

# EAPC - Gestió de la informació: transparència i protecció de dades



La Xarxa de Govern Oberts de Catalunya, paradigma de col·laboració interadministrativa i suport als ens locals

15-04-2024

El règim de transparència vigent a Catalunya, integrat en essència per la [Llei 19/2014, del 29 de desembre, de transparència, accés a la informació pública i bon govern](#), i pel [Decret 8/2021, de 9 de febrer, sobre la transparència i el dret d'accés a la informació pública](#), té com a principal àmbit subjectiu d'aplicació totes les administracions públiques de Catalunya.

Tanmateix, aquest règim jurídic no distingeix entre les diferents realitats subjectives a les quals s'aplica, ni modula els deures que imposa a les diferents administracions que hi estan subjectes, de molt diversa naturalesa, organització, pressupost i recursos. Per això, el règim jurídic aplicable en matèria de transparència no és gens sensible ni, per tant, adaptable a les distintes dimensions i capacitats de les diferents administracions, especialment als ens locals, que en molts casos presenten veritables impediments per al compliment dels seus deures de transparència, ateses les mancances que, en termes de recursos disponibles, pateixen.

Ara bé, tot i aquesta mancança flagrant, determinant de les actuals impossibilitats i incapacitats de compliment, que tantes vegades el [Síndic de Greuges](#) ha assenyalat en els seus informes anuals en matèria de transparència, val a dir que l'article 3.3 de la Llei 19/2014, del 29 de desembre, es fa ressò d'alguna manera de la dificultat que la reduïda dimensió i escassos recursos disponibles de molts ens locals poden suposar en el compliment dels seus deures en matèria de transparència. I reconeix aquesta problemàtica en la mesura que disposa expressament que els municipis puguin complir les obligacions de transparència de manera associada o per mitjà de fórmules de cooperació establertes amb els governs locals supramunicipals o amb l'Administració de la Generalitat, en els casos en els quals, per raons de capacitat o eficàcia, no les poden complir directament. En aquest sentit, l'article 94.1 disposa que l'Administració de la Generalitat ha d'establir un programa de suport a les entitats locals, especialment a les que disposin de menys recursos i capacitat tècnica i operativa, per a l'aplicació de la Llei, i que pot subscriure protocols de col·laboració amb les entitats locals d'àmbit supramunicipal i amb les associacions representatives dels municipis per tal d'assolir l'aplicació de la Llei en l'àmbit dels ens locals. També la disposició final quarta de la Llei es fa ressò d'aquesta dificultat quan amplia a un any

des de la seva publicació la *vacatio legis* del règim de transparència activa pel que fa als ens que integren l'Administració local. Tanmateix, aquestes consideracions no són suficients, ni de bon tros, per acompanyar, garantir i adaptar el compliment dels deures de transparència a les distintes realitats dels ens locals.

Per aquest motiu, el [Pla de Govern de la XIV legislatura](#), dins del primer eix, que porta per títol “Per un país just, amb bon govern i referent democràtic al món. Aprofundir en l'exercici de la democràcia i del bon govern”, quan al·ludeix que el bon govern es fonamenta també en un govern obert, transparent, que difon i dona accés a la informació pública i obre les dades a la ciutadania, estableix, a l'objectiu estratègic 1.1.2, les accions consistents en l'establiment de mecanismes per a la transferència de coneixement entre municipis i entre aquests i l'Administració de la Generalitat, així com l'establiment d'un programa de suport a les entitats locals, especialment a les que disposin de menys recursos i capacitat tècnica i operativa.

El Departament de la Presidència de l'Administració de la Generalitat de Catalunya, a través de la Secretaria d'Administració i Funció Pública, és qui assumeix les tasques d'impuls de les polítiques de transparència i govern obert de la Xarxa de Governants Transparents de Catalunya, i una de les principals funcions que corresponen a la Direcció General de Bon Govern, Innovació i Qualitat Democràtiques té a veure precisament amb la necessitat de col·laborar en el suport al món local en el desplegament i l'aplicació de polítiques de transparència (lletra k) de l'article 9.6 [Decret 289/2022, de 2 de novembre, de reestructuració del Departament de la Presidència](#)).

Aquesta col·laboració requerida s'instrumenta a través de la Xarxa de Governants Oberts de Catalunya, creada l'any 2015 amb el nom inicial de “Xarxa de Governants Transparents de Catalunya”, amb l'objectiu de facilitar el compliment de la Llei 19/2014, del 29 de desembre, als més de 2.200 ens que componen l'Administració local de Catalunya. D'aquesta manera es garanteix donar resposta a la necessitat de prestar la cooperació i l'assistència necessàries als ens locals de menor dimensió i recursos, en el compliment d'aquesta norma legal. La Xarxa es constitueix, doncs, com un marc permanent i estable de relació per impulsar la col·laboració estreta amb els ens locals, per tal de fomentar i fer possible l'èxit de les polítiques de transparència i govern obert en les seves accions de govern i decisions públiques, en compliment de les obligacions imposades per la Llei 19/2014, del 29 de desembre.

La creació de la Xarxa va donar resposta a la **Moció 179/X, de febrer del 2015, del Parlament de Catalunya**, que instava la Generalitat a crear un espai de col·laboració amb el món local per tal de desplegar i aplicar la Llei en aquest àmbit competencial, i facilitar les formes de cooperació necessàries entre les diferents institucions obligades per llei.

EL Protocol Marc de col·laboració en matèria de transparència, accés a la informació pública i bon govern, pel qual es va crear la Xarxa, va ser subscrit per l'aleshores Departament de Governació i Relacions Institucionals de l'Administració de la Generalitat de Catalunya, el Consorci Administració Oberta de Catalunya, l'Escola d'Administració Pública de Catalunya, les diputacions provincials de Barcelona, Girona, Lleida i Tarragona, l'Associació Catalana de Municipis i Comarques i la Federació de Municipis de Catalunya.

Un cop transcorreguts més de tres anys de vigència del Protocol Marc, l'any 2018 les parts signants van adoptar el compromís d'actualitzar els termes del protocol, amb la finalitat, entre d'altres, d'incorporar com a nous membres de la Xarxa tres subjectes que ja participaven en el

marc de col·laboració: l'Àrea Metropolitana de Barcelona, el consorci Localret i el Col·legi de Secretaris, Interventors i Tresorers de l'Administració Local de Catalunya. Amb aquesta finalitat, van signar finalment un nou Protocol Marc el 28 d'octubre de 2020.

Posteriorment, a la reunió de la Comissió de seguiment de la Xarxa de data 6 d'octubre de 2022, es van convenir un seguit d'acords que es van traduir en una altra modificació del Protocol, l'any 2023, amb la finalitat d'adaptar la denominació de la Xarxa al concepte de "Govern Obert", inclosiu alhora dels conceptes i principis de transparència, de dades obertes i de participació i col·laboració, alineat amb les tendències referents internacionals, com l'[Open Government Partnership](#) o l'[OCDE](#). Alhora, s'incorpora l'Ajuntament de Barcelona com a nou membre de la Xarxa, tot i que, *de facto*, ja hi participava des del mes de gener de 2022, i es facilita i se simplifica la possibilitat d'adhesió a la Xarxa de nous membres en el futur sense haver de modificar el Protocol Marc per a cada nova incorporació. També es va acordar de prorrogar la vigència del Protocol Marc per quatre anys més, és a dir, fins al 28 d'octubre de 2028.

D'acord amb l'apartat sisè del Protocol Marc, el suport de la Xarxa als ens locals ha d'abastar diverses vessants: suport econòmic i financer, suport tecnològic i suport jurídic i organitzatiu. Alhora, l'apartat 7è determina que l'Escola d'Administració Pública de Catalunya ha de proposar un programa general de formació per a les persones obligades per la Llei 19/2014, del 29 de desembre, i que les parts signatàries es comprometen a col·laborar, a intercanviar recursos i informació sobre les accions de formació impulsades per cadascuna de les parts i, si escau, a organitzar accions conjuntes de formació, divulgació i sensibilització.

Actualment, la Xarxa desenvolupa llurs funcions a través de sis grups de treball, que es reuneixen amb diferents periodicitats: grup de serveis comuns; grup de suport formatiu; grup de suport en matèria de transparència; grup de suport en matèria de dades obertes; grup de suport en matèria de participació, i grup de suport en matèria de bon govern.

En aquests nou anys d'existència i activitat, la Xarxa ha emprès nombroses accions i treballs, i s'han assolit resultats i reptes de notable rellevància, per haver permès donar suport i resposta a algunes de les necessitats de les corporacions locals en relació amb les polítiques de Govern Obert. Sense ànim exhaustiu, seguidament fem un repàs dels treballs i de les accions dutes a terme.

Les tasques desenvolupades pel grup de suport en matèria de transparència es poden consultar en l'apartat "[Ítems de transparència](#)" de la pàgina web del Muncat, un espai creat ara fa més de 23 anys i que s'ha convertit en el referent per excel·lència de la difusió d'informació del món local català. L'apartat "[Ítems de transparència](#)" permet consultar els continguts de transparència relatius a les obligacions de publicitat activa derivades de la normativa de transparència, els quals estan agrupats en sis blocs de matèries. Per cada ítem d'informació s'ha estat treballant detalladament al llarg de tots aquests anys en el consens i l'establiment de criteris pràctics interpretatius i d'aplicació copsats en fitxes explicatives elaborades amb la finalitat de facilitar i orientar els ens locals en el compliment de la normativa en matèria de transparència activa. Aquest any 2024 es preveu seguir unint esforços en l'actualització i la revisió d'aquests criteris per tal d'afegir-hi la normativa sectorial i millorar-ne el llenguatge, que ha de ser més planer i entenedor, a la vegada que cal abordar nous continguts a publicar i debatre prèviament, com són els plans d'absentisme.

Paral·lelament, en el vessant del dret d'accés, es treballa tant en l'automatització del procediment de tramitació de les sol·licituds d'accés a la informació pública per agilitzar-ne la gestió interna i l'eficiència en la resposta per part dels ens locals, com en la creació d'una comunitat de coneixement i bones pràctiques per a la gestió de les sol·licituds i l'anàlisi de les resolucions de la Comissió de Garantia de Dret d'Accés.

Convé destacar igualment que els anys 2019 i 2020 aquest grup va ser l'impulsor i el redactor de les propostes de regulació que, per la seva afectació específica al món local, van ser introduïdes en l'articulat del Decret 8/2021, de 9 de febrer, en l'elaboració del qual la Xarxa va participar, per tant, activament.

Un altre repte destacable que es proposa el grup de treball per a aquest any 2024 té a veure amb la definició i la proposta d'un model o una guia que faciliti i promogui alhora el compliment del deure d'autoavaluació que en matèria de publicitat activa la Llei 19/2014, del 29 de desembre, imposa a les administracions, també als ens locals. A aquest efecte, i per tal de considerar els diferents graus i possibilitats de compliment, es preveu distingir entre diferents nivells d'importància i interès i, per tant, d'exigència i compliment, a l'hora de valorar la ràtio de compliment, així com plantejar un reconeixement als millors resultats, entre altres aspectes.

D'altra banda, el grup de treball en serveis comuns promou les adaptacions i millores contínues en les plataformes i serveis comuns per ajustar-les al marc normatiu i les necessitats del món local, i s'ha assolit la fita de 1.259 ens locals que disposen de portal de transparència AOC-XGOC i portal dades obertes, així com que 50 ens publiquin conjunts de dades propis. S'ha avançat en noves i millors visualitzacions en informacions relatives a contractació pública, convenis de col·laboració, ajuts i subvencions, a la vegada que s'han iniciat els treballs cap a una nova imatge més moderna i entenedora, amb el desplegament de millores en el disseny i usabilitat, així com una anàlisi de nova arquitectura tecnològica que ens permeti anar cap a una solució més robusta, àgil i personalitzable.

Des del grup en matèria de dades obertes se segueix treballant a potenciar l'impuls de l'automatització en els nous conjunts de dades que es publiquen al portal i en els ja publicats, a la vegada que s'ha engegat un procés de revisió de la qualitat de les dades amb perspectiva de gènere al portal de dades obertes, amb el resultat d'un nou filtre que permet cercar els conjunts de dades que disposen d'informació de gènere o sexe de forma més àgil. Cal dir que, actualment, el portal de dades obertes compta amb un 19% dels conjunts de dades automatitzats.

Pel que fa als avenços en matèria de formació, a banda del programa formatiu de l'any 2023, enguany es treballarà per definir parcialment una Oficina de Govern Obert i el disseny d'un itinerari de formació en matèria de participació ciutadana, a la plataforma Decidim. En aquest mateix sentit, el grup de treball en matèria de participació ha engegat el seguiment de l'estratègia del Servei Decidim a ajuntaments usuaris, així com l'activitat de difusió a noves entitats locals. S'han iniciat converses per a la creació d'un Observatori de la Participació Ciutadana, i es presta col·laboració a l'Ajuntament de Barcelona en l'esdeveniment Barcelona, capital europea de la democràcia 2023-2024, entre altres tasques.

En darrer terme, des del grup de treball en matèria de bon govern, amb la missió de promoure la implementació de plans d'integritat als ens locals com a full de ruta dels poders públics municipals, cap a una cultura administrativa íntegra, en línia amb la transparència i la bona

governança, es proposa impulsar l'adopció d'un sistema d'integritat als ens locals amb l'actualització del Codi de conducta dels alts càrrecs dels ens locals i, sobretot, l'impuls de la implementació del sistema intern d'alertes (SIA) d'acord amb les exigències derivades de la Llei 2/2023, de 20 de febrer, reguladora de la protecció de les persones que informen sobre infraccions normatives i de lluita contra la corrupció, per la qual cosa des de la Xarxa es pretén facilitar tant la infraestructura jurídica per a la implantació del SIA amb models reguladors, com la infraestructura tecnològica per a la seva implantació (servei Bústia Ètica de l'AOC), i prestar assistència a les diputacions per facilitar la tasca de les persones responsables del SIA i contribuir a garantir-ne la millora i a avaluar-ne el funcionament.

En aquest sentit, el grup treball de suport en matèria de transparència ha definit 14 ítems a incorporar al portal de Transparència per facilitar informació sobre mesures dels plans de mesures antifrau i del sistema d'integritat institucional, i a aquest efecte s'ha acordat incorporar una subfamília a l'apartat "Informació institucional i organitzativa" del portal.

Cal destacar l'activitat que, sobretot des de l'any 2022, ha estat desenvolupant la Comissió de seguiment de la Xarxa, l'òrgan intern previst al punt 8è del Protocol Marc amb l'objectiu d'harmonitzar les actuacions de les parts signatàries, integrada per representants designats per cadascuna i proveïda de funcions consistentes a revisar el contingut del Protocol, acordar els criteris d'interpretació de la legislació vigent amb vista a homogeneïtzar i harmonitzar les actuacions de les parts, o vetllar pel compliment dels acords presos, així com la planificació, el seguiment i el control de les actuacions i els treballs duts a terme en el si dels grups de treball de la Xarxa.

En la darrera sessió d'aquesta Comissió, celebrada el 16 de febrer de 2024, van ser aprovades les normes internes de funcionament de la Xarxa, especialment amb la finalitat de facilitar un desenvolupament àgil de les funcions encomanades a la Comissió de seguiment, i són aplicables supletòriament les disposicions reguladores dels òrgans administratius col·legiats, recollides en la Llei 26/2010, del 3 d'agost, de règim jurídic i de procediment de les administracions públiques de Catalunya.

Per a més informació, consulteu la [Xarxa de Govern Oberts de Catalunya](#).

Certament, un escenari òptim recomanaria una modificació del règim de transparència, precisament per tal d'adaptar els deures exigibles als ens locals que compten amb menys recursos i capacitats de compliment, i establir així diferents nivells o graus d'exigència i intensitat respecte de les obligacions imposades.

Mentrestant, però, encara hi ha molt camí a fer en el suport i la col·laboració necessaris perquè els ens locals puguin fer front als deures exigits i assolir els nivells òptims de transparència i obertura de dades, de tal forma que tinguin possibilitats de garantir, de ben a prop, una ciutadania informada i una qualitat democràtica avançada en les organitzacions locals. En aquesta mira, el Pla estratègic de Govern Obert i Bon Govern 2024-2025 a l'Administració de la Generalitat, elaborat recentment per ser sotmès a l'aprovació del Govern, preveu en el primer àmbit, relatiu a la transparència, l'objectiu (8è) que persegueix seguir treballant per donar resposta a la necessitat de potenciar la col·laboració amb l'Administració local per consolidar un model de transparència de qualitat a Catalunya.



## **Òliver Garcia Muñoz**

Subdirector general de Transparència i Grups d'Interès, de la DG de Bon Govern, Innovació i Qualitat Democràtiques, del Dept. de la Presidència