte molt gran en el tram més baix de població (aproximadament, entre els municipis de 5.000 a 50.000 habitants), però a partir dels 50.000 habitants un augment de població cada cop té un menor impacte sobre el grau de compliment en transparència.

Taula 6.43 Resultats dels models de regressió lineal del grau de compliment en transparència dels ajuntaments catalans de més de 5.000 habitants.

	Índex de Compliment en Transparència (ICTR)		
	(1)	(2)	(3)
Població (ln)	0.076 ^{***} (0.006)		
IIC		0.206 ^{***} (0.043)	0.192 ^{***} (0.042)
Govern: coalició minoritària			0.043 ^{**} (0.020)
Govern: majoria			-0.012 (0.017)
Govern: minoria			0.036 [*] (0.019)
Constant	-0.010 (0.055)	0.572 ^{***} (0.031)	0.572 ^{***} (0.031)
Observacions	209	200	200
R ²	0.457	0.104	0.147
Error est. residual	0.074 (df = 207)	0.096 (df = 198)	0.094 (df = 195)
F Statistic	174.187 ^{***} (df = 1; 207)	23.095 ^{***} (df = 1; 198)	8.389 ^{***} (df = 4; 195)

Nota:

* p<0.1; ** p<0.05; *** p<0.01

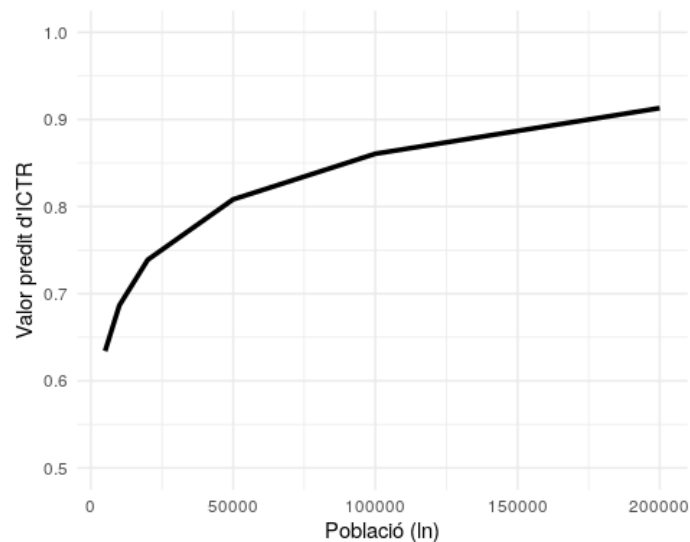


Figura 6.2 Efectes predits de la magnitud poblacional dels municipis sobre el grau de compliment en transparència (ICTR).

Tenint en compte que els ajuntaments més grans també són els que tenen més recursos per poder dur a terme canvis organitzatius i administratius d'una certa magnitud, en el segon model posem a prova fins a quin punt la intensitat dels canvis organitzatius també està associada a un major compliment en matèria de transparència. Altre cop, el coeficient és positiu i significatiu, el que indica que els canvis estructurals que s'han dut a terme en els ajuntaments catalans han comportant, en alguna mesura, un augment en el grau de compliment en transparència. En concret, segons el model, un ajuntament que no hagi dut a terme cap canvi institucional presentarà de mitjana un índex de compliment del voltant del 0.5, mentre que un ajuntament amb un nivell alt de canvi institucional tindrà, de mitjana, un nivell de compliment en transparència al voltant de 0.8, el que implica un impacte significatiu. Aquest efecte de l'índex de canvi institucional sobre la transparència es pot observar a la Figura 6.3.

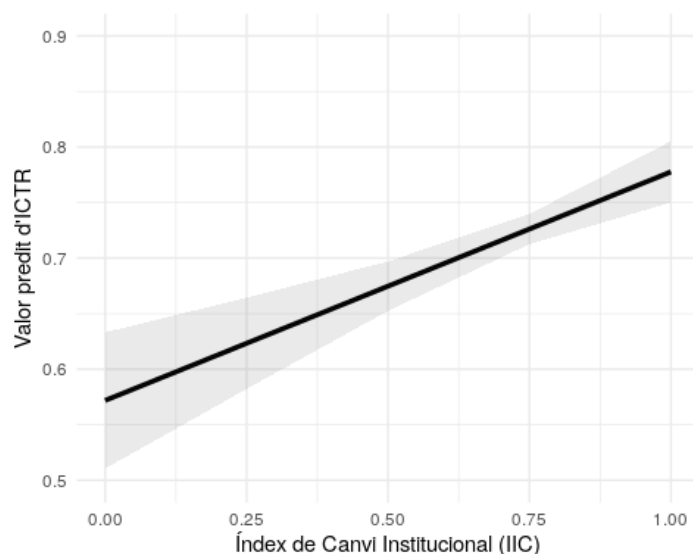


Figura 6.3 Efectes predits de la intensitat en el canvi institucional (IIC) sobre el grau de compliment en transparència (ICTR).

Com s'ha explicat més amunt, l'índex IIC està format per cinc components. Creiem que és interessant mostrar l'efecte individual que cadascun d'aquests components té sobre el grau de compliment dels ajuntaments en matèria de transparència. Per fer-ho, hem estimat cinc models de regressió separats, un amb cadascun d'aquests components com a única variable independent, i els resultats es poden observar a la Taula 6.44. Com és lògic, tots els components de l'índex tenen un impacte individual significatiu, però el que resulta més interessant és que cadascun té un impacte diferent a l'hora d'explicar la variació en el grau de compliment en matèria de transparència. Així, si jutgem pel valor del coeficient de determinació de cada model (R^2), el ventall d'actuacions concretes en transparència que ofereix un ajuntament és l'aspecte que en determina més el grau de compliment (un 11.4%), seguit dels canvis organitzatius i de l'augment dels recursos. En canvi, l'augment en personal i els instruments concrets que els ajuntaments han fet servir per tal d'implementar la llei, tot i tenir un impacte positiu, té un impacte més modest.

Taula 6.44 Resultats dels models de regressió lineal del grau de compliment en transparència dels ajuntaments catalans de més de 5.000 habitants sobre els components de l'índex de canvi institucional (IIC).

	Índex de Compliment en Transparència (ICTR)				
	(1)	(2)	(3)	(4)	(5)
Canvis organitzatius (B2)	0.114 ^{***} (0.036)				
Personal (B3)		0.030 ^{**} (0.014)			
Recursos (B7)			0.027 ^{**} (0.014)		
Actuacions (B9)				0.054 ^{***} (0.011)	
Increment recursos (B14)					0.026 ^{**} (0.010)
Constant	0.609 ^{***} (0.035)	0.668 ^{***} (0.025)	0.692 ^{***} (0.015)	0.574 ^{***} (0.029)	0.695 ^{***} (0.012)
Observations	200	199	200	199	198
R ²	0.050	0.021	0.020	0.114	0.032

Note:

* p<0.1; ** p<0.05; *** p<0.01

Finalment, la darrera hipòtesi posa el focus en l'efecte que té l'estructura del poder executiu local sobre el grau de compliment en matèria de transparència, i el tercer model de la Taula 6.44 la posa a prova. Tal i com havíem previst, les formes minoritàries de govern (amb coalició o sense) incentiven l'assoliment de nivells més alts de compliment en matèria de transparència que situacions de govern de majoria. De fet, les formes de govern minoritàries són les úniques que tenen associats coeficients estadísticament significatius. Aquest efecte es pot observar a la Figura 6.4: els governs de coalició en minoria o els governs monocolors en minoria presenten sistemàticament nivells de compliment en transparència més alts que els governs amb una estructura majoritària.

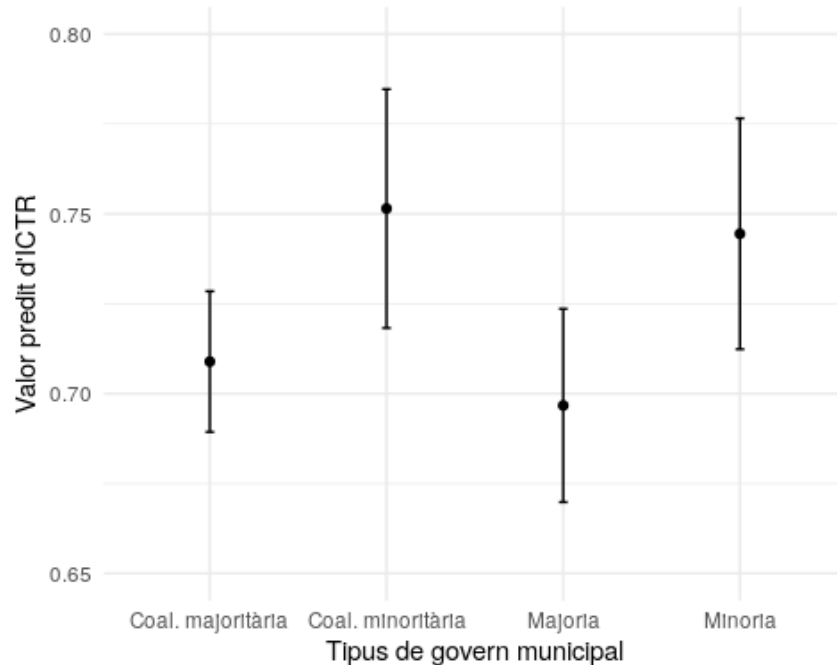


Figura 6.4 Efectes predits del tipus de l'estructura del poder executiu municipal sobre el grau de compliment en transparència (ICTR).

6.3.3 Conclusions

L'objectiu d'aquesta secció ha estat fer una anàlisi dels principals factors que expliquen el compliment amb la normativa de transparència i, en particular, l'impacte intern de la seva implementació. Per fer-ho, hem creat dos indicadors compostos: un que mesura la intensitat de canvi institucional derivat de la llei de transparència (IIC); l'altre que mesura el grau de compliment dels ajuntaments amb els requisits de la llei de transparència (ICTR). Els resultats suggereixen, en primer lloc, que els ajuntaments més grans han tingut un cert avantatge a l'hora de poder implementar la llei i, en termes generals, presenten nivells més elevats de compliment. Aquests resultats són similars als obtinguts per Jorge et al. (2011) en el seu estudi sobre Itàlia, tot i que difereixen dels que Tavares i da Cruz (2017) van obtenir per a Portugal.

En segon lloc, hem observat que els canvis institucionals duts a terme per tal de complir amb la llei de transparència (mesurats amb l'índex IIC) tenen una correspondència amb el grau de compliment dels ajuntaments amb la llei. Tanmateix, també hem observat que els canvis de caràcter administratiu i els que impliquen un augment de les actuacions en matèria de transparència tenen un impacte més gran sobre el compliment amb la llei que no pas un augment dels recursos humans destinats a la implementació de la llei.

Finalment, pel que fa a l'estructura del govern municipal, els resultats també concorden amb les nostres expectatives en el sentit que mostren que el tipus de govern genera una estructura d'incentius diferent per als responsables de prendre decisions sobre transparència. Així, els governs que gaudeixen de majoria còmoda (sols o en coalició) tendeixen a presentar nivells més baixos de compliment amb la llei de transparència, mentre que els governs en minoria són els que més i millor implementen la llei de transparència.

6.4 Estimació de costos

6.4.1 Introducció

L'anàlisi dels costos que havia generat el desplegament de les regulacions de transparència era un dels aspectes més complexos del projecte presentat i el vam encarar com un repte amb totes les precaucions que cal tenir presents davant d'un objectiu d'aquesta naturalesa. En aquest sentit, l'objectiu que ens plantejàvem era intentar fer una aproximació al volum de recursos que havia implicat el desplegament de les polítiques des del moment inicial del seu desplegament i fins al 2018 d'acord amb una metodologia de costos directes (i per tant, parcials).

De forma prèvia a l'inici del disseny metodològic vam valorar quins eren els millors mecanismes per a identificar aquests costos atenent a algunes consideracions de partida:

- Són tasques assumides pels serveis administratius, molt habitualment vinculats a l'Alcaldia o a la Secretaria. Aquest fet posava de manifest que probablement no existirien centres de cost o partides pressupostàries identificades.
- El desplegament de la normativa en matèria de transparència s'havia realitzat en un context econòmic de fortes restriccions pressupostàries i amb regulacions en l'àmbit local que dificultaven i en alguns moments impedièren l'increment de despesa.
En aquest sentit, érem conscients que l'increment en les càrregues de treball no sempre s'hauria traduït en increments de dotació i que, en el cas que s'haguessin produït, potser no es visualitzaven o el conegut com a "efecte prestigi" introduïa un biaix en la resposta.
- Per tot això, ja des d'un inici vam considerar que calia fer un primer apropament mitjançant un qüestionari tancat, on només es recollirien preguntes dirigides a costos directes i en un sentit molt restrictiu (essencialment personal i contractació de serveis).
Per a dur-ho a terme, el qüestionari d'impacte intern va incorporar preguntes objectives que pretenien dimensionar recursos però també preguntes que podien incorporar una certa dimensió de la percepció de despesa o cost per tal d'examinar si els responsables en la matèria identificaven aquests costos.

L'anàlisi dels qüestionaris d'impacte intern va posar de manifest que els responsables tendien a reduir l'impacte efectiu en termes de costos i necessitats de dotacions que havia generat aquesta matèria. Un exemple que posa de manifest aquest fenomen és la pregunta sobre suport d'altres administracions on específicament es preguntava si havien sol·licitat suport i a qui. Doncs bé, els resultats posen de manifest que municipis que fan servir la plataforma de l'AOC per a donar compliment a les obligacions no identificaven aquest servei com suport.

Un cop constatada aquesta hipòtesi, vam considerar adient desenvolupar una estratègia metodològica d'entrevistes personals semi-estructurades que permetessin preguntar sobre diferents fórmules d'actuació i conceptes de despesa. Aquesta metodologia permet obtenir respostes a qüestions menys evidents però incrementa la dificultat del treball de camp. Per aquest motiu vam decidir portar a terme una selecció de casos que garantís un volum d'unitats d'estudi dimensionable i, alhora, conservar una certa capacitat d'estimació.

Som conscients que tota metodologia de naturalesa qualitativa, com seria el cas de les entrevistes semi-estructurades en una selecció de casos, dificulta les opcions d'inferència i generalització, i redueix la seguretat de la dada resultant. Tanmateix, vam considerar que dur a terme una selecció acurada de casos i un model d'estimació prudent podia oferir resultats útils.

6.4.2 Classificació i mostra dels municipis

La nostra base de dades conté 26 preguntes relacionades amb el conjunt d'accions, recursos i canvis dels ajuntaments relacionats amb el compliment de la normativa de transparència. Com s'ha explicat en seccions anteriors, el compliment amb la normativa s'ha conceptualitzat com una combinació additiva d'aquestes accions, recursos i canvis estructurals, en forma d'un indicador compost (ICTR), que permet classificar els ajuntaments segons el seu grau de compliment. De fet, com també s'ha vist més amunt, aquest indicador presenta en la realitat municipal una variació notable.

De forma similar, a l'hora d'estimar els costos derivats de l'aplicació de la normativa de transparència, havíem d'aconseguir primer un sistema de classificació dels ajuntaments per tal de poder dissenyar una mostra d'ens locals sobre els quals faríem un segon treball de camp específic sobre costos. Una opció hauria estat utilitzar simplement l'indicador ICTR (o fins i tot l'IIC), fent servir, per exemple, el valor mitjà d'aquest indicador com a valor crític per classificar ajuntaments. Tanmateix, en el qüestionari del primer treball de camp hi havia 6 preguntes específiques sobre costos (b2a, b3, b4, b7a, b7b, i b7c) i, atès que el nostre objectiu ara era aconseguir una mostra d'ajuntaments que fos bona per a mesurar costos, necessitàvem una estratègia que atorgués un pes específic a aquestes variables però que aquest pes estigués relacionat amb el pes que tenen les altres variables.

Per tal d'obtenir aquesta classificació d'ajuntaments, vam aplicar un algorisme de classificació (*clustering*) a totes les 26 variables que estan relacionades amb el compliment de la normativa de transparència (incloent-hi les de costos). Un algorisme de *clustering* divideix una col·lecció d'individus (per exemple, ajuntaments) en un conjunt de grups similars (anomenats *clusters*), de manera que els individus dins d'un mateix *cluster* són el més similars possible entre ells, i els individus d'un *cluster* són el més dissimilars possible als individus d'altres *clusters* (Manning et al., 2008). La similitud entre individus es mesura a través d'una mètrica de distància clàssica euclidiana. Pel que fa al mètode de classificació utilitzat, vam fer servir el mètode jeràrquic aglomeratiu (*Hierarchical Agglomerative Clustering* (HAC)) (Manning et al., 2008), que comparat amb models plans com el *k-means*, no requereix l'especificació prèvia del nombre de *clusters* que volem crear. Per tal de minimitzar la variança interna dins dels *clusters*, fem servir el mètode de variança mínima de Ward (Ward, 1963). En resum, cada ajuntament queda classificat exclusivament en un *cluster*.

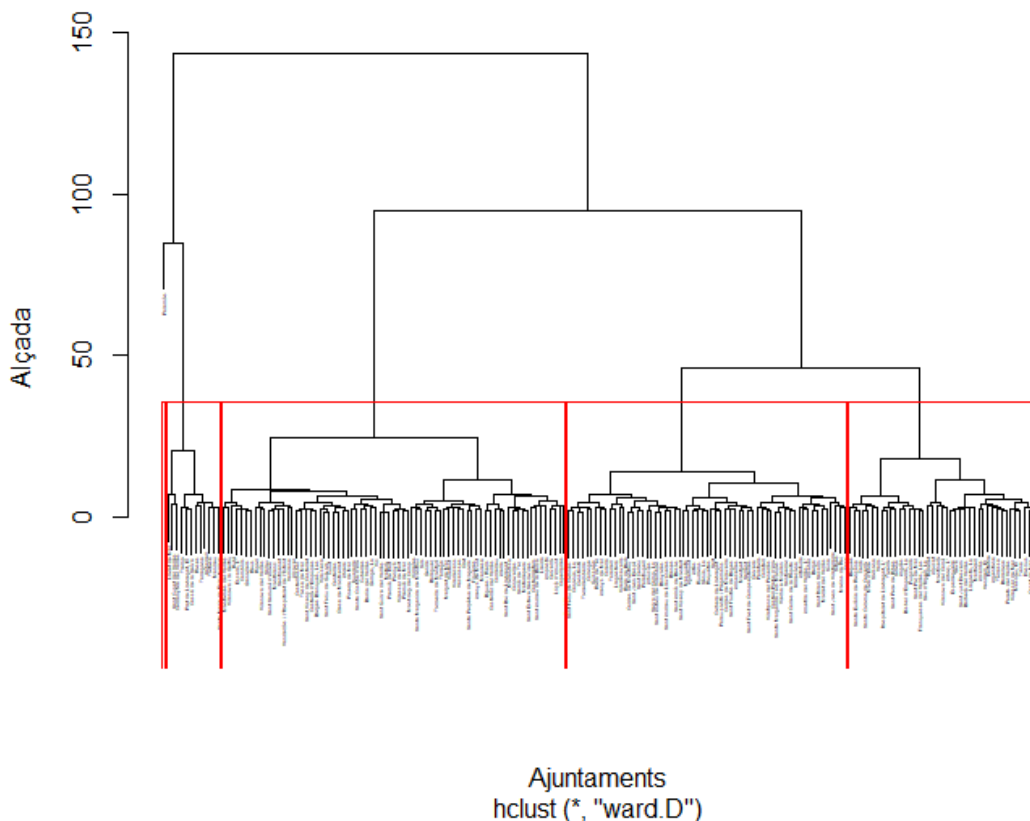


Figura 6.5 Dendrograma de la classificació de municipis per *clustering*.

El resultat d'aquesta classificació es pot observar a la Figura 6.5, que representa el dendrograma en forma d'arbre de classificació. Així, observem que en aquest arbre hi ha 3 grans branques, que acaben representant tres grups o *clusters*, dels quals el primer conté 75 municipis, el segon 102 i el darrer 13, com es mostra a la Taula 6.45. A partir d'aquests tres grups, vam dissenyar una mostra de 12 municipis per fer-hi un segon treball de camp específic sobre costos, per tal de poder fer una estimació posterior. En concret, de manera aleatòria vam escollir 4 ajuntaments del primer *cluster*, 5 del segon *cluster* i 3 del tercer.

Taula 6.45 Classificació d'ajuntaments en els diversos *clústers*.

Cluster 1	Cluster 2	Cluster 3
Abrera	Ametlla del Vallès, L'	Manlleu
Alella	Arenys de Mar	Prat de Llobregat, El
Arenys de Munt	Argentona	Sabadell
Bigues i Riells	Artés	Sant Cugat del Vallès
Canovelles	Badalona	Santa Maria de Palautordera
Capellades	Begues	Cerdanyola del Vallès
Cardedeu	Berga	Cassà de la Selva
Castellar del Vallès	Caldes de Montbui	Lloret de Mar
Castellbisbal	Calella	Palamós
Castelldefels	Canet de Mar	Roses
Centelles	Corbera de Llobregat	Tremp
Cervelló	Dosrius	Tarragona

Cubelles	Esparreguera	Tortosa
Garriga, La	Franqueses del Vallès, Les	
Gelida	Gavà	
Granollers	Hospitalet de Llobregat, L'	
Igualada	Llagosta, La	
Lliçà d'Amunt	Martorell	
Malgrat de Mar	Masnou, El	
Manresa	Masquefa	
Matadepera	Molins de Rei	
Mataró	Mollet del Vallès	
Montornès del Vallès	Montcada i Reixac	
Olesa de Montserrat	Montgat	
Pineda de Mar	Montmeló	
Polinyà	Palafolls	
Premià de Mar	Palau-solità i Plegamans	
Rubí	Parets del Vallès	
Sant Andreu de la Barca	Ripollet	
Sant Boi de Llobregat	Roda de Ter	
Sant Esteve Sesrovières	Sallent	
Vilassar de Dalt	Santpedor	
Premià de Dalt	Sant Adrià de Besòs	
Sant Quirze del Vallès	Sant Andreu de Llavaneres	
Sant Sadurní d'Anoia	Sant Antoni de Vilamajor	
Santa Margarida de Montbui	Sant Celoni	
Santa Perpètua de Mogoda	Sant Fost de Campsentelles	
Sant Vicenç de Castellet	Sant Feliu de Codines	
Sant Vicenç dels Horts	Sant Fruitós de Bages	
Sentmenat	Sant Joan Despí	
Vacarisses	Sant Joan de Vilatorrada	
Vallirana	Vilassar de Mar	
Vic	Sant Just Desvern	
Viladecans	Sant Pere de Ribes	
Vilanova i la Geltrú	Sant Pol de Mar	
Vilanova del Vallès	Santa Coloma de Cervelló	
Badia del Vallès	Santa Eulàlia de Ronçana	
Castelló d'Empúries	Santa Margarida i els Monjos	
Escala, L'	Barberà del Vallès	
Figueres	Sant Vicenç de Montalt	
Olot	Sitges	
Ripoll	Súria	
Sant Feliu de Guíxols	Taradell	
Santa Cristina d'Aro	Terrassa	
Sarrià de Ter	Tiana	
Sils	Tona	
Torroella de Montgrí	Torelló	
Tossa de Mar	Viladecavalls	
Vidreres	Vilanova del Camí	
Vilafant	Vilafranca del Penedès	
Balaguer	Anglès	
Borges Blanques, Les	Arbúcies	
Lleida	Banyoles	
Mollerussa	Bisbal d'Empordà, La	
Tàrraga	Blanes	
Alcover	Caldes de Malavella	
Amposta	Calonge	
Cambrils	Castell-Platja d'Aro	
Cunit	Celrà	
Montblanc	Girona	
Mont-roig del Camp	Llagostera	
Reus	Palafrugell	
Vandellòs i l'Hospitalet de l'Infant	Puigcerdà	
Vila-seca	Salt	
Salou	Sant Hilari Sacalm	
	Agramunt	
	Alcarràs	

Almacelles
Alpicat
Cervera
Guissona
Seu d'Urgell, La
Solsona
Vielha e Mijaran
Alcanar
Altafulla
Arboç, L'
Calafell
Sènia, La
Constantí
Móra d'Ebre
Riudoms
Roda de Berà
Roquetes
Sant Carles de la Ràpita
Selva del Camp, La
Torredembarra
Ulldecona
Valls
Vendrell, El
Deltebre
Canonja, La

6.4.3 Estimació de costos

Per tal d'establir el model d'anàlisi de costos vam optar per un plantejament de costos directes i una estandardització anual. En aquest sentit la fórmula de càlcul es basa en :

- Identificar el personal directe, derivat i, en alguns casos específics, indirecte.
En aquest sentit, es va preguntar de formes diferents durant les entrevistes:
 - Qui realitzava les activitats.
 - Si estava abans a l'organització o s'havia incorporat en algun moment per a desenvolupar aquestes funcions.
 - Si s'havien produït desplaçaments o reassignacions de funcions i si les tasques que originàries havien estat reassignades o acumulades.
 - Si s'havien produït fórmules de contractació o incorporació de personal particulars com serien els plans d'ocupació i els convenis amb universitats o centres d'estudi.
 - Quantes persones estaven implicades en el desenvolupament de les activitats i quina part de la seva jornada podia quedar afectada. Vam prestar especial atenció al servei informàtics i a la tramitació dels drets d'accés.
 - No es van tenir en compte altres aspectes com les accions de tramitació habitual (registre, notificació, etc.), les adaptacions rutinàries dels gestors d'expedients o el desenvolupament de programes o processos interns que, tot i tenir efectes en les polítiques de transparència no estaven directament vinculades al desplegament de normativa associada.

Pel que fa a la quantificació del costos en personal, vam preguntar específicament la naturalesa de la vinculació, l'escala, el tipus contractual –en cas del personal laboral-, i vam establir models d'establiment de dedicacions amb els responsables municipals si la dedicació no era completa. En el cas del personal funcionari, es va comptabilitzar l'import de l'escala i la destinació mediana per a cada grup i els costos de seguretat social a càrrec de l'entitat. En el cas dels laborals, es va fer el càlcul amb la taula retributiva de cada ajuntament i també se li va sumar els costos de seguretat social. Pel que

fa a les altres figures, en particular els plans d'ocupació, tot i que la forma de finançament està subjecta a les condicions específiques de cada convocatòria, vam optar per comptabilitzar-los de forma completa. Com a criteri d'establiment d'importos, vam decidir imputar el cost mínim establert. És a dir, no es van sumar complements específics en el cas del personal funcionari i els importos de les altres fórmules eren sempre els més baixos per a cadascuna de les figures.

- Contractes de serveis vinculats al desplegament d'accions vinculades a les regulacions. En cas que la resposta fos negativa, es preguntava si existien contractes previs i si aquests havien experimentat modificacions, ampliacions o contractacions afegides per conceptes vinculats.

Pel que fa a les contractacions, vam sol·licitar els importos consignats i, si estaven dins d'un contracte previ més ampli, es van portar a terme estimacions que van ser validades durant les entrevistes.

D'altra banda, cal tenir present que no s'han valorat tot un conjunt de costos:

- Costos de funcionament bàsic, subministraments, material fungible, etc...
- Importos vinculats a l'ús d'equipaments informàtics, softwares específics si no van ser objecte de contracte, amortitzacions de béns mobles vinculats a aquesta matèria.
- Costos de formació, desplaçaments, o d'altres que havien estat assumits pel personal directament.

Donats aquests condicionants, es va estimar del cost de l'aplicació de la normativa de transparència per cadascun dels 12 ajuntaments de la mostra. En aquesta mostra, el cost mitjà per ajuntament va resultar de 134.330€, amb un màxim de 467.743€ i un mínim de 10.632€. Per altra banda, com era previst, les dades també mostren que entre el cost estimat per a cada ajuntament de la mostra i la població del municipi hi ha una relació positiva significativa: els municipis més grans van tendir a suportar costos majors, tot i que l'augment del cost per ajuntament és marginalment decreixent. De mitjana, un 1% d'augment en població municipal implica un 0,5% de creixement dels costos de transparència i, com mostra la Figura 6.6, els ajuntaments més grans obtenen economies un major rendiment per habitant de la seva despesa en transparència, el que implica l'existència d'uns costos d'entrada fixos que resulten relativament més importants per als ajuntaments petits.

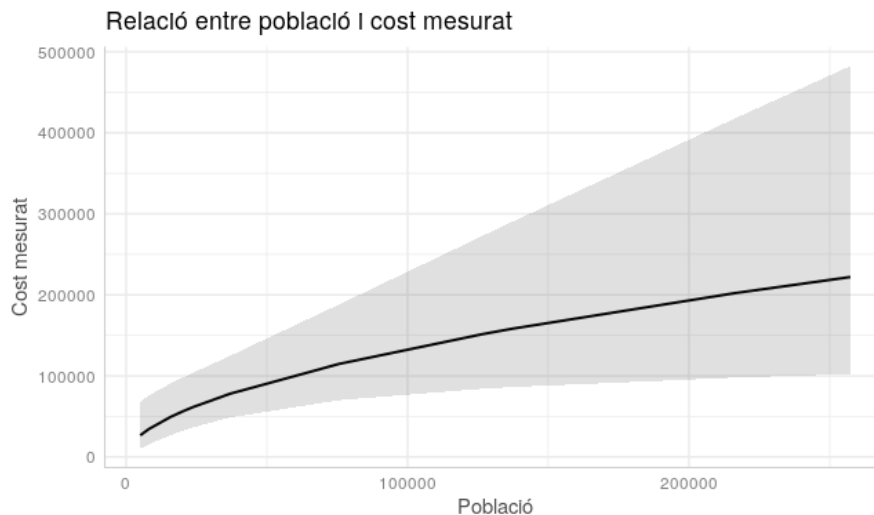


Figura 6.6 Relació entre grandària poblacional i costos de transparència mesurats en la mostra.

Atesos aquests resultats, vam estimar un cost predit per habitant dividint el cost estimat total per la població total dels municipis de la mostra, que va resultar en un factor de 1,55€/habitant. Aleshores, el cost predit per ajuntament s'obté multiplicant la seva població per 1,55. De forma previsible, el cost predit de cada ajuntament també manté una relació positiva però marginalment decreixent amb la població. De fet, l'estimació d'un model de regressió de la raó entre el cost mesurat i el cost predit sobre la població municipal ofereix una perspectiva nova sobre el mateix missatge, com mostra la Figura 6.7.

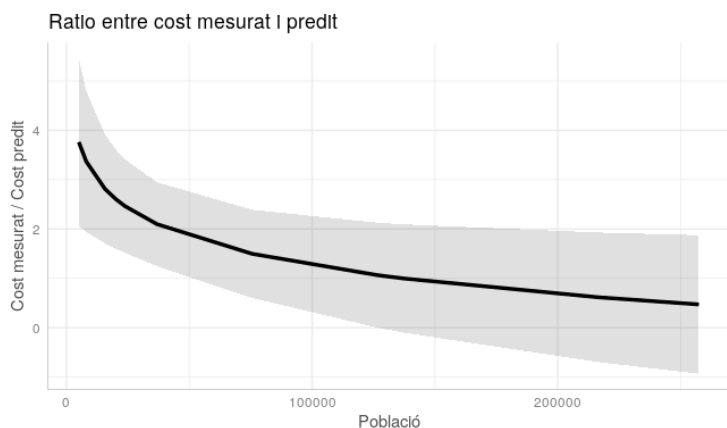


Figura 6.7 Relació entre grandària poblacional i raó entre cost mesurat i cost predit.

En concret, la Figura 6.7 mostra l'evolució dels valors predits de la raó entre cost mesurat (resultant del treball de camp) i cost predit (multiplicant la població per 1,55€/habitant). Així, com mostra la Taula 6.46, en els municipis d'uns 5.000 habitants el valor de la raó és proper a 4, el que significa que de mitjana en els ajuntaments relativament petits els costos mesurats són quatre vegades més grans que el cost predit segons la seva població. Quan els ajuntaments tenen aproximadament 8.000 habitants, aquesta raó ja s'acosta a 3 i va baixant a mesura que els municipis són més grans. Segons les dades, a partir d'uns 130.000 habitants no hi ha diferència entre el cost mesurat i el cost predit, és a dir, que els costos «reals» i els predits segons població són molt similars.

Taula 6.46 Valors predits de la raó entre cost mesurat i cost predit.

Població	Raó predita	Interval confiança 95%
5062	3.76	[2.07, 5.45]
8114	3.36	[1.94, 4.79]
20007	2.61	[1.60, 3.61]
23776	2.46	[1.52, 3.41]
36878	2.10	[1.25, 2.95]
126127	1.07	[0.01, 2.13]
131507	1.03	[-0.05, 2.11]
257349	0.47	[-0.93, 1.87]

La Taula 6.47 mostra el cost predit per a cada ajuntament major de 5.000 habitants de Catalunya, excepte Barcelona, seguint aquest mètode.

Taula 6.47 Cost predit d'aplicació de la normativa de transparència en els ajuntaments catalans majors de 5.000 habitants (excepte Barcelona).

Codi INE	Municipi	Província	Població	Cost predit
8001	Abrera	Barcelona	12363	19162.65
8003	Alella	Barcelona	9625	14918.75
8005	Ametlla del Vallès, L'	Barcelona	8368	12970.40
8006	Arenys de Mar	Barcelona	15368	23820.40
8007	Arenys de Munt	Barcelona	8728	13528.40
8009	Argentona	Barcelona	12133	18806.15
8010	Artés	Barcelona	5585	8656.75
8015	Badalona	Barcelona	215848	334564.40
8019	Barcelona	Barcelona	1620809	2512253.95
8020	Begues	Barcelona	6830	10586.50
8022	Berga	Barcelona	16115	24978.25
8023	Bigues i Riells	Barcelona	8957	13883.35
8030	Cabrils	Barcelona	7296	11308.80
8033	Caldes de Montbui	Barcelona	17187	26639.85
8035	Calella	Barcelona	18481	28645.55
8040	Canet de Mar	Barcelona	14423	22355.65
8041	Canovelles	Barcelona	16145	25024.75
8044	Capellades	Barcelona	5225	8098.75
8046	Cardedeu	Barcelona	18210	28225.50
8051	Castellar del Vallès	Barcelona	23776	36852.80
8054	Castellbisbal	Barcelona	12297	19060.35
8056	Castelldefels	Barcelona	65954	102228.70
8067	Centelles	Barcelona	7417	11496.35
8068	Cervelló	Barcelona	8909	13808.95
8072	Corbera de Llobregat	Barcelona	14439	22380.45
8073	Cornellà de Llobregat	Barcelona	86610	134245.50
8074	Cubelles	Barcelona	14715	22808.25
8075	Dosrius	Barcelona	5198	8056.90
8076	Esparreguera	Barcelona	21889	33927.95
8077	Esplugues de Llobregat	Barcelona	45890	71129.50
8086	Franqueses del Vallès, Les	Barcelona	19584	30355.20
8088	Garriga, La	Barcelona	15984	24775.20
8089	Gavà	Barcelona	46538	72133.90
8091	Gelida	Barcelona	7299	11313.45
8096	Granollers	Barcelona	60695	94077.25

8101	Hospitalet de Llobregat, L'	Barcelona	257349	398890.95
8102	Igualada	Barcelona	39316	60939.80
8105	Llagosta, La	Barcelona	13343	20681.65
8106	Llinars del Vallès	Barcelona	9749	15110.95
8107	Lliçà d'Amunt	Barcelona	14933	23146.15
8108	Lliçà de Vall	Barcelona	6386	9898.30
8110	Malgrat de Mar	Barcelona	18345	28434.75
8112	Manlleu	Barcelona	20007	31010.85
8113	Manresa	Barcelona	75152	116485.60
8114	Martorell	Barcelona	27681	42905.55
8118	Masnou, El	Barcelona	23288	36096.40
8119	Masquefa	Barcelona	8514	13196.70
8120	Matadepera	Barcelona	9186	14238.30
8121	Mataró	Barcelona	126127	195496.85
8123	Molins de Rei	Barcelona	25492	39512.60
8124	Mollet del Vallès	Barcelona	51128	79248.40
8125	Montcada i Reixac	Barcelona	35063	54347.65
8126	Montgat	Barcelona	11748	18209.40
8135	Montmeló	Barcelona	8748	13559.40
8136	Montornès del Vallès	Barcelona	16240	25172.00
8138	Moià	Barcelona	6065	9400.75
8140	Navarcles	Barcelona	5950	9222.50
8141	Navàs	Barcelona	6020	9331.00
8147	Olesa de Montserrat	Barcelona	23552	36505.60
8155	Palafolls	Barcelona	9171	14215.05
8156	Palau-solità i Plegamans	Barcelona	14626	22670.30
8157	Pallejà	Barcelona	11416	17694.80
8159	Parets del Vallès	Barcelona	18970	29403.50
8161	Piera	Barcelona	15194	23550.70
8163	Pineda de Mar	Barcelona	26349	40840.95
8167	Polinyà	Barcelona	8383	12993.65
8169	Prat de Llobregat, El	Barcelona	63897	99040.35
8172	Premià de Mar	Barcelona	28049	43475.95
8180	Ripollet	Barcelona	37899	58743.45
8181	Roca del Vallès, La	Barcelona	10536	16330.80
8183	Roda de Ter	Barcelona	6125	9493.75
8184	Rubí	Barcelona	75568	117130.40
8187	Sabadell	Barcelona	209931	325393.05
8191	Sallent	Barcelona	6594	10220.70
8192	Santpedor	Barcelona	7496	11618.80
8194	Sant Adrià de Besòs	Barcelona	36624	56767.20

8196	Sant Andreu de la Barca	Barcelona	27303	42319.65
8197	Sant Andreu de Llavaneres	Barcelona	10758	16674.90
8198	Sant Antoni de Vilamajor	Barcelona	6005	9307.75
8200	Sant Boi de Llobregat	Barcelona	82142	127320.10
8202	Sant Celoni	Barcelona	17588	27261.40
8205	Sant Cugat del Vallès	Barcelona	89516	138749.80
8208	Sant Esteve Sesrovires	Barcelona	7670	11888.50
8209	Sant Fost de Campsentelles	Barcelona	8664	13429.20
8210	Sant Feliu de Codines	Barcelona	6045	9369.75
8211	Sant Feliu de Llobregat	Barcelona	44198	68506.90
8213	Sant Fruitós de Bages	Barcelona	8512	13193.60
8214	Vilassar de Dalt	Barcelona	8961	13889.55
8217	Sant Joan Despí	Barcelona	33873	52503.15
8218	Sant Joan de Vilatorrada	Barcelona	10802	16743.10
8219	Vilassar de Mar	Barcelona	20636	31985.80
8221	Sant Just Desvern	Barcelona	17201	26661.55
8230	Premià de Dalt	Barcelona	10345	16034.75
8231	Sant Pere de Ribes	Barcelona	30142	46720.10
8235	Sant Pol de Mar	Barcelona	5062	7846.10
8238	Sant Quirze del Vallès	Barcelona	19867	30793.85
8240	Sant Sadurní d'Anoia	Barcelona	12749	19760.95
8244	Santa Coloma de Cervelló	Barcelona	8082	12527.10
8245	Santa Coloma de Gramenet	Barcelona	117597	182275.35
8248	Santa Eulàlia de Ronçana	Barcelona	7124	11042.20
8250	Santa Margarida de Montbui	Barcelona	9748	15109.40
8251	Santa Margarida i els Monjos	Barcelona	7480	11594.00
8252	Barberà del Vallès	Barcelona	32860	50933.00
8259	Santa Maria de Palautordera	Barcelona	9286	14393.30
8260	Santa Perpètua de Mogoda	Barcelona	25574	39639.70
8262	Sant Vicenç de Castellet	Barcelona	9300	14415.00
8263	Sant Vicenç dels Horts	Barcelona	27982	43372.10
8264	Sant Vicenç de Montalt	Barcelona	6272	9721.60
8266	Cerdanyola del Vallès	Barcelona	57723	89470.65
8267	Sentmenat	Barcelona	8818	13667.90
8270	Sitges	Barcelona	28527	44216.85
8274	Súria	Barcelona	5911	9162.05
8278	Taradell	Barcelona	6344	9833.20
8279	Terrassa	Barcelona	216428	335463.40
8281	Teià	Barcelona	6333	9816.15
8282	Tiana	Barcelona	8645	13399.75

8283	Tona	Barcelona	8114	12576.70
8284	Tordera	Barcelona	16637	25787.35
8285	Torelló	Barcelona	13995	21692.25
8289	Torrelles de Llobregat	Barcelona	5950	9222.50
8291	Vacarisses	Barcelona	6328	9808.40
8295	Vallirana	Barcelona	14784	22915.20
8298	Vic	Barcelona	43964	68144.20
8300	Viladecavalls	Barcelona	7392	11457.60
8301	Viladecans	Barcelona	65993	102289.15
8302	Vilanova del Camí	Barcelona	12332	19114.60
8305	Vilafranca del Penedès	Barcelona	39532	61274.60
8307	Vilanova i la Geltrú	Barcelona	66077	102419.35
8902	Vilanova del Vallès	Barcelona	5285	8191.75
8904	Badia del Vallès	Barcelona	13466	20872.30
17008	Anglès	Girona	5479	8492.45
17009	Arbúcies	Girona	6427	9961.85
17015	Banyoles	Girona	19397	30065.35
17022	Bisbal d'Empordà, La	Girona	10775	16701.25
17023	Blanes	Girona	38813	60160.15
17033	Caldes de Malavella	Girona	7351	11394.05
17034	Calonge	Girona	10804	16746.20
17044	Cassà de la Selva	Girona	10231	15858.05
17047	Castelló d'Empúries	Girona	10791	16726.05
17048	Castell-Platja d'Aro	Girona	10593	16419.15
17049	Celrà	Girona	5376	8332.80
17062	Escala, L'	Girona	10407	16130.85
17066	Figueres	Girona	45961	71239.55
17079	Girona	Girona	99013	153470.15
17089	Llagostera	Girona	8229	12754.95
17095	Lloret de Mar	Girona	36878	57160.90
17103	Maçanet de la Selva	Girona	6822	10574.10
17114	Olot	Girona	34194	53000.70
17117	Palafrugell	Girona	22725	35223.75
17118	Palamós	Girona	17743	27501.65
17141	Puigcerdà	Girona	8839	13700.45
17147	Ripoll	Girona	10611	16447.05
17152	Roses	Girona	19216	29784.80
17155	Salt	Girona	29836	46245.80
17160	Sant Feliu de Guíxols	Girona	21721	33667.55
17164	Sant Hilari Sacalm	Girona	5578	8645.90
17180	Santa Coloma de Farners	Girona	12854	19923.70

17181	Santa Cristina d'Aro	Girona	5194	8050.70
17186	Sarrià de Ter	Girona	5052	7830.60
17193	Sils	Girona	5910	9160.50
17199	Torroella de Montgrí	Girona	11516	17849.80
17202	Tossa de Mar	Girona	5542	8590.10
17213	Vidreres	Girona	7652	11860.60
17221	Vilafant	Girona	5465	8470.75
25003	Agramunt	Lleida	5405	8377.75
25011	Alcarràs	Lleida	9363	14512.65
25019	Almacelles	Lleida	6857	10628.35
25023	Alpicat	Lleida	6285	9741.75
25040	Balaguer	Lleida	16670	25838.50
25058	Borges Blanques, Les	Lleida	6005	9307.75
25072	Cervera	Lleida	9037	14007.35
25110	Guissona	Lleida	7014	10871.70
25120	Lleida	Lleida	137327	212856.85
25137	Mollerussa	Lleida	14574	22589.70
25203	Seu d'Urgell, La	Lleida	12015	18623.25
25207	Solsona	Lleida	8974	13909.70
25217	Tàrrega	Lleida	16599	25728.45
25234	Tremp	Lleida	5906	9154.30
25243	Vielha e Mijaran	Lleida	5512	8543.60
43004	Alcanar	Tarragona	9393	14559.15
43005	Alcover	Tarragona	5163	8002.65
43012	Altafulla	Tarragona	5089	7887.95
43013	Ametlla de Mar, L'	Tarragona	6887	10674.85
43014	Amposta	Tarragona	20572	31886.60
43016	Arboç, L'	Tarragona	5489	8507.95
43037	Calafell	Tarragona	24898	38591.90
43038	Cambrils	Tarragona	32855	50925.25
43044	Sénia, La	Tarragona	5652	8760.60
43047	Constantí	Tarragona	6493	10064.15
43051	Cunit	Tarragona	12041	18663.55
43086	Montblanc	Tarragona	7307	11325.85
43092	Mont-roig del Camp	Tarragona	11597	17975.35
43093	Móra d'Ebre	Tarragona	5625	8718.75
43123	Reus	Tarragona	103123	159840.65
43129	Riudoms	Tarragona	6515	10098.25
43131	Roda de Berà	Tarragona	6354	9848.70
43133	Roquetes	Tarragona	8084	12530.20
43136	Sant Carles de la Ràpita	Tarragona	14902	23098.10

43145	Selva del Camp, La	Tarragona	5546	8596.30
43148	Tarragona	Tarragona	131507	203835.85
43153	Torredembarra	Tarragona	15726	24375.30
43155	Tortosa	Tarragona	33445	51839.75
43156	Ulldecona	Tarragona	6321	9797.55
43161	Valls	Tarragona	24112	37373.60
43162	Vandellòs i l'Hospitalet de l'Infant	Tarragona	6294	9755.70
43163	Vendrell, El	Tarragona	36568	56680.40
43171	Vila-seca	Tarragona	21993	34089.15
43901	Deltebre	Tarragona	11499	17823.45
43905	Salou	Tarragona	26233	40661.15
43907	Canonja, La	Tarragona	5804	8996.20

6.4.4 Les entrevistes: una primera aproximació als costos invisibles de la transparència

Les entrevistes van posar de manifest que la major part dels responsables en la matèria eren molt poc conscients del volum de despesa i dels costos generals que havia implicat el desenvolupament de les polítiques de transparència. Podríem dir que les entrevistes sovint visualitzaven els costos als propis responsables municipals que infravaloraven l'impacte global de la despesa. En alguns casos, les entrevistes van posar de manifest que s'havia tractat d'una matèria amb costos invisibles.

En termes generals, les primeres reaccions a les preguntes de personal era considerar que no s'havia contractat ningú i que, simplement, algunes persones havien assumit una major càrrega de treball. Calia desenvolupar una estratègia de preguntes de formulació diferent i en diversos moments de l'entrevista per tal d'identificar l'impacte en termes de personal. En la major part dels casos, s'havia produït una reassignació de funcions que havia comportat l'increment de càrregues de treball en alguns professionals. En alguns moments s'havia hagut d'incorporar persones per tal d'assumir el nou volum de feina però aquestes incorporacions podien no desenvolupar tasques de transparència, tot i que la seva incorporació era una conseqüència d'un desplaçament previ de càrregues de treball.

D'altra banda, tampoc es visualitzava l'impacte del seguiment dels procediments de dret d'accés ni del procés de resposta.

Pel que fa a les contractacions, la fórmula més habitual eren els contractes menors o les modificacions de contractes anteriors de major volum. De nou, la percepció era molt menor als imports que es feien emergir al llarg de les entrevistes. En aquesta mateixa línia, no era habitual que els responsables fossin conscients del cost de desenvolupament de totes les plataformes vinculades al compliment de les obligacions de publicació: plataforma AOC, plataforma de contractació, plataforma de publicació de la planificació urbanística, per posar alguns exemples.

Les respostes eren similars en l'àmbit de la formació. La major part del personal ha desenvolupat algun tipus de formació en la matèria fora de les dependències municipals. Si bé no hem quantificat els costos vinculats a la formació (ni temps de treball, ni tampoc desplaçaments), aquests podrien ser elevats en el seu conjunt;

de fet, en alguns casos fins i tot s'havia assumit personalment el cost de formacions específiques fora de l'horari laboral (en alguns casos, cursos de postgrau, per exemple).

En resum, més enllà de la primera estimació global en termes econòmics, cal tenir present que bona part de l'impacte en termes de recursos de les polítiques de transparència havia estat invisible en termes organitzatius.

7. Lliçons apreses i recomanacions

- Els ajuntaments catalans han mostrat una disciplina i un comportament més ajustats als objectius d'estabilitat pressupostària i sostenibilitat financera que no pas el govern de la Generalitat i el govern central. Per tant, **caldría posar aquest fet de manifest i reclamar una flexibilització que permeti als governs municipals desenvolupar una política de despesa en transparència més ajustada a les seves obligacions i de forma més autònoma.**
- L'univers d'estudi es compon d'una tipologia de municipis (tots els majors de 5.000 habitants excepte Barcelona, 209 municipis), que agrupen, tot i excloure Barcelona, més de 5 milions d'habitants. Els municipis estudiats agrupen gairebé el 70% de la població de Catalunya.
- La grandària poblacional és un element fonamental a l'hora d'analitzar el funcionament municipal. En bona mesura, una part important de les normatives que regeixen el funcionament dels ens locals fan servir el criteri del número d'habitants de cada municipi per a modular diferents aspectes. La grandària esdevé, per tant, un element explicatiu de molts fenòmens a nivell municipal i, el cas de la transparència no és una excepció a la pràctica. En canvi, la normativa no estableix cap gradació en els seus requisits en funció de la població municipal i això, com es veu en l'estudi, esdevé **un problema per als municipis més petits.**

BLOC 1: CANVIS ORGANITZATIUS

- En relació amb l'inici del desplegament de les accions de transparència, una part important dels ens locals van començar abans de l'entrada en vigor de la norma. De fet, el 71% dels ens que han respost afirmen haver-ho fet abans del 2016. Per trams de població, es pot observar clarament que a major grandària, és més habitual haver iniciat abans el desplegament. **Aquesta experiència s'ha de posar en valor i seria interessant generar dinàmiques de *mentorship* que permetin transmetre les experiències entre ens municipals.**
- Pel que fa a les estratègies, la major part dels municipis han identificat un responsable, en un percentatge lleugerament inferior afirmen organitzar la matèria de forma transversal i a molta distància han creat una unitat específica. Cal tenir present que són respostes no excloents. En aquest sentit, la grandària poblacional és un element rellevant tot i que no s'aprecia una lògica lineal. De fet, la creació d'unitats sembla un plantejament propi de municipis de major volum, mentre que la identificació de responsables i la transversalitat són més habituals en el tram central (de 20.000 a 50.000 habitants).
- De forma general, identifiquem una tendència a considerar que la implementació de les accions no han implicat un increment de recursos. La visió interna és que es tracta d'una política que s'ha desplegat a partir de la reorganització i el realineament de recursos interns.

- Aquest fet s'evidencia en l'àmbit de recursos humans on les dades semblen indicar que el nombre de professionals que es dediquen a aquesta matèria és reduït i comparteixen dedicació amb altres tasques. La incorporació de nou personal és una pràctica poc habitual i que només pren certa rellevància en els ajuntaments més grans (majors de 50.000 habitants). Aquest fet reflecteix, en la nostra opinió, **una certa fragilitat dels ajuntaments més petits a l'hora d'implementar la normativa de transparència.**
- Pel que fa a la contractació de serveis, en canvi, els ajuntaments semblen haver optat per diferents estratègies. Es tracta d'una decisió que ha estat més freqüent que la incorporació de personal, però en aquest cas, el volum poblacional del municipi actua d'una manera diferent atès que els ajuntaments que se situen en el tram central (20.000 a 50.000 habitants) són els que afirmen haver recorregut a aquesta pràctica de manera més habitual. En alguns casos, el fet de ser una organització més gran permet, per exemple, canviar l'estratègia de desplegament i tendir cap a les internalitzacions de la gestió (incorporació de personal o reordenacions de funcions) en comptes de recórrer a contractacions externes. En qualsevol cas, **caldria vetllar perquè en cas de contractació de serveis externs els ajuntaments retinguessin el coneixement i les llicències dels materials i/o productes contractats.**
- Pel que fa a la dedicació del personal, s'ha optat per personal que comparteix la seva dedicació amb altres matèries; en canvi, no sembla que els municipis d'aquest tram hagin optat per fórmules de col·laboració per a la contractació, que són habituals en altres matèries com joventut o serveis socials.
- D'entre els elements vinculats a les dotacions necessàries per al desenvolupament, els municipis no semblen identificar que hagin portat a terme gaires intervencions, excepte la formació. Cal dir que aquesta informació s'ha de posar en un context de fortes restriccions econòmiques i també normatives a l'increment de recursos. Alhora, les entrevistes dirigides a la identificació de costos interns van posar de manifest estratègies diferents que dificulten detectar aquests canvis de forma clara (reassignacions de personal, ampliacions i modificacions de contractes sense nova contractació, formacions a càrrec del propi personal, en serien alguns exemples). Per tant, **una millor definició d'objectius i planificació ajudaria a identificar estratègies de desenvolupament i a vincular-les als costos associats.**
- La formació és el tipus d'actuació que s'ha portat a terme de forma més habitual. Cal destacar que el percentatge de municipis que afirmen haver portat a terme formacions específiques es contrau en el grup de municipis de major grandària (majors de 50.000 habitants).
- En relació amb l'impuls d'accions concretes per a donar compliment a diferents aspectes i obligacions, s'aprecia una major activitat en aquelles actuacions més concretes que en aquelles que tenien un caràcter més general i complex de definir. En concret, la resposta al dret d'accés, l'actualització de la informació, la incorporació de nova informació i la reestructuració dels llocs web són accions que es porten a terme de forma molt generalitzada (totes elles i per l'ordre esmentat prop o per sobre del 90%). La conversió en formats reutilitzables, l'elaboració de documentació específica i el resum i sistematització es situarien en nivells d'extensió d'entre el 65% i el 75% dels ens. En canvi, la realització d'enquestes de satisfacció, la redacció de cartes de serveis, l'aprovació del PAM, l'adopció de codis de conducta dels electes i l'elaboració d'indicadors de serveis se situen en nivells de resposta afirmativa inferiors al 50% dels ens. En tots els casos, els percentatges afirmatius són més elevats en els municipis de major població. **Aquest és un àmbit en el qual els ajuntaments es podrien beneficiar més de l'aplicació de processos amb lògiques col·laboratives, per tal com molts tipus d'accions concretes es canalitzen mitjançant eines (per exemple, enquestes) que tenen un alt grau de reusabilitat.**

- Bona part dels ajuntaments que han participat han sol·licitat suport (molt majoritàriament a l'AOC) i el percentatge de municipis que ho han fet es redueix segons incrementem el volum poblacional. Aquest fet mostra **la major autonomia dels ajuntaments més grans i la seva capacitat de lideratge en una política complexa.**
- Pel que fa a la identificació d'incrementos de dotació de recursos, més del 50% ajuntaments consideren que s'han incrementat els recursos formatius i tecnològics; un 34,7% afirma haver incrementat la dotació de recursos econòmics i entorn un quart dels municipis consideren haver incrementat recursos humans i jurídics.
- Per tal de mesurar el grau de canvi institucional derivat de la implementació de la normativa de transparència als ajuntaments, s'ha creat un indicador de canvi institucional (IIC), que presenta un valor relativament elevat (0,71 de mitjana, en un indicador que pot prendre valors entre 0 i 1). Aquest és un instrument que reflecteix de forma útil el volum de canvi institucional implicat en la implementació de la política de transparència.
- Per altra banda, per tal de mesurar el grau de compliment dels ajuntaments catalans amb els requisits de transparència, s'ha creat un indicador de compliment (ICTR). Entès com una proporció de compliment dels requisits imposats per la normativa, **la mitjana de compliment dels municipis de l'estudi s'acosta al 75% de compliment, el que suposa un nivell satisfactori de compliment però que encara té marge per créixer.**
- Els resultats suggereixen que els ajuntaments més grans han tingut un cert avantatge a l'hora de poder implementar la llei i, en termes generals, presenten nivells més elevats de compliment.
- Hem observat, també, que els canvis institucionals duts a terme per tal de complir amb la llei de transparència (mesurats amb l'índex IIC) tenen una correspondència amb el grau de compliment dels ajuntaments amb la llei. Tanmateix, també hem observat que els canvis de caràcter administratiu i els que impliquen un augment de les actuacions en matèria de transparència tenen un impacte més gran sobre el compliment amb la llei que no pas un augment dels recursos humans destinats a la implementació de la llei. **Els resultats mostren, una vegada més, la importància d'una bona estratègia per afrontar els reptes d'una política com la de transparència, que permeti integrar de manera eficient els costos derivats, per una banda, d'un redisseny de caràcter institucional i, per l'altra, de l'assignació de recursos.**
- Pel que fa a l'estructura del govern municipal, els resultats mostren que el tipus de govern genera una estructura d'incentius diferent per als responsables de prendre decisions sobre transparència. Així, els governs que gaudeixen de majoria còmoda (sols o en coalició) tendeixen a presentar nivells més baixos de compliment amb la llei de transparència, mentre que els governs en minoria són els que més i millor implementen la llei de transparència. **Això posa de manifest, per una banda, la importància del factor polític com a impuls de canvi i, per l'altra, reflecteix l'exigència de transparència en la lògica de govern-oposició.**

BLOC 2: COSTOS

- De mitjana, **el cost directe de l'aplicació de la normativa de transparència als ajuntaments ha estat de 1,55€ per habitant.**
- El cost de la transparència és marginalment decreixent a partir de la població dels municipis, de manera que els municipis petits han hagut de suportar uns costos fixos relativament alts a la seva població, mentre que els municipis més grans han incorregut en economies d'escala.

- Aquest mecanisme posa la població dels municipis al centre de la relació entre la posada en marxa de les polítiques de transparència i els costos que hi estan associats, i té un efecte especialment important per als municipis més petits. D'aquí se'n poden derivar tres recomanacions bàsiques:
 - **S'haurien de desenvolupar mecanismes que posin en marxa lògiques de col·laboració per dissenyar, crear i utilitzar eines que es puguin compartir sense necessitat d'adoptar estructures institucionals estables.** Aquestes lògiques implicarien tant la possibilitat de crear eines de manera conjunta com la de compartir eines ja creades i que altres ens poden reutilitzar. Un exemple d'aquesta necessitat de col·laboració podria ser la construcció d'esquemes de metadades d'ús general.
 - Per tal d'aprofitar les economies d'escala, **s'hauria de fomentar que com a mínim algunes de les estratègies es continuïn desenvolupant de manera compartida amb entitats supramunicipals, com ja succeeix amb les iniciatives del Consorci per a l'Administració Oberta de Catalunya o la Xarxa de Governants Transparents.**
 - La percepció de cost per part dels responsables tendeix a ser menor que el cost real, i una de les causes d'aquest desajust és que per aplicar la normativa en un context de restriccions pressupostàries es van reassignar funcions entre el propi personal de l'entitat sense una bona previsió de desenvolupament futur (és a dir, sense tenir massa en consideració les conseqüències econòmiques que això implicava en un futur no massa llunyà). Un cop superat aquest context, **és necessari fer una revisió a fons de la política en termes de costos i càrregues laborals i plantejar-se les necessitats futures.**

BLOC 3: PERCEPCIONS INTERNES

En el darrer bloc de l'estudi, l'estudi de les percepcions dels responsables de transparència ha reflectit un conjunt d'àmbits sobre els quals caldria actuar per tal d'assegurar uns fonaments sòlids per a la futura política de transparència municipal.

- **Construcció conjunta.** Cal posar en marxa mecanismes participatius de planificació oberts a tot el personal dels ajuntaments que permeti substituir una lògica de departamentalització per una de transversalitat.
- **Complicitat.** S'ha de generar un clima de complicitat, comunicació i millora continuada entre diferents unitats i departaments, i per això és important la creació de mecanismes de creació transversal.
- **Planificació.** La política de transparència s'ha de basar en objectius concrets i una planificació realista i viable per tal d'evitar frustracions entre el personal i alhora garantir el bon desplegament de les polítiques, mesures i activitats relacionades.
- **Mecanismes d'escalatge.** S'han d'establir mecanismes que facin possible que les preocupacions del personal a tots els nivells ascendeixin als nivells de presa de decisions tot garantint un flux d'informació constant i fiable, que no depengui exclusivament del funcionament de xarxes informals d'informació.
- **Coneixement intern.** És necessari augmentar la consciència, dins dels ajuntaments, de la relació existent entre les accions orientades a publicar dades i els objectius que es persegueixen amb aquestes accions (reutilització, interoperabilitat, neutralitat, dret a la informació, etc.). En altres paraules, cal reflexionar més i millor sobre quins interessos públics concrets afavoreixen les accions de publicació de determinades dades.

- La **reutilització de dades** respon també a la baixa capacitat d'interoperabilitat i de compartició d'eines entre els diversos ens locals, així com per la manca d'un esquema de metadades compartit per tothom.
- **Coneixement extern.** Cal augmentar la capacitat de percepció crítica sobre l'ús potencial de determinats tipus de dades per part de diversos actors socials i econòmics rellevants. En aquest punt, per exemple, és important arribar a un major coneixement de les implicacions socials, econòmiques i públiques de la reutilització comercial de les dades obertes en termes d'interès públic.
- **Coneixement informat.** Cal definir millor una política de comunicació de les dades que sigui capaç d'identificar perfils diferents d'usuaris d'aquestes dades i oferir-los les dades amb els nivells de tractament o processament que s'adeqüi a les necessitats de cadascun d'ells. Per exemple, és possible que determinades dades orientades al públic general requereixin un cert grau de processament abans de ser publicades (e.g., en forma d'infografies), mentre que per a un perfil més tècnic sigui preferible publicar-les simplement en *datasets* sense processament.

8. Impacte previst

Aquest projecte ha tingut i tindrà un impacte científic rellevant, que s'ha materialitzat en tres articles científics diferents. Per una banda, els resultats del projecte han estat presentats en forma de dos articles científics que tracten sobre els determinants del compliment de la normativa de transparència per part dels ajuntaments catalans. Per una banda, els membres de l'equip Esther Pano, Jaume Magre i Lluís Medir van presentar l'article "Determinants of local transparency implementation in Catalan municipalities" en el panel GT2.12 "Cuarenta años de ayuntamientos democráticos" del XIV Congrés de l'Asociación Española de Ciencia Política (AECPA). Aquell fou el primer cop que es va presentar en públic el disseny dels indicadors ICI (canvi institucional) i ICTR (compliment de la normativa de transparència), aplicat a la mostra d'ajuntaments de més de 5.000 habitants de Catalunya.

En el mateix panel de la mateixa conferència, per altra banda, el membre de l'equip José Luis Martínez-Alonso Camps va presentar el seu article "Democracia, transparencia y gobiernos locales", que constitueix un repàs exhaustiu del marc normatiu de la transparència i analitza els diversos requisits i condicionants als quals els governs i administracions locals es troben sotmesos en l'exercici de les seves competències com a conseqüència de l'aprovació de la legislació reguladora de la transparència, constituïda per la llei estatal 19/2013 i les respectives lleis autonòmiques.

Finalment, fruit de la discussió generada en la conferència de l'AECPA sobre el disseny dels indicadors referits més amunt, Joan-Josep Vallbé i Esther Pano han treballat en una versió refinada dels indicadors i en l'anàlisi dels determinants del compliment dels ajuntaments catalans en transparència. Fruit d'aquest treball, l'article científic resultant (titulat "A look through the glass inward: the organizational effects of public transparency regulation") ha estat acceptat per ser presentat a la propera conferència de la Midwest Political Science Association (MPSA) a Chicago. Juntament amb la conferència d'APSA, la MPSA és la conferència de ciència política més important en l'àmbit internacional, amb més de 4.500 participants de més de 60 països. Aquest, sens dubte, és un assoliment rellevant per aquest projecte.

Des de la perspectiva aplicada, considerem que la publicació del present informe, sencer o en una versió editada, pot ser d'utilitat tant per als professionals municipals en l'àmbit de la matèria com per als responsables d'altres nivells de govern. En aquest sentit, pensem que seria de gran interès poder

desenvolupar una estratègia de difusió de les conclusions conjuntament amb l'EAPC, amb presentacions específiques i adaptades a cada col·lectiu concret. En aquest sentit, proposaríem realitzar una presentació dirigida a entitats locals (oberta en aquest cas), una presentació específica per al Consorci AOC i una tercera dirigida a la Secretaria General de Transparència –en aquests dos casos, pensem que un format tancat seria més adient.

Aquestes tres presentacions queden pendents del criteri de l'EAPC, com a entitat que ha aportat el finançament de la recerca, tant pel que fa al seu format com al seu contingut. Considerem que aquesta línia, més dirigida a la influència i a garantir la transferència de la recerca ha d'alinejar-se amb els objectius estratègics de l'EAPC. En els tres casos, hem comentat amb el públic objectiu de les sessions la possibilitat de portar-les a terme i la iniciativa va ser molt ben acollida.

Referències

Arellano-Gault, David, i Lepore, Walter. (2011). Transparency reforms in the public sector: Beyond the new economics of organization. *Organization Studies*, 32(8), 1029-1050.

Bastida, Francisco José, i Benito, Bernardino. (2007). Central government budget practices and transparency: an international comparison. *Public Administration*, 85(3), 667-716.

Bauhr, Monika, i Nasiritousi, Naghmeh. (2012). Resisting transparency: Corruption, legitimacy, and the quality of global environmental policies. *Global Environmental Politics*, 12(4), 9-29.

Benito, Bernardino, i Bastida, Francisco José. (2009). Budget transparency, fiscal performance, and political turnout: An international approach. *Public Administration Review*, 69(3), 403-417.

Bernadí Gil, Xavier. (2015). Panorama de la regulació de la transparència, l'accés a la informació pública i el bon govern. Dins Cerrillo i Martínez, Agustí, i Ponce Solé, Juli (eds.). *Transparència, accés a la informació i bon govern a Catalunya. Comentaris de la Llei 19/2014, de 9 de desembre*. Barcelona: Editorial UOC-Escola d'Administració Pública de Catalunya.

Bernadí i Gil, Xavier, i Cerrillo i Martínez, Agustí. (2017). Transparència, integritat i grups d'interès. Deu lliçons apreses de l'aplicació de la Llei 19/2014, del 29 de desembre. *Revista Catalana de Dret Públic*, 55 (desembre 2017), 1-22. 10.2436/rcdp.i55.2017.3017.

Blanes Climent, Miguel Ángel. (2014). La información activa en la nueva Ley de transparencia y en la legislación sectorial. *Revista Española de Derecho Administrativo*, 165, 339-376.

Bondia, Julio. (2019). Ajuntaments catalans versus ajuntaments anglesos. Publicitat activa: la mida importa a l'hora d'aplicar la llei. *Revista Catalana de Dret Públic*, 59, 68-84.

Burt, Eleanor, i Taylor, John. (2009). Freedom of information and Scottish local government: Continuity, change and capabilities in the management of information. *Local Government Studies* 35(2), 181-196.

Campos Acuña, María Concepción. (2016). *Transparencia y Acceso a la Información en las Corporaciones Locales*. Madrid: El Consultor-La Ley.

Canals Ametller, Dolores. (Ed.) (2016). *Datos. Protección, transparencia y buena regulación*. Girona: Documenta Universitària.

Campos Acuña, María Concepción, i Vaquero García, Alberto. (2019). El portal de transparencia local de Galicia como ejercicio de transparencia desde la administración autonómica y local. *Revista Española de la Transparencia*, 8(1r semestre 2019).

Campos Acuña, María Concepción. (2015). Entidades locales y transparencia: Cinco riesgos a evitar en el proceso de implantación. *Revista Española de la Transparencia*, 1 (2n semestre de 2015).

Cerrillo i Martínez, Agustí, i Ponce Solé, Juli. (coord.). (2015). *Transparència, accés a la informació i bon govern a Catalunya. Comentaris de la Llei 19/2014, de 9 de desembre*. Barcelona: Editorial UOC-Escola d'Administració Pública de Catalunya.

Cerrillo i Martínez, Agustí, i Rodríguez Pontón, Francesc. (2017). Dossier sobre transparència i bon govern. *Revista Catalana de Dret Públic*, 55 (desembre 2017), 132-173.

Cotino Hueso, Lorenzo. (2014). El derecho fundamental de acceso a la información, la transparencia de los poderes públicos y el gobierno abierto. Retos y oportunidades. Dins Valero Torrijos, Julián, i Fernández Salmerón, Manuel (eds.). *Régimen jurídico de la transparencia del sector público: del Derecho de acceso a la reutilización de la información* (p. 37-71). Cizur Menor: Thomson-Aranzadi.

Cotterrell, Roger. (1999). Transparency, mass media, ideology and community. *Journal for Cultural Research*, 3(4), 414-426.

Cucciniello, Maria, Porumbescu, Gregory A., i Grimmelikhuijsen, Stephan. (2017). 25 years of transparency research: evidence and future directions. *Public Administration Review*, 77(1), 32-44.

De Fine Licht, Jenny, Naurin, Daniel, Esaiasson, Peter, i Gilljam, Mikael. (2014). When does transparency generate legitimacy? Experimenting on a context-bound relationship. *Governance*, 27(1), 111-134.

Delgado Morales, Francisco. (2015): Sistemas de medición y transparencia en los ayuntamientos. *Revista Española de la Transparencia*, 0 (1r semestre 2015).

Egía Ribero, Joseba. (2015). Transparencia y evaluación de políticas públicas. *Revista Española de la Transparencia*, 1 (2n semestre de 2015).

Erkkilä, Tero. (2012). *Government transparency: Impacts and unintended consequences*. London: Palgrave Macmillan.

Fernández Ramos, Severiano; Pérez Monguió, José Maria. (2014). *Transparencia, Acceso a la Información Pública y Buen Gobierno*. Cizur Menor: Thomson-Aranzadi.

Fernández Salmerón, Manuel; Valero Torrijos, Julián (coords.). (2014). *Régimen jurídico de la transparencia en el sector público: acceso, uso y reutilización de la información administrativa*. Cizur Menor: Thomson-Aranzadi.

Font i Llovet, Tomàs. (2015). Transparència i bon govern en les administracions locals. Dins Cerrillo i Martínez, Agustí, i Ponce Solé, Juli (coord.). *Transparència, accés a la informació i bon govern a Catalunya. Comentaris de la Llei 19/2014, de 9 de desembre*. Barcelona: Editorial UOC-Escola d'Administració Pública de Catalunya, 2015.

García Muñoz, Óliver. (2019). El concepto de información pública en la Ley 19/2013, de 9 de diciembre, y en la Ley del Parlamento de Cataluña 19/2014, de 29 de diciembre, de transparencia, acceso a la información pública y buen gobierno: un análisis comparado. *Revista Española de la Transparencia*, 9 (2n semestre 2019).

Grimmelikhuijsen, Stephan G., i Meijer, Albert J. (2012). Effects of transparency on the perceived trustworthiness of a government organization: Evidence from an online experiment. *Journal of Public Administration Research and Theory*, 24(1), 137-157.

Guichot, Emilio (coord.). (2014). *Transparencia, Acceso a la Información y Buen Gobierno. Estudio de la Ley 19/2013, de 9 de diciembre*. Madrid: Tecnos.

Guichot, Emilio. (2017). ¿Cuánto hemos avanzado en transparencia? *Revista Española de Transparencia*, 5 (2n semestre 2017).

Guichot, Emilio. (2019). Nuevos retos de la transparencia. *Cuadernos de Derecho Local*, 49 (febrer de 2019), 12-31.

Hood, Christopher, i Heald, David. (2006). *Transparency: The key to better governance?* Oxford: Oxford University Press for The British Academy.

Hood, Christopher. (2010). Accountability and transparency: Siamese twins, matching parts, awkward couple? *West European Politics*, 33(5), 989-1009.

Hood, Christopher. (2014). Accountability and Blame–Avoidance. Dins Bovens, Mark, Goodin, Robert E., i Schillemans, Thomas, *The Oxford Handbook of Public Accountability*. London: Oxford University Press.

Lizcano, Jesús. (2015). Transparència d'ajuntaments i diputacions; la visió de Transparència Internacional. Dins Villoria Mendieta, Manuel (dir.) *Bon govern, transparència i integritat institucional al govern local* (p. 119-148). Barcelona: Diputació de Barcelona.

López Fernández, Ana, i Rey Moreno, Manuel. (2015). Evaluación del impacto de las políticas de transparencia en España, *Revista Española de la Transparencia*, 1 (2n semestre de 2015).

Mabillard, Vincent, i Pasquier, Martial. (2016). Transparency and trust in government (2007–2014): A comparative study. *NISPAcee Journal of Public Administration and Policy*, 9(2), 69-92.

Mabillard, Vincent, i Zumofen, Raphael. (2017). The complex relationship between transparency and accountability: A synthesis and contribution to existing frameworks. *Public Policy and Administration*, 32(2), 110-129.

Magre, Jaume, i Puiggròs, Carla. (2015). La transparència municipal a Catalunya. Dins Villoria Mendieta, Manuel (dir.) *Bon govern, transparència i integritat institucional al govern local* (p. 153-180). Barcelona: Diputació de Barcelona.

Magro Pedroviejo, Roberto. (2015). La transparencia municipal desde dentro. *Revista Española de la Transparencia*, 1 (2n semestre de 2015).

Malaret, Elisenda. (2017). Bon govern, transparència i rendició de comptes. Reforçant i completant la legitimitat democràtica dels poders públics. *Revista Catalana de Dret Públic*, 55 (desembre 2017), 23-47.

Manning, Christopher D., Raghavan, Prabhakar, i Schütze, Hinrich. (2008). *Introduction to Information Retrieval*. Cambridge: Cambridge University Press.

Martínez-Alonso Camps, José Luis (2018). Els debats sobre els serveis públics locals: Estat de la qüestió. *Revista Catalana de Dret Públic*, 57, 72-96.

Melero Echaury, Mercedes. (2015). Transparencia en las asociaciones y federaciones de municipios. *Revista Española de la Transparencia*, 0 (1r semestre 2015).

Meseguer Yebra, Joaquín. (2014). *Comentario a la Ley 19/2013, de 9 de diciembre, de transparencia, acceso a la información pública y buen gobierno: Análisis de la tramitación e informes sobre publicidad activa y acceso a la información pública*. Barcelona: Centro de Estudios Municipales y de Cooperación Internacional; Escola d'Administració Pública de Catalunya; Diputación de Granada.

Mir Puigpelat, Oriol. (2017). El acceso a la información pública en la legislación española de transparencia: crónica de un cambio de paradigma. *Revista Catalana de Dret Públic*, 55 (diciembre 2017), 48-66.

Perry, James L., i Christensen, Robert K. (2015). *Handbook of Public Administration*. 3.a ed. London: Wiley.

Pollit, Christopher, i Bouckaert, Geert (2011). *Public Management Reform: A Comparative Analysis -- New Public Management, Governance, and the Neo-Weberian State*. Oxford: Oxford University Press.

Ponce, Juli. (2005) Good Administration and Administrative Procedures, *Indiana Journal of Global Legal Studies* 2(12): 551-581.

Ponce, Juli. (2013) La prevención de la corrupción mediante la garantía del derecho a un buen gobierno y a una buena administración en el ámbito local (con referencias al Proyecto de Ley de transparencia, acceso a la información pública y buen gobierno). Dins Font, Tomàs, i Galán, Alfredo. (dir.) *Anuario del Gobierno Local 2012* (p. 93-140). Madrid: Fundación Democracia y Gobierno Local-IDP.

Prat, Andrea. (2006). The more closely we are watched, the better we behave?, *Proceedings – British Academy*, 135, 91.

Puiggròs, Carla, Viñas, Alba, i Pano, Esther. (2015). Reptes i dificultats dels ajuntaments catalans en matèria de transparència. Balanç de la situació de partida. *Revista Catalana de Dret Públic* 51: 56-73.

Ramió, Carles. (2017). La legitimidad social de la Administración reside en la transparencia, en la rendición de cuentas y en la evaluación. *Revista Española de la Transparencia*, 5 (2n semestre 2017).

Rams Ramos, Leonor. (2018). La normativa estatal y autonómica sobre transparencia en España: valoración de conjunto. *Anuario de Transparencia Local*. Madrid: Fundación Democracia y Gobierno Local.

Ridao Martín, Joan. (2015). La transparència i el dret d'accés a la informació pública en la llei catalana 19/2014. Reflexions entorn al seu abast i al marc competencial en què s'insereix. *InDret.Revista para el análisis del Derecho* (octubre 2015).

Rivas, Diana. (2016). Transparencia en los ayuntamientos de menos de 20.000 habitantes. *Revista Española de la Transparencia*, 3 (2n semestre 2016).

Roberts, Alasdair. (2006). Dashed expectations: governmental adaptation to transparency rules. *Proceedings – British Academy*, 135, 107.

Samarra, Elisabet. (2017). El acceso a la información en Cataluña. Balance. *Revista Española de la Transparencia*, 5 (2n semestre 2017).

San José Amat, Carles. (27 de novembre de 2019): [Els portals de transparència i el límit de la protecció de dades personals](#). [Apunt de blog]. *Blog de la Revista Catalana de Dret Públic*.

Sosa, José. (ed) (2011) *Transparencia y rendición de cuentas*. Mèxic: Siglo XXI.

Villoria Mendieta, Manuel. (2014). La transparencia como política pública en España: algunas reflexiones. *Economía. Revista en Cultura de la Legalidad* 7: 85-103.

Villoria Mendieta, Manuel. (2015a). Introducció. Dins Villoria Mendieta, Manuel (dir.) *Bon govern, transparència i integritat institucional al govern local* (p. 27-32). Barcelona: Diputació de Barcelona.

Villoria, M. (dir.). (2015b)(dir.). *Bon govern, transparència i integritat institucional al govern local*. Barcelona: Diputació de Barcelona.

Villoria Mendieta, Manuel. (2018). *El reto de la transparencia. Anuario de Transparencia Local*. Madrid: Fundación Democracia y Gobierno Local.

Villoria Mendieta, Manuel, i Ramírez Alujas, Álvaro. (2011). La transparencia: marco conceptual. *Revista Democracia y Gobierno Local*, 15 (4), 9-15.

Villoria Mendieta, Manuel, i Izquierdo Sánchez, Agustín. (2015). *Ética pública y buen gobierno: regenerando la democracia y luchando contra la corrupción desde el servicio público*. Madrid: Instituto Nacional de Administración Pública.

Ward, Joe H. (1963). Hierarchical grouping to optimize an objective function. *Journal of the American Statistical Association*, 58, 236–244.

Annex: Qüestionari de transparència