



La transparència portes endins: l'impacte intern de l'aplicació de la normativa de transparència als ajuntaments catalans – Joan Josep Vallbé Fernández i Esther Pano

© 13 d'abril de 2021



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 de tot tipus 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. A Catalunya, el 2014 es va aprovar la Llei catalana 19/2014, de 29 de desembre, de transparència, accés a la informació pública i bon govern, i el mateix

any també entrà en vigor la Llei espanyola 19/2013, de 9 de desembre, de la transparència, accés a la informació pública i bon govern (LTBG). Tot i que la normativa catalana estableix criteris molt més exigents que l'espanyola, ja que implica un grau més elevat de detall en l'estructura administrativa, l'organització institucional, la gestió econòmica i comptable, i la planificació i gestió administratives, les provisions de la llei espanyola són també aplicables a les comunitats autònomes i als ens locals d'arreu de l'Estat.

L'assumpció que hi ha al darrere d'aquestes normes i de les dels altres països del nostre entorn és que la transparència fa les institucions més eficaces, promou el creixement econòmic i fomenta la participació ciutadana en els assumptes públics, que al seu torn enforteix la confiança ciutadana vers les institucions públiques. De fet, bona part de la literatura científica sobre transparència s'ha dedicat a avaluar fins a quin punt la transparència promou aquests béns, i els resultats han estat més aviat discrets. Ara bé, el revers d'aquesta moneda, això és, quin efecte intern té l'aplicació de la Llei de transparència des del punt de vista organitzatiu dels ens que l'implementen, és encara massa desconegut. 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 que desemboquen en **noves pràctiques institucionals**. Ara bé, la literatura també ha destacat que aquests canvis poden ser adoptats **sense gaire entusiasme per part del personal de l'administració**. En l'àmbit català i espanyol, la preocupació per aquesta qüestió ha estat especialment vinculada amb elements relacionats amb el **bon govern**, la **reducció de la corrupció** i els **reptes de la mesura de la transparència en els municipis**, però l'evidència empírica sobre les conseqüències internes de l'aplicació de la normativa sobre transparència és encara massa reduïda, especialment en el nostre entorn.

El projecte **Impacte intern de l'aplicació de la normativa de transparència en els ajuntaments catalans**, finançat per l'Escola d'Administració Pública de Catalunya l'any 2019, va néixer en aquest context i ha tingut com a objectiu general analitzar l'impacte intern de l'aplicació de la Llei 19/2014 en els ajuntaments catalans. Per dur-lo a terme, ens hem centrat en tres aspectes d'aquest impacte: els costos de l'aplicació de la normativa, l'impacte intern de caràcter organitzatiu i la percepció que el personal dels ens locals tenen sobre aquest impacte.

Atesa la naturalesa diversa dels objectius, el projecte ha optat per un disseny metodològic mixt. En concret, hem incorporat anàlisi documental i jurídica, diferents mecanismes i tècniques d'anàlisi quantitativa amb informació obtinguda d'una enquesta dissenyada per a la realització del projecte, i estratègies qualitatives amb diferents tractaments posteriors que inclouen entrevistes semiestructurades i *focus group*.

Pel que fa als principals resultats, 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. Mitjançant una metodologia basada en entrevistes personals semiestructurades amb responsables d'una mostra de municipis, la nostra estimació és que el cost directe mitjà de l'aplicació de la normativa de transparència als ajuntaments ha estat de 1,55 € per habitant. A més, i això és també molt important, l'anàlisi mostra

que 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, mentre que els municipis més grans s'han beneficiat d'economies d'escala. Aquest mecanisme situa 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, que, de fet, estan obligats a complir amb les mateixes obligacions no només que els municipis de més grandària sinó que el conjunt del teixit institucional. Tant les dades objectives com la informació de percepció recollida en les entrevistes i els grups de discussió, posa de manifest la inexistència d'adaptació normativa a un teixit institucional divers i heterogeni.

En segon lloc, el desplegament de la norma també ha produït un conjunt de canvis organitzatius en les administracions municipals. Per exemple, pel que fa a les estratègies de desplegament de la normativa de transparència, la major part dels municipis (més d'un 70%) han identificat una persona responsable, dos terços afirmen organitzar la matèria de forma transversal i només un terç han creat una unitat específica. Tot i que en aquests aspectes concrets no hi ha una relació lineal amb la grandària municipal, en qüestions com els recursos humans sí que hi és, ja que tot i que les dades indiquen que, en general, 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 la dedicació del personal, en general 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 despesa. Alhora, les entrevistes dirigides a la identificació de costos interns han posat 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.

En relació amb l'impuls d'accions concretes per 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 a formats reutilitzables, l'elaboració de documentació específica i el resum i la sistematització se 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'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 en el projecte han sol·licitat suport (molt majoritàriament al Consorci Administració Oberta de Catalunya, 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 la identificació d'increments de dotació de recursos, més del 50% d'ajuntaments consideren que s'han incrementat els recursos formatius i tecnològics; un 34,7% afirma haver incrementat la dotació de recursos econòmics i entorn d'un quart dels municipis consideren haver incrementat recursos humans i jurídics.

Una de les contribucions més originals d'aquest projecte és la creació de dos indicadors de rendiment institucional. Per una banda, hem creat un indicador que mesura el grau de canvi institucional derivat de la implementació de la normativa de transparència als ajuntaments: l'indicador de canvi institucional (IIC). L'IIC s'ha dissenyat a través de l'agregació de les respostes dels ajuntaments de la mostra a les preguntes de l'enquesta sobre canvis organitzatius, i presenta un valor relativament elevat (0,71 de mitjana, en un indicador que pot prendre valors entre 0 i 1). Aquest valor es podria interpretar com que, de mitjana, els ajuntaments de Catalunya han adoptat un 71% dels canvis organitzatius possibles.

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 en transparència (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, cosa 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. També 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. 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.

Finalment, 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.

En el nostre estudi de les percepcions dels responsables de transparència, els resultats reflecteixen un conjunt d'àmbits sobre els quals existeix un cert consens, és a dir, qüestions que caldria abordar per tal d'assegurar uns fonaments sòlids per a la futura política de transparència municipal. En primer lloc, cal posar en marxa mecanismes participatius de planificació oberts a tot el personal dels ajuntaments que permetin substituir una lògica de departamentalització per una de transversalitat. Perquè això sigui possible, 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. A més, 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. Per altra banda, 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. Això és possible a través d'un augment de 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.

Pel que fa a l'ús de les dades i la informació publicada, al mateix temps que s'assegura un grau satisfactori de reutilització de dades (mitjançant una política raonable de formats i estàndards), cal també 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. Per això, és molt important 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 (per exemple, en forma d'infografies), mentre que per a un perfil més tècnic sigui preferible publicar-les simplement en *datasets* sense processament.

Els resultats del projecte, que s'acaben de presentar de forma sumària, deriven en tres recomanacions bàsiques, a tall de conclusions. *Primer*, 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, ja que aquestes estructures resulten excessivament costoses als ajuntaments petits, que són la majoria al nostre país. 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, així com analitzar amb visió crítica i ajustada a la nostra realitat el conjunt d'obligacions contingudes. Potser l'aprovació del reglament, encara pendent, podria oferir eines en aquesta línia. Un exemple d'aquesta necessitat de col·laboració podria ser la construcció d'esquemes de metadades d'ús general. *Segon*, 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 Administració Oberta de Catalunya o la Xarxa de Governants Transparents. I *tercer*, 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 personal propi de l'entitat sense una bona previsió de desenvolupament futur (és a dir, sense tenir gaire en consideració les conseqüències econòmiques que això implicava en un futur no gaire 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.

Joan-Josep Vallbé

Professor agregat Serra Húnter de ciència política, Universitat de Barcelona

EstherPano

Coordinadora de l'Observatori de Govern Local, Fundació Carles Pi i Sunyer; professora de ciència política, Universitat de Barcelona

Aquest apunt és un resum del treball de recerca *Impacte intern de l'aplicació de la normativa de transparència en els ajuntaments catalans* resultant de la darrera convocatòria de subvencions per a l'elaboració de treballs de recerca sobre l'Administració pública de l'Escola d'Administració Pública de Catalunya de l'any 2018.