

Estudi i obtenció de dades sobre el
compliment de la normativa de
transparència

Informe de resultats

Taula de continguts

1.	Introducció	4
2.	La Llei 19/2014 de transparència, accés a la informació pública i bon govern	6
3.	Ens sotmesos a la norma	13
3.1	Dificultats i criteris per a l'establiment dels ens	13
3.2	Heterogeneïtat i subjecció a règims jurídics diferents	16
4.	Peculiaritats i condicions dels requeriments normatius i aplicació en el procés de recollida i anàlisi de la informació	17
4.1	Entrada en vigor i interpretació de la noció de "retroactivitat"	18
4.2	Els portals web com a requisit legal.....	19
4.3	Un gran volum d'informació diversa i heterogènia.....	20
4.4	Qualitat, intel·ligibilitat, reutilització i accés	21
4.5	Criteris de contingut	23
5.	Els elements fonamentals de publicitat activa	25
5.1	Criteris generals	26
5.2	Criteris particulars	27
6.	Anàlisi de la Generalitat de Catalunya i el seu entorn institucional.....	31
6.1.	La Generalitat de Catalunya	33
6.2.	Ens públics de la Generalitat de Catalunya	45
6.3.	Conclusions per a la Generalitat i el seu sector instrumental.....	49
7.	Anàlisi dels ajuntaments i el seu entorn institucional	52
7.1.	Els portals municipals	55
7.2.	Sector instrumental dels ajuntaments	78
7.3.	Conclusions per als ajuntaments i el seu sector instrumental.....	81
8.	Anàlisi dels ens supramunicipals i el seu entorn institucional.....	85

8.1.	L'anàlisi dels ens supramunicipals	87
8.2.	Ens públics dependents dels ens supramunicipals.....	97
8.3.	Conclusions sobre ens supramunicipals	100
9.	Anàlisi de les entitats estatutàries.....	103
10.	Ens de cooperació. Les mancomunitats i consorcis.....	109
11.	Punts forts i punts dèbils en el desplegament de la llei de transparència	116
12.	Lliçons apreses i recomanacions	136
13.	Conclusions	149

1. Introducció

La Llei 19/2013, de 9 de desembre, de transparència, accés a la informació pública i bon govern aprovada pel Congrés dels Diputats i la Llei 19/2014, del 29 de desembre, de transparència, accés a la informació pública i bon govern aprovada pel Parlament de Catalunya inclouen entre els subjectes a les normes la pràctica totalitat del teixit institucional. El conjunt dels governs i les administracions queden, per tant, sotmesos a al compliment d'aquesta regulació. Cal tenir present, en aquest sentit, les peculiaritats i complexitats que suposa aquest fet. El teixit institucional es configura com una xarxa extremadament plural i diversa, tant pel que fa a les seves característiques i estructures internes com en relació als mitjans disponibles per al correcte desplegament de la norma. En conseqüència, l'examen del seu compliment no és tampoc evident. L'aprovació de normativa en matèria de transparència formalitza i dóna naturalesa

d'obligació legal a principis genèrics que haurien d'inspirar el funcionament i comportament de tota institució pública. D'aquesta manera, a més, es concreten en requisits específics i verificables elements que, d'una altra manera, podrien tenir una concepció genèrica.

La llei catalana estableix obligacions en l'àmbit de l'avaluació de l'aplicació de la norma (títol VIII) i atribueix aquesta responsabilitat al Síndic de Greuges com a entitat independent. El projecte parteix d'aquesta necessitat amb l'objectiu de recollir la informació necessària per a l'estudi sobre la implantació d'aquesta regulació. La memòria del projecte recull tots els detalls metodològics del procés de treball.

2. La Llei 19/2014 de transparència, accés a la informació pública i bon govern

En els darrers anys, el concepte de transparència en relació amb l'activitat i el comportament de les administracions públiques ha pres rellevància política i social, en el marc d'una conjuntura de distanciament de la ciutadania respecte de les institucions. Els diferents nivells de govern han desenvolupat accions en aquesta línia que, en bona mesura, s'han concretat en l'aprovació de diferent normativa per part de pràcticament totes les Comunitats Autònomes així com l'estat central.

En el cas de Catalunya, el Parlament va aprovar la Llei 19/2014, de 29 de desembre, de transparència, accés a la informació pública i bon govern. El seu articulat, ampli i prolífic, suposa la incorporació d'un canvi de concepció en el funcionament del sector públic. En els articles inicials de la norma, juntament amb els subjectes sotmesos, trobem unes expressions genèriques que fan referència a quin tipus d'informació ha de ser publicada.

D'aquesta manera, els primers articles de la llei així com aquells que encapçalen cada nou títol, recullen obligacions de tipus genèric que indiquen la finalitat de l'articulat posterior. A partir d'aquestes definicions generals, es concreta un llistat d'obligacions específiques, amb un elevat grau de detall. Cal tenir present que, sovint, l'obligació recollida no només suposa la publicació de la informació sinó també l'elaboració d'instruments. Aquest fenomen es dona de forma més evident en relació a aquells aspectes que suposen l'articulació d'instruments que han de materialitzar principis genèrics de bon govern i de rendiment de comptes.

La disposició s'estructura en un títol general i quatre títols de contingut substantiu: títol II de la transparència, títol III de la informació pública, títol IV sobre el registre dels grups d'interès, un títol V sobre el bon govern, un títol VI sobre el govern obert i, per acabar els títols VII i VIII fan referència al sistema de garanties i al procés d'avaluació de la norma. El títol I estableix els objectius generals i el règim d'aplicació, el segon les obligacions concretes en relació a la publicació i publicitat, el títol tercer inclou el règim d'accés i els procediments de sol·licitud, cinquè i sisè fan referència a principis de comportament del sector públic i a les eines que els han de fer efectius i setè i vuitè contenen els processos de control i sanció de l'aplicació. El títol IV preveu el disseny d'un registre de grups d'interès i un codi de conducta per als seus integrants. En resum, es pot afirmar que l'aplicació de la llei superaria amb escreix les fronteres clàssiques de la publicitat en l'àmbit de l'administració pública.

La manca d'un reglament que concreti la fórmula per a donar compliment a cadascuna de les previsions, dificulta el procés de compliment així com el de seguiment i identificació dels aspectes previstos. Els articles 8, 9, 10, 11, 12, 13, 14 i 15 estableixen un conjunt de matèries i d'elements que han d'estar a disposició de la ciutadania mitjançant els portals de transparència, però no concreta de forma inequívoca com es satisfà el contingut del precepte.

- Contingut en relació a l'estructura institucional

La taula 1 recull de forma resumida les principals obligacions incloses a l'article 9 del títol II, relacionades amb la publicitat activa i l'estructura institucional. Es tracta d'uns dels articles més detallats i que pot implicar més especificitats en funció de l'ens que es tracti.

Taula 1. Les obligacions de la llei 19/2014 en relació a l'estructura institucional

Ens matriu	Distinció dels òrgans Funcions Identificació dels responsables, perfil i trajectòria professional Normativa aplicada Organigrama actualitzat
Ens dependents	Organismes i ens públics dependents Funcions Identificació dels responsables, perfil i trajectòria professional Societats, fundacions públiques i consorcis dels quals en formen part Acords relatius a la creació, participació i funcionament dels ens públics, societat, fundacions, consorcis i altres entitats
Personal	Plantilla i relació de llocs de treball del personal funcionari, laboral i eventual Convocatòries i resultats dels processos selectius de provisió i promoció del personal Relació d'alts càrrecs Llistats per accedir als processos de formació i promoció Convenis, acords i pactes de naturalesa funcionarial, laboral i sindical Resolucions sobre el règim d'incompatibilitats dels alts càrrecs
Activitat	Catàleg de serveis prestats i cartes de serveis Informació per avaluar la qualitat dels serveis públics Informació sobre els canals de participació i procediments participatius en tràmit Nombre d'alliberats sindicals, els costos que suposen l'alliberament i el nombre d'hores sindicals de l'ens i els organismes que en depenen

Font: Puiggròs et al. (2015)

- Decisions i actuacions de rellevància jurídica

Les obligacions en aquest àmbit, recollides en l'article 10, inclouen tots els aspectes vinculats amb el procés de tramitació normativa i els procediments administratius.

- Gestió econòmica, comptable, pressupostària i patrimonial

L'article 11 inclou les eines de gestió econòmica i pressupostària, amb un especial esment a les remuneracions i dietes dels membres dels governs, que en aquest cas sí estan esmentats de forma explícita. També s'atura de forma específica en les campanyes de publicitat institucional.

- Programació i planificació

En aquest cas, la normativa inclou un ampli ventall d'eines de programació i planificació. En concret: els plans i programes anuals i plurianuals de caràcter general i sectorial; tota informació sobre actuacions que s'han dut a terme, mitjans utilitzats, terminis de compliment, memòria econòmica i estudis i informes tècnics justificatius; els criteris i metodologia per avaluar el compliment dels plans i programes i el resultat de l'avaluació.

- Gestió administrativa

El Capítol III dedicat a l'àmbit de la gestió administrativa és un dels més extensos i específics. Inclou la contractació pública per a qualsevol tipus de fórmula jurídica de contractació (en tots els seus aspectes i fases del procediment). Aquest precepte fa esment també als convenis de col·laboració i a l'activitat subvencional.

En resum, doncs, la simple lectura d'aquests articles planteja algunes dificultats pel que fa a la seva aplicació material. Hem sintetitzat aquestes complexitats en tres àrees:

- 1) Manca de concreció de l'obligació

La norma no concreta de forma precisa quin o quins documents donarien compliment a les obligacions.

2) Diferències en el règim jurídic dels ens sotmesos

La llei estableix obligacions genèriques per a qualsevol tipus d'ens i es basa en l'estructura jurídica dels ens públics. Aquest fet genera distorsions i asimetries en quin ha de ser el tractament, especialment, per aquells que no es circumscriuen en aquest sector.

3) Diferències en l'aplicació i l'entrada en vigor

El fet que l'entrada en vigor de la norma fos diferent en funció del nivell de governs dels ens genera un primer problema. Alhora, l'aplicació no retroactiva de la norma també pot generar dubtes.

D'altra banda, el títol dedicat al bon govern (títol V), requereix de la confecció i posada en funcionament d'eines diverses. En aquest cas, doncs, ens trobaríem davant d'aquells preceptes que suposen l'obligació del desenvolupament d'un conjunt d'instruments destinats a millorar la qualitat del govern i de la prestació dels serveis públics. Així, la norma obliga a l'existència d'un codi de conducta per a tot el teixit institucional català. En segon lloc, preveu també l'existència de cartes de serveis i estableix quin ha de ser el contingut mínim necessari d'aquest tipus de documents. Incorpora l'obligatorietat de preveure un procés d'avaluació que compti amb enquestes de satisfacció dels usuaris i mecanismes de canalització de suggeriments.

Un altre dels elements dels nous plantejaments és la incorporació de criteris dirigits a la millora de la qualitat normativa. El títol VI, que porta per títol "del govern obert" recull l'àmbit de relació entre el ciutadà i els governs per a fer possible la incidència en el procés de decisió i en l'elaboració de les polítiques públiques.

La lectura conjunta de tot el text planteja un cos normatiu que requereix d'una tasca d'interpretació sofisticada i que podria suposar un canvi molt profund en el funcionament, estructura i processos del sector públic. Tant l'acompliment com la verificació de la norma suposen un volum elevat d'obligacions i requeriments. De forma esquemàtica, els reptes a què s'enfronten les organitzacions en relació amb l'aplicació de la normativa serien:

1. Dificultats interpretatives

Fèiem esment de les dificultats d'una normativa amb un enfocament generalista que exigeix una primera interpretació de tipus bàsic (a quina documentació o eina fa referència el text) i una segona, molt més sofisticada, suposa la juxtaposició de les normatives aplicables en cada cas.

2. Identificació de la informació

Un cop definit el contingut necessari, cal localitzar la documentació i font de dades concreta en cada cas. Aquest procés pot suposar graus de dificultat molt diferents en funció del tipus d'organització, dels sistemes d'arxiu i d'altres elements vinculats a l'estructura i activitat de cada ens.

3. Disseny i desenvolupament dels suports que contenen la informació

Aquest és un procés que pot semblar gairebé automàtic però que no ho és i és molt rellevant per al bon ús de la informació. Les eines web que han d'acollir la informació han d'estar ordenades i estructurades de tal forma que facin possible l'accés i consulta. Com més gran és el volum d'informació més complex pot resultar oferir-la de forma intuïtiva.

4. Confecció de les eines i instruments de nova implantació

La llei incorpora un conjunt d'obligacions que impliquen el desenvolupament efectiu de l'instrument des del seu inici (registres, cartes de serveis, processos d'avaluació o codis de conducta, per exemple). Aquests processos suposen el desenvolupament de dinàmiques internes complexes, no limitades a donar accés a un element pre-existent, sinó que impliquen elaborar des de l'inici eines sofisticades. En aquest punt s'observa una certa voluntat de forçar la introducció de determinades lògiques en la dinàmica organitzativa que havien quedat pendents.

5. Dret d'accés

No és tampoc un element menor. El dret d'accés a la norma queda limitat de forma mínima per col·lisió amb altra normativa o amb drets subjectes de protecció especial (com podrien ser la intimitat o la protecció de dades personal). Això, implica, a priori, que les administracions han de disposar dels recursos necessaris per a poder donar resposta a les eventuais peticions que puguin arribar.

6. Finançament

La llei no preveu un finançament específic per a la implantació del seu contingut. Cal tenir present que una aplicació honesta de la integritat d'aquesta regulació suposa un seriós canvi organitzatiu intern del sector públic i para-públic que requereix de recursos.

3. Ens sotmesos a la norma

3.1 Dificultats i criteris per a l'establiment dels ens

Un dels aspectes més destacats és l'ampli conjunt d'ens que queden sotmesos al seu compliment. Tal com veurem a continuació, un gran nombre d'entitats i organismes, no sempre integrats en l'administració pública, amb característiques molt diferents entre ells, han de fer efectiu el principi de publicitat activa establert en la norma.

Els ens als quals se'ls aplica el títol II, que recull les obligacions relatives a la transparència en l'activitat pública, s'estableixen en l'article 3 de la Llei 19/2014 i són els que es detallen a continuació:

- Administració de la Generalitat de Catalunya
- Ens que integren Administració Local
- Organismes i ens públics
- Societats amb participació majoritària o vinculades
- Fundacions del sector públic
- Entitats de dret públic dependents o vinculades a l'Administració Local i a la Generalitat
- Institucions que actuen amb independència funcional o amb autonomia especial reconeguda per llei que exerceixen funcions de regulació o supervisió externa sobre un determinat sector o activitat
- Les institucions de la Generalitat a què fa referència el capítol V del títol II de l'Estatut d'Autonomia de Catalunya
- Col·legis professionals
- Corporacions de dret públic en allò que afecta l'exercici de llurs funcions públiques
- Consorcis o altres formes associatives i llurs ens vinculats
- Societats mercantils amb capital majoritàriament públic
- Universitats públiques i ens dependents o vinculats (societats mercantils, fundacions i altres ens instrumentals)
- Persones físiques o jurídiques que exerceixen funcions públiques o potestats administratives, que presten serveis públics per a funcionar o per a dur a terme llurs activitats per qualsevol títol jurídic
- Persones físiques o jurídiques que duen a terme activitats d'interès general

També queden sotmesos a la norma els partits polítics, i associacions i fundacions vinculades, les organitzacions sindicals i les organitzacions empresarials si perceben subvencions o ajuts públics de més de 100.000 euros anuals o bé si, com a mínim, el 40% dels seus ingressos anuals procedeix de subvencions o ajuts públics i són superiors a 5.000 euros. En resum, pràcticament la totalitat d'ens o organismes vinculats, ja sigui de

forma directa o indirecta, a l'administració pública han de complir amb els principis de publicitat activa establerts a la Llei 19/2014 i, com a conseqüència, han de ser sotmesos a l'avaluació que el Síndic de Greuges ha de realitzar sobre l'aplicació d'aquesta llei.

En aquest sentit, els ens amb una vinculació més directa amb el sector públic són més fàcils d'acotar. A mesura que ens allunyem d'aquest nucli estricte d'institucions i administracions públiques matriu sorgeixen més problemes per a determinar de forma exacta quins ens queden inclosos. D'una banda, en el cas d'ens dependents sotmesos a dret públic la complexitat es fonamentava en la seva situació i activitat; és a dir, de qui depenien (problema vinculat als ens amb una pluralitat d'entitats participants, com podrien ser consorcis o fundacions), si estaven efectivament actius o si pel contrari havien estat dissolts o fusionats tot i que en els registres públics encara apareguessin com a actius.

Encara ha resultat més complex establir un criteri vàlid per a definir els ens estudiats fora de l'àmbit del que es definiria com a sector públic. En aquest cas, la norma, en teoria, és clara en referència a la inclusió d'ens com partits polítics, sindicats o col·legis professionals, però per qüestions materials no era viable identificar-los de forma exacta. Per aquest motiu, es va acordar una sèrie de criteris per tal d'establir els ens que serien analitzats en aquest àmbit¹. Ara bé, cal tenir present que es tracta d'un volum elevat d'ens, amb característiques dissemblants i amb situacions també diferents pel que fa a les possibilitats de donar compliment a la norma².

¹ Per a més informació sobre aquests criteris, llegiu la "memòria de projecte".

² Per accedir al detall dels ens finalment analitzats, llegiu el document anomenat "Inventari d'ens".

3.2 Heterogeneïtat i subjecció a règims jurídics diferents

Una de les complexitats en l'aplicació i, en conseqüència, també en la recollida de dades per a l'anàlisi d'implantació de la norma és la pluralitat i diversitat dels ens subjectes. El tenor general de la llei fa referència a entitats públiques i, particularment, institucions de base territorial i amb una organització administrativa derivada, sotmeses al compliment íntegre del règim jurídic aplicable al sector públic. Ara bé, en l'epígraf anterior ja es podia observar el ventall ampli de perfils i naturaleses i, en conseqüència, es podia suposar la dificultat per aplicar els requeriments.

Així, el contingut de la norma estableix obligacions homogènies sense atendre als possibles trets diferencials d'ens sotmesos a un conjunt de regulacions específiques. Aquesta circumstància afecta, de fet, als propis ens públics vinculats a nivells de govern atès que existeixen especificitats per a cadascun d'ells. Afecta també a ens de titularitat pública però sotmesos a regulacions diverses (dret privat per a algun dels seus aspectes, normatives de creació o cos estatutari). Per acabar trobaríem ens de naturalesa privada o para-pública que la llei incorpora també entre els subjectes obligats al compliment, des dels partits polítics i les seves fundacions vinculades, col·legis professionals o sindicats. Totes aquestes figures disposen de regulacions específiques i la interpretació de quina hauria de ser l'aplicació de la norma en cada cas, no és evident.

En funció de la tipologia d'ens, aquesta dificultat interpretativa pot afectar a un major o menor nombre de preceptes però, en qualsevol cas, afecta en pràcticament tots els casos a l'àmbit pressupostari, a l'estructura del personal – tant pel que fa a l'estructura com pel que fa a la naturalesa de la vinculació- així com al règim contractual i de béns. La manca d'un reglament que detalli el contingut i requeriment exacte en cada cas suposa un cert desconcert en el moment de la seva aplicació concreta.

4. Peculiaritats i condicions dels requeriments normatius i aplicació en el procés de recollida i anàlisi de la informació

En la recollida de dades sobre l'aplicació de la llei 19/2014 s'han posat de manifest algunes particularitats en la implantació de la norma que despleguen un efecte molt rellevant i dificulten una anàlisi homogènia. En l'anàlisi de la informació hem intentat oferir la millor solució possible en cada cas, però cal tenir present que es tracta d'aspectes de la normativa que requeriran d'un procés de reflexió per part de les institucions responsables de vetllar per la seva implantació.

4.1 Entrada en vigor i interpretació de la noció de “retroactivitat”

Pel que fa a l'entrada en vigor, en el Títol II de la norma es preveu una data diferent en funció del tipus d'ens. Així, la disposició final quarta, estableix una *vacatio* de 6 mesos, de forma general, amb l'excepció del títol II que entrava en vigor per als ens locals al cap d'un any de la seva publicació. Aquesta distinció implica que en el moment en què s'inicia la recollida de dades, la Generalitat i el seu sector instrumental havia disposat de 6 mesos des de l'entrada en vigor de la norma, mentre que en el cas dels municipis, l'anàlisi es va iniciar de forma gairebé immediata.

Un altre element problemàtic és la interpretació del concepte de retroactivitat i el seu vincle amb les eventuais obligacions prèvies relacionades amb un determinat procés. Els comptes generals dels municipis no estan disponibles fins a març del següent exercici, per exemple, i per tant, no és possible exigir aquest document fins aquell moment. Bona part dels requeriments de la norma, no es poden fer efectius fins passat un determinat període. Si s'interpreta d'una altra manera, s'hauria de considerar que s'introdueix una retroactivitat que la llei no inclou. En aquesta mateixa línia, també es plantegen problemes vinculats a la determinació del moment exacte en què s'ha de produir la publicació en molts procediments. Cal tenir present que molts d'ells no són molt habituals per a bona part dels ens obligats i que poden estar sotmesos a altres normatives que estableixen uns determinats itineraris de tràmit.

A totes aquestes dificultats, s'hi ha hagut d'afegir, en particular en el cas de la Generalitat, el calendari electoral i els canvis institucionals. Cal tenir present que l'inici de l'anàlisi del contingut de la norma va coincidir amb un canvi de govern i que la norma no estableix cap criteri d'aplicació per a aquestes circumstàncies, de forma que resulta confús què s'ha de fer per a substituir la informació antiga per la nova i quins criteris temporals cal aplicar. Atesa la complexitat del món institucional català, partir d'una lògica “d'actualització constant” pot resultar fins i tot excessiu però no establir cap

paràmetre no permet identificar quin moment ha d'estar disponible ni a partir de quin moment.

4.2 Els portals web com a requisit legal

Les normatives de transparència s'han convertit en un dels primers tipus de regulació que basen el seu compliment de forma molt important en l'ús i requeriment de determinades tecnologies o eines tecnològiques. Aquest fet suposa que algunes problemàtiques es posen de manifest per primera vegada i la norma no ofereix indicacions clares per tal de fer-hi front. En aquesta línia, s'han identificat les circumstàncies següents que poden generar dificultats per a accedir a la informació:

- Problemes per a l'accés i visualització a través de diferents tipus de navegadors o determinat tipus de programari.
- Inestabilitat en els portats, els buscadors i els sistemes d'enllaços. Els canvis en la ubicació de la informació original.
- Existència de diferents protocols de seguretat que poden limitar l'accés a determinades pàgines o enllaços.
- Les dates d'actualització i la identificació d'informació sobre data de vigència de la informació.
- Les limitacions d'accés per motius tècnics com podrien ser un excés en el nombre de visites en un moment determinat.

En aquesta línia, seria necessària la definició de molts d'aquests aspectes amb la participació d'experts en la matèria.

4.3 Un gran volum d'informació diversa i heterogènia

El fet que no es disposi de reglament o d'una altra figura anàloga que permeti la concreció de moltes de les obligacions, introdueix nombrosos dubtes interpretatius. En molts casos, l'enunciat recollit en la norma no permet identificar de forma directa quin tipus d'arxiu o document donaria compliment satisfactori a cada precepte. A més a més, cal tenir present que la redacció té un caràcter molt general a partir d'un cert plantejament generalista del règim del sector públic i que, en canvi, els ens sotmesos tenen perfils molt diversos i sovint estan regits per normatives molt específiques. No resulta evident com traslladar l'obligació genèrica establerta en l'articulat a cada situació i a cada regulació concreta i, sovint, hem apreciat desorientació a l'hora de portar a terme aquesta operació. Alguns exemples d'aquest tipus de dificultats podrien ser:

- Estructura orgànica i obligacions i requeriments de cada tipologia d'entitat i òrgans.
- Règim de contractació del personal i eines d'ordenació dels recursos humans.
- Règim de la contractació pública i tipologies contractuals aplicables.
- Normativa pressupostària i estructura dels documents amb informació econòmica.

En realitat, per tal d'aclarir alguns d'aquests dubtes seria necessari disposar de reglamentació i documentació d'aplicació específica per a cadascuna de les grans tipologies d'ens obligats al compliment i, fins i tot en aquest cas, és impossible resoldre totes les peculiaritats que poden emergir en el moment de determinar quina és la fórmula concreta.

El fet que, a més, es tracti d'un volum elevat d'informació planteja la problemàtica de com estructurar-la per tal que sigui localitzable. En aquest sentit, una part important dels ens han optat per seguir l'estructura de la norma. Aquesta opció és una bona

solució, en particular per a aquells que coneixen la norma i estan familiaritzats amb la terminologia pròpia d'aquest sector. Ara bé, cal tenir present que es tracta d'una matèria especialitzada i que els enunciats poden no ser evidents en molts casos. A aquest punt, cal afegir també la necessitat d'organitzar la informació de forma seqüencial; aquest fet obligarà a accedir de forma esglaonada i que es requereixi clicar de forma successiva en molts enunciats per a accedir a la informació.

4.4 Qualitat, intel·ligibilitat, reutilització i accés

La norma fa esment a un conjunt de principis generals que ha de reunir la informació oferta. Ara bé, de nou, aquests principis apareixen només enunciats i molts d'ells suposen operacions complexes per a determinar el seu contingut clar. Així, per exemple, els articles 5 i 6 estableixen:

“Article 5. Disposicions generals

- 1. 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 en format reutilitzable.*
- 2. Als efectes del que estableix l'apartat 1, 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.*
- 3. 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

4. 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. El Portal de la Transparència ha d'incloure el Registre de grups d'interès, regulat pel títol IV, i els canals de participació i els procediments participatius en tràmit.

(...)”

“Article 6. Obligacions de transparència

1. Per a fer efectiu el principi de transparència, els subjectes obligats han d'adoptar les actuacions següents:

a) 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.

b) 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.

c) 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.

d) 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 comparatiu —si se'n disposa— i incorporant-hi índexs o guies de consulta.

e) Facilitar la consulta de la informació amb l'ús de mitjans informàtics en formats fàcilment comprensibles i que permetin la interoperabilitat i la reutilització.

2. Les obligacions de transparència establertes per aquesta llei són mínimes i generals, i s'entenen sens perjudici de les que pugui establir d'una manera més detallada i específica la legislació aplicable.

3. Els subjectes obligats han d'establir procediments basats en indicadors objectius per a avaluar el compliment de les obligacions de transparència. En els procediments d'avaluació s'ha de garantir la participació d'experts independents i dels ciutadans."

Cadascun d'aquests epígrafs requereix d'un procés sofisticat per tal d'aclarir quina és l'operacionalització adequada dels principis recollits. De fet, cal ser conscients que en molts casos podria suposar que bona part de la documentació i arxius existents a l'actualitat no responen a aquestes condicions i cal plantejar com substituir-los o crear-ne de nous.

4.5 Criteris de contingut

Bona part de les obligacions contingudes a la norma no només suposen la presència de la informació sinó també la confecció o el disseny d'un determinat procediment. En aquests casos, la norma de vegades especifica un contingut mínim i d'altres fa esment només de grans principis. Aquest seria el cas, per exemple, d'eines com:

- Cartes de serveis
- Processos d'avaluació
- Codis de conducta
- Registres d'ens

- Construcció d'indicadors
- Processos de participació

En tots aquests casos, la dificultat per acarar l'acompliment d'aquestes condicions és evident. En primer lloc perquè es tracta d'un volum molt important i d'altra banda perquè en molts casos suposaria una anàlisi jurídica singular de cadascuna de les eines per tal d'avaluar el compliment d'aquests requisits.

En aquest sentit, el procés de recollida de dades s'ha focalitzat en la presència i no en el contingut concret o en la seva adequació a aquesta normativa o d'altra de prèvia.

5. Els elements fonamentals de publicitat activa

El procés de recollida i obtenció de dades per a l'anàlisi de la implantació de la Llei 19/2014 es va portar a terme des del 18 de gener fins al 18 de març de 2016 mitjançant un conjunt de qüestionaris adaptats a cada tipologia d'ens subjecte³. Un cop recollida la informació, les opcions d'anàlisi eren múltiples i, un cop valorades diferents opcions, es va plantejar la identificació d'aquells elements de publicitat activa que es configuressin com el màxim comú denominador dels ens inclosos en cada tipologia d'ens. A aquesta selecció de matèries se li va donar el nom d'Elements Fonamentals de Publicitat Activa, que es configuren com un conjunt de matèries que reuneixen uns determinats criteris per a cadascuna de les famílies d'ens que configuraven l'univers d'estudi. Els apartats

³ Per a més informació sobre els aspectes metodològics del projecte, llegiu la "Memòria del Projecte".

següents exposen la selecció de criteris generals amb què s'han construït aquests llistats així com les especificitats per a cadascuna de les famílies⁴.

5.1 Criteris generals

Per a la identificació de les matèries que componen els Elements Fonamentals de Publicitat Activa s'han fet servir alguns criteris generals. L'objectiu d'aquests criteris és garantir que el resultat de l'anàlisi sigui rigorós i reflecteixi de forma adient la situació d'aquests àmbits en el moment de recollida de les dades. Els criteris comuns per a totes les explotacions serien:

1. Irretroactivitat

Hem aplicat de forma estricta el criteri d'aplicació no retroactiva de la norma. Així, s'han identificat aquelles matèries que, tot i que estan incloses en l'articulat de la llei i s'han incorporat al qüestionari, podien no estar disponibles en el moment de recollida de dades per una qüestió estrictament temporal.

2. Adaptació a la naturalesa de cada ens

Atès que cada ens pot tenir característiques i perfils diferents, cadascun dels llistats de matèries s'ha dissenyat de forma tant adaptada com ha estat possible a aquests trets particulars.

3. Adaptació al règim jurídic i a les obligacions formals

Les entitats estudiades estan sotmeses a regulacions diferents que poden donar lloc a obligacions particulars en cada cas. El disseny dels llistats d'Elements Fonamentals s'adapta a aquesta diversitat.

⁴ Els llistats complets dels Elements Fonamentals de Publicitat Activa es poden localitzar en el document "Estructuració interna dels informes de dades: elements fonamentals de publicitat activa".

A partir d'aquests criteris generals s'ha treballat de forma particular amb cada tipologia d'ens per tal que els grups fossin tan homogenis internament com fos possible per tal d'ajustar millor la selecció de matèries.

5.2 Criteris particulars

Per a oferir una informació ajustada a la situació de cada tipologia d'entitats, era necessari adaptar els llistats, d'acord amb els criteris generals i amb algunes particularitats per a cada explotació.

1. Generalitat

En el cas de la Generalitat s'ha atès a diverses circumstàncies particulars en la selecció de matèries.

a) Irretroactivitat

En aquest cas, calia adaptar el criteri de forma diferent als àmbits administratius i als polítics. D'acord amb la norma, l'entrada en vigor es va produir al juliol de 2015. Ara bé, el fet que el canvi de govern es produís a principis de gener, suposava que algunes àrees podien no estar actualitzades i bé oferir la informació anterior, bé estar a l'espera de nous nomenaments. En aquest sentit, doncs, la disponibilitat dels elements s'ha adaptat a aquestes circumstàncies.

- b) Identificació de l'ens o personalitat jurídica responsable del compliment de la normativa i nivells de desagregació en la identificació de la informació.

En el cas de la Generalitat, la informació s'havia recollit de forma duplicada a través del portal genèric de transparència de la Generalitat de Catalunya i a través del llocs web de les conselleries. Cada tipus de matèria pot estar vinculada a un responsable diferent pel que fa a la seva publicació. En aquest sentit, hem identificat en quins casos el responsable de facilitar la informació és una conselleria en particular o la Generalitat com a ens a través del seu web i quan la informació ha d'estar disponible desagregada per conselleries.

En aquest cas, doncs, els Elements Fonamentals de Publicitat Activa de la Generalitat poden incloure dades amb referència a les 13 conselleries de forma desagregada, a les 13 conselleries més la figura de Presidència de la Generalitat o la Generalitat en el seu conjunt.

2. Ens dependents de la Generalitat

Els ens dependents de la Generalitat s'ha aplicat de forma similar a l'ens matriu en alguns dels criteris esmentats. A més, s'ha tingut en compte la naturalesa i funcions dels ens així com el seu règim jurídic, que ens alguns casos pot ser privat.

3. Ajuntaments

En el cas dels ajuntaments s'ha hagut d'aplicar de forma particular el criteri d'irretroactivitat atès que la norma va entrar en vigor per a tot el col·lectiu l'1 de gener de 2016. S'ha adaptat també el llistat a la naturalesa i morfologia interna i a les diferents

obligacions contingudes en la normativa de referència. Atès que el món municipal és plural i divers es va decidir segmentar les explotacions per grandària poblacional amb l'objectiu de què la comparació sigui entre unitats raonablement similars. Les segmentacions s'han elaborat a partir dels trams de població de la Llei de Bases del Règim Local (Llei 7/1985), i s'ha incorporat un tram afegit per a dividir el grup de municipis amb població inferior als 5.000 habitants. Per a aquestes localitats s'ha establert un tall en els 500 habitants.

4. Sector instrumental dels municipis

En aquest cas, igual que en el cas dels municipis com a ens matrius, s'ha adaptat el llistat a l'entrada en vigor de la norma. En aquest cas, a més, ha calgut tenir present les característiques dels ens instrumentals, així com el fet que una part d'ells poden restar sotmesos a dret privat.

5. Els segon nivell local i les seves entitats dependents

De nou les consideracions són similars atès que, en formar part dels ens locals, també van ser obligats al compliment del títol II de la norma a partir de l'1 de gener de 2016. En aquest cas, s'han incorporat també adaptacions pel que fa a la seva estructura orgànica i a d'altres aspectes vinculats a les seves capacitats i funcions.

6. Les entitats estatutàries

En aquest cas, s'ha hagut d'adaptar molt el llistat atès les especials característiques d'aquests ens i la seva diversitat. Es tracta d'un nombre reduït d'ens –en total, sis- que desenvolupen funcions dissemblants i disposen d'estructures internes peculiars.

7. Altres ens

La resta d'ens es configura com un conjunt divers i extremadament heterogeni. Aquest fet ens ha obligat a ajustar els Elements Fonamentals i, en alguns casos a reduir-los de forma rellevant atès que la Llei 19/2014 no s'adequa a la seva estructura i règim jurídic.

- a. Mancomunitats i consorcis
- b. Partits polítics
- c. Universitats
- d. Fundacions
- e. Sindicats

6. Anàlisi de la Generalitat de Catalunya i el seu entorn institucional

La Generalitat de Catalunya ha promogut diferents iniciatives en matèria de transparència des de fa alguns anys i, especialment, a partir de 2013, moment en el qual, la transparència va passar a convertir-se en uns dels eixos principals en els que es va estructurar el Pla de Govern (2013-2016). En aquesta mateixa línia, també es van dur a terme altres actuacions com la redacció de les *51 Propostes i reflexions en matèria de transparència i regeneració democràtica*⁵, elaborades per la Presidència de la Generalitat, fruit de les reflexions i valoracions aportades en el marc de dues cimeres, celebrades al Palau de la Generalitat, al febrer de 2013, o l'aprovació del *Programa de polítiques de transparència*⁶, que preparava i donava impuls al disseny d'una estructura

⁵ http://premsa.gencat.cat/pres_fsvp/docs/2013/02/22/17/03/2c7a497c-c3b8-41a7-8ccc-eae5c2a0e200.pdf

⁶ L'Acord del Govern, de 5 de novembre de 2013, va aprovar el Programa de polítiques de Transparència (Resolució PRE/2516/2013, de 26 de novembre).

que havia de permetre realitzar la coordinació i l'assessorament especial en relació amb les polítiques en aquesta matèria i que, al 2015, es convertiria en el *Comissionat per a la Transparència i l'Accés a la Informació Pública*⁷.

Aquestes iniciatives, de caràcter bàsicament programàtic i organitzatiu, van venir acompanyades d'altres de caràcter més executiu. D'entre aquestes, destacava l'apertura d'un primer portal de transparència de la Generalitat de Catalunya, al juliol de 2013, abans, fins i tot, que el Congrés dels Diputats i el Parlament de Catalunya aprovessin les seves respectives lleis en aquesta matèria. De fet, en bona mesura, tot i que les primeres versions d'aquest lloc web no van aportar una gran quantitat d'informació nova, ja que el que feien, més aviat, era fer accessible informació de caràcter públic que ja es trobava disponible prèviament a través d'altres mitjans, posava de manifest la voluntat expressa de convertir la transparència en un dels principis bàsics que regís aquella administració.

Aquest treball previ es va visualitzar en els resultats obtinguts en l'índex de transparència per a les comunitats autònomes espanyoles (INCAU), elaborat per l'organització no governamental *Transparencia Internacional España*. Des de l'any 2010, aquesta entitat elabora aquest rànquing que actualitza cada dos anys: en la seva primera edició, Catalunya se situava en la posició quarta amb un nivell de compliment del 82,5%. Dos anys després, va caure fins a la desena posició, obtenint un 78,8% i, en canvi, l'any 2014 registrava els millors resultats, i juntament amb Castella i Lleó, assolía la màxima puntuació (100%).

De forma paral·lela al desenvolupament de totes aquestes actuacions, el tràmit parlamentari per aprovar la llei catalana en matèria de transparència seguia el seu curs i finalment veuria la llum al desembre de 2014. Per tant, en el moment en què va aprovar-se el text definitiu, el bagatge de la institució en aquesta matèria era notable i

⁷ A través del Decret 19/2015, de 24 de febrer, es va suprimir el *Programa de Polítiques de Transparència* i es va crear el *Comissionat per a la Transparència i l'Accés a la informació pública*.

part dels requeriments previstos en la legislació ja s'havien començat a impulsar. Per aquest motiu, i amb l'objecte que els subjectes obligats disposessin del marge de temps necessari per dur a terme les iniciatives necessàries per complir amb les obligacions previstes, la disposició final quarta de la llei 19/2014 establia la seva entrada en vigor sis mesos després de la seva aprovació, per a la Generalitat de Catalunya, és a dir, l'1 de juliol de 2015, i donava sis mesos més per a l'Administració Local. Aquest fet, per tant, convertia la Generalitat de Catalunya, en el seu conjunt, com un dels primers ens que ha de complir amb el mandat legal previst en el títol II, sobre publicitat activa.

6.1. La Generalitat de Catalunya

Consideracions metodològiques

El fet que la llei 19/2014 estableixi que un dels seus àmbits d'aplicació sigui l'Administració de la Generalitat, de manera general, sense realitzar cap altra tipus d'especificació, va plantejar certs interrogants a l'hora de dissenyar una metodologia vàlida que permetés mesurar el seu nivell de compliment. Així, es feia evident que si bé existien determinats requeriments que havien de plantejar-se a nivell general, per a tota l'administració, en d'altres ocasions, la realitat feia necessària l'existència d'un estudi més exhaustiu que permetés realitzar una valoració de forma més concreta.

Per aquest motiu, finalment, es va optar per dissenyar un model d'anàlisi mixt basat en dos nivells que depenien del tipus de requisit observat. En resum, els elements seleccionats per a la Generalitat és divideixen en dos grups: aquells que s'han cercat de forma genèrica per a tota l'administració i aquells que s'han estudiat de forma individual per a les tretze conselleries existents. El llistat 1 agrupa els elements seleccionats en funció del criteri d'anàlisi aplicat.

Llistat 1. Elements fonamentals de publicitat activa de la Generalitat de Catalunya en funció dels criteris d'anàlisi utilitzat

Elements analitzats de forma conjunta per a tota la Generalitat
Informació relativa al President
Codi de conducta dels alts càrrecs de l'organització
Oferta pública d'ocupació 2015
Convocatòries específiques 2015
Resolucions a convocatòries específiques
Convenis, acords i pactes de naturalesa funcional, laboral i sindical
Nombre d'alliberats sindicals, costos de l'alliberament i nombre d'hores sindicals
Espai amb informació pressupostària
Informació pressupostària 2016
Informació pressupostària 2015
Execució del pressupost del tercer trimestre de 2015
Comptes anuals 2014
Principis d'estabilitat pressupostària i sostenibilitat financera
Informes d'auditoria de comptes i fiscalització dels òrgans externs
Inventari general de patrimoni
Informació econòmica relativa a la gestió del patrimoni
Pla de govern, pla d'actuació o document anàleg
Espai de contractació
Informació sobre entitats i òrgans de contractació
Informació sobre les licitacions en tràmit
Informació sobre contractes programats
Informació sobre contractes subscrits
Registre públic de contractes, registre oficial de licitadors i empreses classificades
Dades estadístiques sobre percentatge i volum pressupostari de contractes adjudicats
Informació sobre contractes menors
Convenis de col·laboració
Registre de grups d'interès
Codi de conducta establert per les entitats incloses en el registre de grups d'interès

Elements analitzats de forma desagregada, per a cada conselleria
Lloc web o portal de transparència amb informació
Mecanismes de contacte amb el ciutadà
Informació relativa a consellers
Informació relativa a secretaris
Informació relativa a directors
Informació sobre alts càrrecs
Retribucions dels alts càrrecs
Indemnitzacions dels alts càrrecs
Informació sobre organismes dependents
Identificació de canals de participació
Informació sobre canals de participació ciutadana
Organigrama de la conselleria
Relació de llocs de treball
Plantilla de personal
Informació general sobre retribucions dels empleats públics
Informació sobre serveis públics
Espai per a l'avaluació de serveis públics
Resultats de l'avaluació dels serveis públics
Catàleg de serveis
Cartes de serveis
Indicadors de qualitat dels serveis públics
Espai destinat a normativa
Tipus de normativa disponible. Legislació
Tipus de normativa disponible. Reglaments
Informació sobre l'avaluació de l'aplicació de les normes
Directives, instruccions i circulars
Respostes anonimitzades a consultes plantejades
Catàleg de procediments administratius

Les dades mostren l'interès creixent de la Generalitat per aquesta matèria i el gran esforç institucional realitzat per tal de posar a disposició ciutadana un volum ingent de documents. El seu portal de transparència compila una gran quantitat d'informació estructurada en els sis àmbits temàtics principals inclosos a la llei que són els següents:

- Organització

- Economia i finances
- Contractació
- Territori
- Línies d'actuació
- Procediments i actuacions jurídiques

Alhora, cadascun d'aquests grans blocs es subdivideix en diferents apartats amb dades i documentació d'índole diferent. En molts casos la informació a la qual es pot accedir supera amb escreix el requeriment legal establert en dos aspectes: per una banda, pel que fa al contingut, que abasteix molta més documentació de la prevista legalment, i per l'altra, perquè inclou informació sobre exercicis previs a l'entrada en vigor de la norma. Alhora, en alguns casos, la informació va acompanyada de manuals o de documents de suport que ajuden a la seva lectura o interpretació.

Ara bé, cal tenir present que no tota la informació a la que es pot accedir es troba allotjada al portal de transparència de la Generalitat ja que part de les dades es troben vinculades al lloc web general de la Generalitat de Catalunya. Així, si bé aquest fet ens permet la consulta d'un gran volum de documentació que va més enllà dels requeriments explicitats a la norma, en alguns casos, genera confusió si es vol retornar al punt d'inici on s'havia iniciat la cerca. A més a més, el fet que el disseny principal del portal de transparència i el lloc web de la Generalitat siguin molt semblants i les vinculacions entre els dos sistemes siguin constants no ajuda a distingir quan ens trobem en un lloc o en un altre.

De fet, l'anàlisi dels portals de la Generalitat mostren certa precipitació per implantar la llei de transparència en els terminis previstos legalment. Aquest fet, que com veurem es repeteix en pràcticament totes les institucions que l'han aplicat, es visualitza en la manca de sistematització, organització i homogeneïtzació dels continguts publicats. Tal com ja s'ha fet esment en el document sobre la "memòria del projecte", i atès que aquest és el primer cop que es duu a terme, el procés de recollida de les dades s'ha

basat, fonamental, en la presència de la informació sense tenir en compte altres criteris utilitzats com la seva construcció o intel·ligibilitat. No obstant, en futures ocasions, aquests hauran de ser aspectes que també es tinguin en compte per tal d'assegurar una millor accessibilitat i comprensió de la informació pública.

Passem doncs a analitzar quina de la informació requerida és accessible en el lloc web i quins són els aspectes que encara estan pendents de desenvolupar-se.

Descripció de dades

La Generalitat de Catalunya, a nivell general, presenta un nivell de compliment alt en relació als requisits de la Llei 19/2014 definits com a elements fonamentals de publicitat activa. En aquest sentit, per tant, s'ha analitzat la presència de determinats components considerats de caràcter bàsic. D'altra banda, s'ha de tenir present que aquesta es basa en un treball de camp dut a terme en unes circumstàncies, si més no, particulars, ja que en el moment de la seva realització havien passat poc més de sis mesos de l'entrada en vigor de la norma i menys d'un més de la constitució del nou govern.

Relació entre l'administració i el ciutadà

Pel que fa a la informació de caràcter general i, concretament, als mecanismes de contacte, totes les conselleries han establert algun mitjà per tal que el ciutadà pugui comunicar-se amb l'administració. Ara bé, quan analitzem aquesta informació amb més deteniment, observem que cap està present en totes les conselleries i que, per tant, cadascuna ha establert formes diferents d'interacció amb la ciutadania. Els instruments més freqüents són els espais de propostes i suggeriments i els formularis generals, presents en gairebé totes, excepte en una o dues, respectivament. Malgrat això, poder

consultar les propostes i suggeriments realitzats per d'altres ciutadans és pràcticament impossible i només es pot realitzar en un cas.

En relació amb el dret d'accés a la informació pública, poc més de la meitat dels casos analitzats havien previst, en el moment de la realització del treball de camp, un espai o document creat expressament amb aquest propòsit. Aquest fet, però, no implica que no es pugui realitzar la sol·licitud a través d'altres canals generals com són el formulari general de contacte o l'adreça de correu electrònic de la conselleria.

Pel que fa a les adreces de correu electrònic existents, les conselleries i els departaments són els que disposen d'aquesta eina amb més freqüència: en el 61,5% i el 53,8% dels casos, respectivament, s'ha localitzat una adreça general. Per contra, posar-se en contacte amb els responsables polítics (consellers, secretaris o directors) de forma directa és molt més difícil i es pot fer en menys de la meitat de les conselleries. Els consellers són la figura més inaccessible i només en tres casos s'ha localitzat l'adreça d'aquests responsables.

En definitiva, malgrat que totes les conselleries disposen de mitjans per tal que el ciutadà pugui posar-s'hi en contacte, la major part d'elles, han establert instruments de caràcter més aviat general i han restringit les fórmules de contacte directe amb els responsables polítics. Alguns instruments que podrien resultar útils, com l'accés a la consulta de propostes i/o suggeriments d'altres ciutadans, encara són molt incipients.

L'organització política de l'ens

Quant a la informació sobre l'organització política de la Generalitat, el portal ofereix força informació sobre els responsables principals i inclou dades exhaustives sobre el President de la Generalitat, els consellers, els secretaris, els directors i els alts càrrecs de

l'organització. En aquest sentit, en una de les tretze conselleries no es podia accedir a cap tipus de dada sobre els secretaris i directors. El fet d'haver realitzat el treball de camp pocs dies després de la constitució del nou govern podria explicar que part d'aquesta informació encara es trobés en procés d'elaboració en el moment de la consulta.

Ara bé, si ens detenim en el detall de la informació a la qual es pot accedir (noms i cognoms, funcions i atribucions, perfil i trajectòria professional, declaració de béns patrimonials i activitats i retribucions) detectem que encara hi ha algunes mancances ja que aquesta informació no es pot consultar en tots els casos (una o dues conselleries, en funció de la variable, no disposen d'aquesta informació). En aquest sentit, però, l'absència més visible és la de la publicació de l'agenda institucional només disponible per al President de la Generalitat. D'acord amb l'article 55c de la llei de transparència catalana, els alts càrrecs han d'actuar d'acord amb els principis ètics que inclouen la transparència de les activitats oficials, dels actes i decisions relacionats amb la gestió dels assumptes públics que tenen encomanats i de llur agenda oficial, als efectes de publicitat del registre de grups d'interès.

Una altra de les dades d'aquest bloc que obté un resultat baix és la que fa referència a les indemnitzacions dels alts càrrecs, present en menys de la meitat de conselleries (en el 46,2%).

Ens dependents de la Generalitat de Catalunya

Pel que fa als ens dependents de la Generalitat de Catalunya, totes les conselleries ofereixen algun tipus d'informació sobre aquests ens i inclouen un enllaç que permet accedir al web particular de l'ens dependent. Ara bé, com ja succeïa amb alguna informació analitzada anteriorment, no totes les conselleries faciliten les mateixes

dades: les funcions o atribucions que desenvolupen aquests ens i la composició dels òrgans de govern és al que s'accedeix amb més freqüència, en dotze de les tretze conselleries; els acords relatius a la creació, participació i funcionament i la identificació dels responsables també es localitzen de forma genèrica (en onze dels casos analitzats). D'aquesta forma, el perfil dels responsables és la informació amb més deficiències i es troba present en només les tres quartes parts del total.

Estructura administrativa de la Generalitat de Catalunya

Per al bloc sobre estructura administrativa de la Generalitat s'obtenen elevats percentatges de compliment. Aquest fet, en part, es deu a que un gruix important de la informació que compon aquest grup està formada per documents que s'analitzen de forma conjunta per a la Generalitat.

Així, la informació accessible en tots els casos és la següent: els organigrames i les relacions de llocs de treball de les respectives conselleries, l'oferta pública d'ocupació de l'any 2015, les convocatòries específiques (2015), les resolucions, els convenis i pactes de naturalesa funcional, laboral i sindical i la informació sobre els alliberaments sindicals per a la Generalitat. Les retribucions dels empleats públics està absent en una conselleria.

L'únic requisit que obté un resultat realment baix és el que fa referència a les plantilles de personal que no arriba a estar present en una quarta part del total. En aquest sentit, és possible que s'hagi considerat que la relació de llocs de treball ja compleix amb les obligacions de publicitat exigides sobre el personal de l'administració.

Prestació de serveis públics i normativa

El conjunt de requisits relatius a la prestació de serveis públics i normativa és en el que es detecten més deficiències, la qual cosa mostra que en molts casos, la informació sol·licitada requereix d'un procés d'elaboració, que no es realitza de forma immediata. Aquest fet es visualitza en la documentació disponible en totes les conselleries i que és aquella que és de caràcter més general: la informació sobre els serveis públics, l'espai destinat a normativa o la informació sobre legislació es pot consultar en tots els casos i els catàleg de serveis i els de procediments administratius es troben disponibles en més de les tres quarts parts. Ara bé, quan cerquem informació de caràcter més específic i menys habitual, com la presència d'un espai específic per a l'avaluació de serveis públics, els resultats d'aquestes avaluacions, els indicadors de qualitat de serveis o les respostes anonimitzades a consultes plantejades pels ciutadans sobre el funcionament o l'accés a aquests serveis, detectem que els resultats són inferiors i només presents en entre tres o cinc conselleries.

Informació econòmica, pressupostària i patrimonial

El bloc pressupostari, econòmic i patrimonial, integrat per variables que s'analitzen de forma conjunta en la major part dels casos, és el que obté juntament amb el de contractació pública uns millors resultats. De fet, tots els elements definits com a fonamentals en aquest àmbit s'han localitzat al portal de transparència de la Generalitat o bé al departament de vicepresidència, economia i hisenda. Així, es pot consultar la informació pressupostària relativa a 2016 i 2015, l'execució trimestral del pressupost de 2015, els comptes anuals de 2014, els principis d'estabilitat i sostenibilitat financera, l'inventari del patrimoni i la seva informació econòmica associada.

En aquest sentit, aquest bloc conté un gran volum d'informació anterior a l'entrada en vigor de la norma ja que part d'aquesta informació s'ha vingut publicant des de fa alguns anys: es pot consultar informació econòmica de la Generalitat de Catalunya des de 2007. Si bé la llei de transparència no fa cap tipus de referència al nivell de desagregació en què s'haurien de presentar les dades de la Generalitat, seria recomanable que, si més no la informació més bàsica, es pogués consultar detallada a nivell de conselleria. Aquest fet facilitaria la lectura d'una informació, ja de per si molt complexa, i permetria al ciutadà fer-se una idea més aproximada del volum i la gestió dels recursos públics.

Contractació pública

La Generalitat de Catalunya, des dels departament d'economia i hisenda, ja fa anys que ha impulsat i promogut l'ús de mitjans electrònics en la contractació pública, d'acord amb les previsions de la Directiva 2004/18, de 31 de març i la mateixa llei 30/2007 de 30 d'octubre. Aquests esforços s'han materialitzat en una plataforma que aglutina tot tipus d'informació sobre aquesta matèria de la Generalitat i dels ens i empreses que integren el seu sector públic i a la qual moltes altres administracions públiques catalanes també s'hi han adherit. Aquest fet ha assegurat la concentració d'aquesta activitat en un únic sistema i garanteix que els operadors econòmics dels mercats públics disposin d'una eina que facilita l'accés a la informació i la gestió de transaccions.

De fet, aquests esforços i treballs previs es reflecteixen en els bons resultats obtinguts per als requeriments establerts en aquesta matèria: en aquesta plataforma existeix informació sobre les entitats i òrgans de contractació, sobre les licitacions en tràmit, els contractes programats, els subscrits, el registre públic de contractes, el percentatge i volum pressupostari dels contractes adjudicats i la informació sobre contractes menors. A més a més, es pot consultar informació relativa a abans de l'entrada en vigor de la norma.

Ara bé, en aquest punt cal tenir presents que el volum d'informació ingent que conté aquest registre impedeix que les comprovacions realitzades en aquest àmbit siguin de caràcter exhaustiu, és a dir, en el moment de realitzar la cerca es va entrar aleatòriament en la informació particular d'alguns dels contractes disponibles i es va comprovar que es complís amb els requisits establerts en l'article 13 de la llei de transparència. No obstant, aquest fet no ens permet assegurar que la informació localitzada estigui disponible en tots i cadascun dels contractes publicats, ni que la informació sobre tots els contractes signats per l'administració es trobin publicats en aquesta plataforma.

Convenis de col·laboració i subvencions

En relació als convenis de col·laboració, la Generalitat disposa d'un registre de convenis, en el portal del departament de governació i relacions institucionals. La disposició addicional novena de la llei de transparència catalana preveu que el portal de transparència faciliti una consulta directa i dinàmica d'aquest registre. De fet, aquesta instrument inclou un buscador que permet realitzar la cerca en funció de diferents criteris temàtics, per data de signatura, per un període de temps o per organismes als que afecta. D'aquesta forma, es pot accedir a un ampli conjunt de dades sobre cada conveni particular: l'objecte, la matèria en què s'emmarca, els organismes que el signen, els representants d'aquests òrgans, el contingut econòmic, la data de signatura i la vigència. També es pot consultar el document escanejat complet.

En relació amb les subvencions, el portal de transparència de la Generalitat dóna accés a la informació particular de cada conselleria i, fins i tot, en alguns casos, sempre i quan es realitzi en el termini previst, es pot iniciar el tràmit a través de la xarxa. La informació relativa a aquest tema és, en alguns casos un punt desigual: així, mentre que algunes conselleries ofereixen informació resumida sobre les subvencions a les quals es pot accedir de forma directa al seu lloc web, en d'altres casos la informació queda resumida

en arxius d'excel i, en d'altres, l'apartat dirigeix al ciutadà directament a la norma o a les bases reguladores aprovades.

Informació sobre el registre de grups d'interès

El registre de grups d'interès és una altre dels elements més nous inclosos en la llei 19/2014: l'article 45 preveu que l'administració de la Generalitat, els ens locals i els organismes públics creïn un registre de grups d'interès amb la finalitat principal d'inscriure i controlar les persones i les organitzacions que treballen per compte propi i participen en l'elaboració i l'aplicació de les polítiques públiques en defensa d'interessos de terceres persones o organitzacions. Malgrat que la Generalitat centralitza aquesta informació, és responsabilitat de cada ens la incorporació de les seves dades.

En el moment de la cerca, la Generalitat de Catalunya, a través del departament de justícia, havia previst un espai específic al seu lloc web per al registre de grups d'interès. En aquest sentit, existia informació de com registrar una entitat i es podia iniciar el tràmit a través de la xarxa. A més a més, també es podia accedir a d'altra informació addicional com la normativa europea i internacional en aquest àmbit.

No obstant això, el desenvolupament d'aquesta eina encara es troba en una primera fase de desenvolupament ja que conté molt poca informació i, en el moment de la cerca, només es podia consultar informació sobre poc més d'una desena d'entitats. En definitiva, malgrat que l'estructura està creada, els continguts encara no estan actualitzats i sembla que encara està pendent afegir el volum principal d'informació que haurà de contenir en un futur.

En relació amb el codi de conducta per les entitats incloses en el registre de grups d'interès, no ha estat possible localitzar-lo.

6.2. Ens públics de la Generalitat de Catalunya

Consideracions metodològiques

El grup d'ens públics de la Generalitat està format per un conjunt ampli i heterogeni de casos amb característiques i situacions molt diferents entre ells. Ara bé, abans d'entrar en una anàlisi més aprofundida d'aquest grup, cal tenir present algunes consideracions que ens permetran una interpretació més adequada dels resultats obtinguts.

En primer lloc, més enllà de la multiplicitat de funcions diferents que desenvolupen, el fet que formin part de la mateixa anàlisi com a ens que es regeixen pel dret públic i d'altres que ho fan en base el dret privat suposa algunes dificultats afegides, especialment, a l'hora d'establir un conjunt de requisits que siguin comparables de forma general. De fet, es podria donar el supòsit que alguns dels requeriments establerts no fossin aplicables de forma completa a tots els ens a causa de la seva estructura, les seves funcions o casuístiques internes pròpies. Per tal de salvar aquests obstacles, en la creació del llistat d'elements fonamentals, s'ha tractat de buscar aquella informació que fos el màxim genèrica possible.

En segon lloc, tal com ja s'havia esmentat en el document de memòria del projecte, les dades sobre l'inventari d'ens s'han extret de la base de dades del *Ministerio de Hacienda y Administraciones Públicas*. Ara bé, en alguns casos s'ha detectat que alguns dels ens que integraven aquest llistat, a l'actualitat, no estan en funcionament perquè recentment s'ha procedit a la seva dissolució. S'han considerat ens dissolts aquells per als quals s'ha localitzat algun tipus de documentació oficial que reconeixia l'extinció oficial de l'organisme i, en cas de dubte, quan no s'ha pogut validar la seva dissolució efectiva, s'ha optat per mantenir l'organisme a la base de dades. Del total de 119 ens públics de la Generalitat, s'han detectat 6 organismes dissolts, que representen el 5% del total que conformava el llistat original. En el mateix sentit, alguns dels ens que presenten un nivell de publicació de dades pràcticament inexistent es podrien trobar

immersos en una situació semblant a causa dels processos de racionalització i simplificació de l'administració pública, que, com a conseqüència de la crisi econòmica, la Generalitat ha impulsat amb aquesta finalitat en els darrers anys.

En resum, per a l'elaboració dels resultats d'aquest grup heterogeni d'ens, s'ha treballat amb un total de 113 unitats.

Descripció de dades

A nivell general, les dades mostren que la llei de transparència catalana s'ha desenvolupat de forma desigual en aquests ens. Mostra d'això és que, més de sis mesos després de la seva entrada en vigor, un 15% del total no disposaven de lloc web i un 38,9% no tenia un portal de transparència o un apartat específic per complir amb el principi de publicitat activa. Dit d'una altra manera, 17 dels ens analitzats no tenien cap lloc web i en 44 no existia un portal o apartat específic de transparència. Aquestes dades, per tant, estarien mostrant que molts d'aquests organismes encara es trobarien en el procés inicial de desplegament de la llei de transparència. No obstant això, en aquest punt, cal tenir present un dels aspectes que hem comentat anteriorment i és que la inexistència d'un portal o lloc web també podria estar mostrant la manca d'activitat de l'organisme analitzat, o bé, la creació d'una estructura diferenciada de la Generalitat que a la pràctica no actua de forma independent. Malauradament, aquest fet no s'ha pogut comprovar ja que requeriria d'una investigació pròpia.

Pel que fa al percentatge d'ens que no disposen d'un portal o apartat específic de transparència i, que com acabem de comentar ascendeix pràcticament al 40% del total, ens podria estar indicant que existeix un volum considerable d'institucions que encara no han desenvolupat mesures per al desplegament de la llei. Malgrat disposar d'un apartat específic de transparència faciliti l'accés a la informació al ciutadà i seria l'opció

més recomanable, aquest no hauria de ser un problema si, de tota manera, es poguessin consultar les dades: de fet, és possible que existeixin algunes organitzacions que no hagin creat un apartat específic per al compliment de la llei i, en canvi, disposin de molta de la informació sol·licitada. No obstant, el que semblaria més pràctic per al ciutadà seria concentrar aquesta informació en un sol apartat o portal.

Les funcions heterogènies que desenvolupen aquests ens podria ser un dels motius que expliqués el baix percentatge de mecanismes per contactar amb aquests. Bàsicament, els ens analitzats disposen de mecanismes generals de contacte com són els formularis generals o una adreça electrònica genèrica de la institució, presents en més de les tres cinquenes parts del total. La resta de sistemes de comunicació amb el ciutadà, com els espais de propostes i suggeriments o per a sol·licitar informació pública, tenen una baixa incidència i en cap cas superen més de la tercera part del total.

Pel que fa a la informació institucional de l'ens, a nivell general, està força present en les institucions que disposen de lloc web. La informació que es pot consultar amb més freqüència són les funcions o atribucions que té l'organització, els responsables dels ens, la vinculació amb l'ens matriu i els acords relatius a la creació, participació i funcionament, disponibles en prop de les tres quartes parts d'organismes analitzats. D'aquest bloc, la informació que es localitza amb una freqüència inferior és la relativa a alts càrrecs present en les tres cinquenes parts del total.

En relació amb la informació específica sobre el màxim responsable de l'organització, els noms i cognoms, el perfil i trajectòria professional i les funcions i atribucions que realitza és el que més es publica, en un 74,3%, un 44,2% i un 37,2% dels casos en què existeix aquesta figura, respectivament. Per tant, la informació disponible és de caràcter molt general. Si ens fixem en aquells que han publicat alguna de la documentació més específica requerida a la llei, com per exemple, les retribucions, la declaració de béns patrimonials o d'activitats, aquesta xifra es redueix força i es localitza en entre una

tercera o una quarta part. Tal com ja es detectava en els responsables de la Generalitat, la publicació de l'agenda institucional és pràcticament anecdòtica.

Quant a les dades disponibles sobre l'estructura administrativa, s'obté un percentatge de compliment per sota del 50% en totes les variables excepte en les relatives a l'organigrama (70,8%) i la plantilla de personal (54%). La resta de requeriments (relació de llocs de treball, retribucions dels empleats, oferta pública d'ocupació, convocatòries de personal, resolucions, convenis i pactes de naturalesa funcional o informació sobre l'alliberament sindical) es publiquen en entre un 8 i un 45% de les institucions analitzades. Ara bé, en aquest punt, cal tenir present la configuració jurídica diferent que tenen les institucions que conformen aquest grup i la dificultat que deu haver comportat per a les empreses de la Generalitat donar compliment a una norma redactada essencialment en clau d'administració pública. Així, l'encaix entre els dos sistemes sovint és complex i presenta dubtes que, en principi, haurien de ser resolts amb la publicació del reglament.

Pel que fa a la prestació de serveis i normativa, els resultats obtinguts es distribueixen de forma molt similar als de la Generalitat i reforcen la hipòtesi que aquella informació que requereix d'un procés d'elaboració més o menys llarg encara no està disponible. Així, mentre que el ciutadà pot consultar de forma força general, en més del 70% dels ens, la informació sobre els serveis públics i, en pràcticament el 60%, aspectes sobre la normativa relacionada, només pot accedir a un espai per a l'avaluació dels serveis públics, als resultats d'aquestes avaluacions, a les cartes de serveis o als indicadors de qualitat en una mica més del 10% d'institucions analitzades.

Els ens públics de la Generalitat tampoc obtenen percentatges de compliment excessivament elevats en relació amb la informació pressupostària publicada. L'existència d'un espai destinat a mostrar les dades econòmiques es força elevat si tenim en compte els ens que disposen de lloc web (un 68,1%) i la informació sobre l'exercici

2015 (60,2%). Ara bé, la resta de percentatge, incloent els que fan referència al patrimoni institucional, no arriben a situar-se per sobre del 50% del total en cap cas.

En temes de contractació pública, els ens públics de la Generalitat obtenen un percentatge de compliment molt similar en totes les variables seleccionades que se situa al voltant del 60% en tots casos. Aquest percentatge, força considerable, si tenim en compte alguns dels resultats reduïts que s'obtenen en d'altres blocs temàtics s'explica perquè molts d'ells, concretament un 57,2% s'ha adherit a la plataforma de contractació general de la Generalitat de Catalunya, la qual cosa facilita l'accessibilitat a aquesta informació. De fet, si al 67,3% dels ens que han previst un espai de contractació li restem el total d'aquells que estan vinculats al portal de la Generalitat, el 57,2%, obtenim que només un 10%, és a dir, que una onzena d'institucions han desenvolupat un sistema o plataforma pròpia.

En canvi, pel que fa als convenis de col·laboració, la meitat d'organismes han fet pública informació en relació a aquests acords i la major part d'aquests ho han fet de forma independent, sense la vinculació de la Generalitat. En aquest cas, poc més de la desena part s'han adherit a la plataforma autonòmica. La informació sobre subvencions, ajuts públics, premis o beques és molt reduïda i es podria deure a la inexistència d'aquesta figura en les institucions analitzades o a la manca de convocatòries des del juliol.

6.3. Conclusions per a la Generalitat i el seu sector instrumental

Les dades recollides per a la Generalitat mostren l'esforç per aplicar una norma que suposa un important canvi organitzatiu i estructural en les administracions públiques que requereix d'instruments complexos i de processos llargs d'implantació. Així, en moltes ocasions, els requeriments exigits impliquen no només la publicació d'un ampli conjunt d'informació pública sinó també la seva elaboració.

Es detecten diferències importants entre el compliment de la Generalitat de Catalunya i els ens públics que depenen d'ella. Així, mentre que l'ens matriu ha publicat la major part dels requeriments exigits a la norma que hem establert com a elements fonamentals, oferint al ciutadà un ventall ampli d'informació, els ens públics que depenen d'ella presenten algunes mancances evidents: el 15% d'institucions de la Generalitat que no disposen de lloc web o el gairebé 40% que no han creat espais o portals de transparència posen de relleu que el desplegament de la norma encara no s'ha realitzat de forma completa. En aquest punt, però, cal tenir present que part d'aquests ens podrien estar inactius a l'actualitat i les dificultats d'aplicació d'una norma plantejada i redactada en clau d'administració pública que afecta a ens amb règims jurídics diferents. D'aquesta forma, és possible que els ens públics de la Generalitat necessitin d'un major recolzament i suport que aporti recursos humans, materials i tècnics per tal de fer efectives unes obligacions que no sempre resulten evidents.

Probablement, un dels elements decisius que hagi contribuït a l'obtenció dels bons resultats de la Generalitat de Catalunya hagi estat el treball previ, que aquesta institució havia vingut realitzant, de forma paral·lela, als tràmits parlamentaris que van culminar en l'aprovació de la llei catalana en matèria de transparència. Així, no és casualitat que els àmbits en els que s'obtenen millors resultats siguin aquells en els que ja s'havien desenvolupat instruments abans de juliol de 2015 i en els que ja existien hàbits de publicitat activa des de feia temps: especialment, pel que fa a la informació sobre estructura administrativa, contractació pública i informació econòmica i pressupostària. El fet que part d'aquestes eines s'hagin fet extensibles als ens públics amb vinculació amb la Generalitat ha estat molt positiu ja que ha facilitat la publicitat activa d'ens i organismes que ja de per sí disposen de recursos i estructures molt més limitats: l'elevat percentatge d'institucions de la Generalitat que publiquen dades en temes de contractació n'és un clar exemple. En aquest sentit, seria aconsellable l'optimització d'aquests recursos existents que ja es troben en ple funcionament mitjançant l'adhesió

dels ens públics a aquests sistemes de caràcter general tot i que en alguns casos aquest fet podria requerir d'una adaptació tècnica per tal de fer-la efectiva.

A l'altre extrem, en canvi, aquells requeriments que inclouen un component més nou o impliquen la construcció d'estructures o documentació específica d'ús poc habitual són aquells que obtenen resultats inferiors tant per l'ens matriu com per als seus ens dependents. Així, per citar dos exemples, la creació d'espais específics per a l'avaluació de serveis públics o els indicadors de qualitat dels serveis, actuacions que impliquen un procés llarg de construcció, encara són insuficients i necessitaran millores en un futur.

En definitiva, la primera fase d'implantació de la llei de transparència mostra l'important esforç de la Generalitat per tal de complir amb el principi de publicitat activa en els terminis previstos legalment. La recollida de dades posa de manifest que ens trobem en una primera fase de desplegament en la que s'ha posat a disposició ciutadana molta informació de caràcter general i específic, que fins a l'actualitat era inèdita. Si bé aquest és un molt bon punt d'inici per tal d'implantar una llei exigent i complexa, encara queda un llarg camí per recórrer.

7. Anàlisi dels ajuntaments i el seu entorn institucional

El desplegament de la Llei de transparència catalana, probablement, suposi un dels reptes més importants als quals els nous consistoris, constituïts fa poc menys d'un any, hauran de fer front al llarg de la que serà la X legislatura. L'aplicació d'aquesta norma, que suposa la culminació d'un llarg procés iniciat amb l'arribada d'internet i la implantació de l'administració electrònica, es produeix en un context de restriccions per al món local.

Després d'uns anys de crisi econòmica severa, la Llei Orgànica 2/2012, d'estabilitat pressupostària i sostenibilitat financera i la Llei 27/2013, de racionalització i sostenibilitat de l'administració local, van plantejar l'Administració Local com un dels objectius principals en els que calia incidir per tal de reduir el percentatge de dèficit públic. Com a conseqüència, i amb l'objecte de complir amb els imperatius legals establerts, en els darrers anys, els ajuntaments han posat fre a l'increment de la seva despesa a través de la reestructuració de serveis municipals, la reducció de personal i la disminució de la inversió.

En canvi, la llei de transparència s'ha aprovat seguint la tendència oposada al context en el qual s'ha trobat immersa l'Administració Local en els darrers anys, ja que el seu desplegament requereix d'importants recursos humans, tècnics i materials que no estan a l'abast de tots els municipis catalans. L'elaboració i l'actualització contínua dels continguts planteja la necessitat, si més no per als consistoris mitjans i grans, de personal especialitzat amb dedicació exclusiva a la matèria. Alhora, la llei preveu un règim sancionador dur per l'incompliment d'una norma exigent i ambigua en certs aspectes.

De forma similar a l'avaluació de les comunitats autònomes, des de l'any 2008, l'organització *Transparencia Internacional España* també ha fet un seguiment dels ajuntaments espanyols a través de 80 indicadors, i concretament, dels 110 més grans, d'entre els quals, en la darrera edició, quinze eren catalans⁸. D'altra banda, des de 2012, el Laboratori de Periodisme i Comunicació de la Universitat Autònoma de Barcelona, amb l'objecte de promoure la transparència i la qualitat de la informació de les administracions públiques mesura el nivell de transparència de tots els ajuntaments catalans a través de diferents indicadors (59 en la darrera edició) i entrega premis a aquells que obtenen una millor puntuació.

Si bé l'impuls d'aquestes iniciatives juntament amb l'aprovació de la nova regulació en transparència van produir un increment de l'interès en aquesta matèria, també és cert que alguns ajuntaments ja havien impulsat tímides iniciatives en aquesta direcció. L'administració electrònica, instaurada plenament a les administracions locals, es configurava com la primera base sobre la que es desenvoluparia la llei de transparència. L'anàlisi de les dades de la Fundació Carles Pi i Sunyer, recollides abans de l'aprovació de la llei espanyola i catalana de transparència⁹, mostraven la manca de transparència i

⁸ <http://transparencia.org.es/indice-de-las-comunidades-autonomas-incau/>

⁹ Puiggròs Mussons, Carla; Viñas Ferrer, Alba, Pano Puey, Esther. «Reptes i dificultats dels ajuntaments catalans en matèria de transparència. Balanç de la situació de partida». *Revista catalana de dret públic*, núm. 51 (desembre 2015), p. 54-73, DOI: 10.2436/20.8030.01.53. <http://revistes.eapc.gencat.cat/index.php/rcdp/article/view/10.2436-20.8030.01.53/n51-puiggros-vinas-pano-ca.pdf>

que, en la major part dels casos, els ajuntaments encara se situaven lluny dels requisits establerts per la nova normativa. D'altra banda, les dades posaven de manifest que la informació publicada de forma més habitual era aquella que presentava un grau més baix de sensibilitat i complexitat (les tres cinquenes parts dels ajuntaments publicaven informació sobre aspectes organitzatius i de gestió del consistori relatiu a l'estructura política, equipaments municipals, contractació pública, urbanisme i gestió del territori i mecanismes de contacte) i que l'excepció a aquesta tendència eren, precisament, aquelles matèries on coincidien dos elements: d'una banda la previsió d'un requisit de publicació inclòs en la normativa sectorial i, d'una altra, l'existència d'eines proporcionades des de nivells de govern superiors que permetien donar resposta a aquesta necessitat.

Conscient d'aquestes limitacions, que no són menors, el legislador va preveure dos mecanismes addicionals per facilitar el desplegament de la norma en el món local: el primer, que era de caràcter material, preveia l'establiment de mecanismes de recolzament mitjançant l'article 94 de la norma: la Generalitat havia d'establir un programa de suport a les entitats locals, especialment per aquelles que disposessin de menys recursos i capacitat tècnica i operativa, que inclouria ajuda econòmica i financera i assessorament tecnològic i jurídic. Per fer-ho, la llei preveia que la Generalitat pogués subscriure convenis de col·laboració amb les entitats locals d'àmbit supralocal i amb les associacions representatives dels municipis. Finalment, aquesta previsió va concretar-se en un conveni de col·laboració entre el Departament de Governació i Relacions Institucionals, el Consorci de l'Administració Oberta de Catalunya (d'ara en endavant AOC), l'Escola d'Administració Pública, les quatre diputacions, les dues entitats municipalistes, el consorci Localret i el col·legi de secretaris i interventors de Catalunya que oferia suport econòmic, tecnològic i jurídic per la implementació de la llei. De fet, l'AOC ja havia recolzat a molts ajuntaments per al desenvolupament de les seues electròniques que donaven accés a serveis, tràmits i informació pública de forma directa.

L'AOC va dissenyar diferents tipus de serveis en funció de les necessitats específiques de cada ens: el disseny d'un portal de transparència, un repositori de dades obertes de transparència sobre els ens locals, formularis electrònics d'accés a la informació pública, espais de queixes, propostes i suggeriments, servei de derivació de les sol·licituds d'accés a la informació i models de documents i exemples útils per al desplegament de la llei de transparència. En aquesta mateixa línia, cal tenir present que aquest consorci, anteriorment, ja havia col·laborat estretament amb el món local, per tal de posar a la seva disposició els mitjans adequats per a la implantació de l'administració electrònica, especialment en els ajuntaments més petits. Ara bé, la prestació d'aquests dos serveis es realitza de forma independent i ajuntaments amb seu electrònica pròpia podien adherir-se als serveis de transparència i, a la inversa, ens amb portal de transparència propi és possible que tinguin la seva seu electrònica vinculada a l'AOC.

La prestació dels serveis dels portals de transparència no tenien cap cost econòmic per als ens adherits. D'acord amb la informació publicada al lloc web de l'AOC, i amb data de referència de dimecres 16 de desembre de 2016, havien sol·licitat el servei de transparència 818 ajuntaments catalans.

El segon mecanisme addicional que va establir el legislador per tal de facilitar el desplegament de la norma al món local va ser de caràcter temporal; així, la disposició final quarta de la norma ampliava l'entrada en vigor a un any per aquest sector. D'aquesta forma, el període d'adaptació per al principal gruix d'ens sotmesos seria més llarg i entraria en vigor l'1 de gener de 2016.

7.1. Els portals municipals

L'administració electrònica està instaurada pràcticament en tot el món local: dels 947 municipis catalans només hi ha un ajuntament que no disposi de lloc web. Ara bé, en

aquest punt, cal tenir present que el nivell de desenvolupament d'aquests instruments varia molt d'uns municipis a uns altres: mentre que els llocs web dels ajuntaments més grans són plataformes complexes, que inclouen un gran volum d'informació pública, a través de les quals es poden realitzar tot tipus de tràmits i sol·licituds, en d'altres casos l'administració electrònica està molt menys desenvolupada. En aquest sentit, moltes d'aquestes pàgines s'han creat amb el suport d'ens supramunicipals, especialment de les diputacions, que han dissenyat una plataforma general en la que cada ens ha inclòs la seva informació particular. D'aquesta forma, pràcticament tots els ajuntaments disposen d'un lloc web, si més no, bàsic i, a l'actualitat, només existeix un municipi que encara no disposi d'aquest instrument. Aquestes diferències rellevants, entre ajuntaments amb capacitats i recursos molt diferents, també es reflecteixen en el desplegament de la llei catalana en matèria de transparència.

L'estudi individualitzat de la informació disponible en matèria de transparència dels ajuntaments ha posat en relleu la seva voluntat per tal de fer efectiva una llei de caràcter complex. Des del primer moment, en el qual es va començar a desenvolupar el disseny d'anàlisi, es va detectar que existia molta informació distribuïda de forma dispersa, no només als llocs web municipal sinó que també en diverses plataformes públiques que aglutinaven continguts i dades requerits per la nova normativa.

Les dades ens han permès agrupar els municipis en tres grups en funció de la forma emprada per fer pública la informació institucional:

- La informació sobre transparència es troba allotjada al lloc web municipal. L'ajuntament no ha desenvolupat cap estructura paral·lela fora d'aquest instrument que inclogui informació. En alguns casos s'ha creat un apartat específic al lloc web de l'ajuntament per concentrar aquesta informació i localitzar-la de forma més ràpida. No obstant, també es localitza informació fora d'aquesta secció.

- D'altres ajuntaments, en canvi, han creat un portal web específicament per complir amb els principis de publicitat activa i han acumulat la major part de la informació en aquest sistema.
- En darrer lloc, les localitats que s'han adherit als serveis facilitats per l'AOC disposen de la informació sobre transparència en aquesta plataforma.

A partir d'aquesta anàlisi i de la consulta de diferents casos, es va observar que aquells ajuntaments que disposaven de portals de transparència, ja fossin propis o vinculats a l'AOC, tenien una altra estructura paral·lela de difusió de la informació pública en la mesura en què els llocs webs propis també allotjaven continguts susceptibles de complir amb la norma, que podien, o no, coincidir, amb els disponibles als portals. Cal tenir present que aquest havia estat l'instrument bàsic a partir del qual s'havia difós la informació municipal, fins aleshores, i que havia tingut una presència rellevant, especialment, en els municipis més grans i que, per tant, no es podia excloure de l'anàlisi.

De fet, aquest no era un fenomen nou ja que en l'estudi de la Generalitat també s'havien detectat diferents fonts d'informació disponible. Aquest fet va conduir a l'ús d'una metodologia de treball, basada en la cerca de la informació allotjada en els dos suports sempre i quan fos accessible des del lloc web de l'ajuntament des del portal de transparència de Catalunya en el qual hi haurien d'haver-hi tots els portals de transparència vinculats.

A causa del període en què es va dur a terme la recollida de dades, molt proper a l'entrada en vigor de la norma, durant l'elaboració del treball de camp es van detectar moltes modificacions en els portals i l'actualització permanent dels continguts. Per tal de salvar aquesta dificultat, i tal com ja s'ha indicat en el document "memòria del projecte", es va intentar realitzar una revisió posterior en els casos en què es localitzaven vincles trencats o llocs en construcció. No obstant, inevitablement, és segur que s'han produït modificacions en el transcurs de l'elaboració del projecte.

En aquesta mateixa línia, val la pena destacar que per alguns dels ajuntaments que formalment apareixien adherits a l'AOC no existia la possibilitat d'accedir a aquest portal ni a través del lloc web municipal, ni tampoc del portal de transparència general per Catalunya. En aquests casos, és possible que, tot i que el portal estigués disponible, els ajuntaments haguessin esperat a què hi hagués un mínim d'informació disponible allotjada per fer-los públics. Per contra, en d'altres casos, el portal ja era públic però estava pràcticament buit de continguts.

En definitiva, l'elaboració del treball de camp va posar de relleu l'existència de diferents instruments per al compliment del principi de publicitat activa, la compatibilitat dels quals, en la major part dels casos, era completament viable. Aquest fet genera la duplicitat i la manca de centralització de la informació en una sola eina i acaba generant confusió i dificultats per cercar els continguts desitjats. Cal insistir, en qualsevol cas, en l'impacte i baixos generats per la localització del treball de camp en les primeres setmanes de l'entrada en vigor completa de la norma. Així, aquests elements poden estar perfectament emmarcats en una conjuntura de transitorietat en el desplegament i posada en marxa de les eines.

Atès que un nombre elevat de municipis s'han adherit als serveis AOC i, per tant, disposen del mateix model de portal de transparència, fa necessari que ens detenim uns instants en l'estructuració i el funcionament d'aquest sistema.

El disseny del portal de transparència de l'AOC és comú per a tots els ens adherits i s'estructura, de forma similar al portal de la Generalitat, en cinc àmbits principals:

- Informació institucional i organitzativa
- Gestió econòmica
- Acció de govern i normativa
- Contractes i convenis
- Catàlegs de serveis i tràmits

A més a més, també inclou la possibilitat d'exercir el dret d'accés a la informació pública.

El funcionament del portal s'estructura en un sistema de gestió de la informació mixt que es basa en informació que prové, fonamentalment, de dues fonts: la primera, de bases de dades i publicacions d'informació preexistents en d'altres mitjans i, la segona, a partir de les dades municipals. Una de les potencialitats d'aquest sistema és que optimitza les eines de recopilació d'informació ja existents, les posa en relació entre elles alhora que "premia" aquelles entitats que han publicat més continguts fins al moment. Aquest tipus de dada s'introdueixen de forma automàtica al sistema i els ens locals només han de validar que sigui correcta i que estigui actualitzada. Prové del Departament de Governació, del cercador d'informació de diaris oficials de la Diputació de Barcelona, del Ministerio de Hacienda y Administraciones Públicas, del Departament de Justícia, del Departament de Treball i d'informació que disposa la pròpia AOC. Pel que fa a la resta, els ens han d'afegir-la de forma manual i poden fer-ho de diferents maneres: poden afegir un vincle amb el lloc web de l'ajuntament on es localitza la informació, incloure un text o adjuntar un document que incorpori els continguts sol·licitats.

El fet que cada ens sigui el responsable de la gestió del propi portal suposa un compliment desigual entre aquestes localitats, és a dir, mentre que hi ha ajuntaments que s'han adherit totalment aquest sistema i han fet un ús complet de la plataforma, d'altres l'han compatibilitzat amb la informació disponible al lloc web o fins i tot amb portals propis, la qual cosa visualitza la precipitació i manca de planificació de molts ens que van iniciar la implantació de la norma a través d'un sistema i han acabat fent-ne ús d'un altre.

En tot cas, una de les variables introduïdes al qüestionari ens ofereix una idea aproximada de quina és la plataforma en la que s'ha localitzat la major part de la informació consultada. La taula 2 reflecteix que, en les tres cinquenes parts d'ajuntaments catalans, el gruix principal d'informació es troba a través del portal de

l'AOC. Si comparem aquesta informació amb els ens que consten adherits formalment a l'AOC s'observa una diferència de pràcticament vint punts que s'explica, fonamentalment, per dos dels aspectes que hem explicat fins al moment: en primer lloc, aquesta variable resumeix quina és la font d'informació principal d'on l'investigador ha obtingut més informació; tal com ja hem comentat, la compatibilització de més d'una plataforma d'on es poden extreure dades sobre transparència no és una excepció en els ajuntaments catalans. I, en segon lloc, atesos els terminis en els quals es va elaborar la recollida de dades, alguns dels ajuntaments analitzats, malgrat haver-se adherit als serveis de l'AOC, en aquell moment encara no havien fet públic el portal. La suma d'aquests dos elements explica aquesta diferència.

D'altra banda, un 13% del total ha centralitzat els continguts sol·licitats en un apartat creat expressament amb aquesta finalitat, ja sigui dins o fora del lloc web de l'ajuntament i, la quarta part restant, malgrat no disposar de portal de transparència propi, allotja aquestes dades al seu lloc web. El fet que una quarta part de les localitats analitzades no hagin creat espais específics en matèria de transparència, fa pensar en un desplegament incipient de la norma en una part important del territori.

Taula 2. Percentatge d'ajuntaments en funció de com han estructurat la informació en matèria de transparència

	Freqüència	Percentatge
Portal de l'AOC	592	62,6
Lloc web sense espai de transparència	229	24,2
Existeix un espai de transparència en el lloc web de l'ens	106	11,2
Portal de transparència independent del lloc web	18	1,9
Altres	1	0,1
Total	946	100,0

Font: Fundació Carles Pi i Sunyer

Consideracions metodològiques

Tal com veurem a continuació, a nivell general, els resultats obtinguts mostren diferències molt importants en el desplegament de la llei de transparència en localitats de grandàries diferents: així, mentre que molta de la informació requerida es troba disponible en un elevat percentatge dels ajuntaments més grans de 20.000, aquesta informació és difícil de localitzar en poblacions situades per sota d'aquest llindar. No obstant això, en aquest punt cal tenir present que, de vegades, és possible que la informació no s'hagi publicat perquè no s'hagin donat les circumstàncies necessàries per fer-ho o perquè en aquella localitat no existeixi aquella figura. És a dir, el fet que molts dels ajuntaments més petits no publiquin informació sobre els òrgans d'estudi, informació o consulta, probablement estigui mostrant la manca d'implantació d'aquest mecanisme en consistoris petits. En síntesi, el fet que sota el principi de l'autonomia municipal els ajuntaments tinguin llibertat per desenvolupar estructures i mecanismes d'organització i funcionament interns impedeix la creació d'un llistat d'elements fonamentals de publicitat activa que siguin homogenis per a tots els municipis observats. Aquest és un aspecte important, que cal tenir en compte, a l'hora d'interpretar els resultats obtinguts.

El llistat 2 següent mostra els elements fonamentals seleccionats per als ajuntaments:

Llistat 2. Elements fonamentals de publicitat activa dels ajuntaments en funció dels criteris d'anàlisi utilitzat

Elements analitzats per als ajuntaments
Es disposa de lloc web, portal de transparència amb informació
Portal de transparència al lloc web
Mecanismes de contacte amb el ciutadà
Informació estadística de caràcter general
Informació geogràfica de caràcter general
Informació sobre l'Alcalde
Informació sobre el Ple
Informació sobre els regidors

Informació sobre la Junta de Govern Local
Indemnitzacions dels càrrecs electes
Dietes dels càrrecs electes
Informació sobre òrgans d'estudi, informe o consulta
Informació sobre alts càrrecs que no són electes
Codi de conducta dels alts càrrecs
Informació sobre els organismes dependents
Informació sobre organismes amb representació municipal
Espai destinat a participació ciutadana
Identificació dels canals de participació ciutadana
Informació sobre canals de participació ciutadana
Organigrama o directori de l'ens
Relació de llocs de treball
Plantilla de personal
Informació sobre retribucions dels empleats públics
Informació sobre oferta pública d'ocupació
Convenis, acords i pactes de naturalesa funcional, laboral i sindical
Nombre d'alliberats sindicals, costos de l'alliberament i nombre d'hores sindicals
Informació sobre serveis públics
Espai per a l'avaluació de serveis públics
Resultats de l'avaluació de serveis públics
Catàleg de serveis
Cartes de serveis
Indicadors de qualitat dels serveis públics
Espai destinat a normativa
Respostes anonimitzades a consultes plantejades sobre la interpretació i aplicació de les normes
Catàleg de procediments administratius
Informació sobre el perfil del contractant
Espai amb informació pressupostària
Informació pressupostària 2016
Informació pressupostària 2015
Inventari general de patrimoni
Informació econòmica relativa a la gestió del patrimoni
Pla de govern, pla d'actuació municipal
Text del POUM o text refós de les normes urbanístiques
Mapes o plànols del POUM
Mecanismes d'avaluació dels plans i programes
Registre de grups d'interès

Relació entre l'administració i el ciutadà

Pel que fa als elements de relació entre l'administració i el ciutadà, a nivell general, es detecta que en la major part de localitats, independentment de la seva grandària, el ciutadà té mitjans per posar-se en contacte amb l'administració. Ara bé, les formes utilitzades varien en funció del nombre d'habitants: així mentre que en els ajuntaments més grans de 50.000 habitants els mitjans més habituals són els formularis generals o els espais de propostes i suggeriments presents en el 100% i el 95,7%, respectivament, en els ajuntaments més petits s'ha tendit més per una adreça electrònica genèrica per a tota l'administració municipal. De la mateixa forma, en els ajuntaments d'una grandària major es localitzen més freqüentment adreces electròniques individualitzades de departaments o de responsables municipals. Per tant, aquest fet mostraria una adaptació dels mitjans de contacte establerts a les característiques poblacionals de cada municipi: així, els ajuntaments amb estructures organitzatives més grans i complexes tendrien a l'ús d'adreces electròniques més especialitzades mentre que aquells que tenen una administració formada per pocs treballadors, si la tenen, utilitzarien formes de comunicació més genèriques. Alhora, cal tenir present que, en les localitats amb pocs habitants, els mecanismes de comunicació informals podrien ser la forma més freqüent de comunicar-se amb els membres del consistori o amb els treballadors de l'ajuntament.

A l'altre extrem, els espais per realitzar sol·licituds vinculades a la informació pública només estan presents en el 60,9% dels ajuntaments més grans de 50.000 habitants. Aquesta xifra es redueix a mida que ho fa la grandària poblacional fins a arribar a l'11,7% dels menors de 500 habitants. La consulta de propostes i suggeriments realitzats per d'altres ciutadans és un altre element implantat de forma molt incipient: les localitats on es pot realitzar aquesta consulta amb més freqüència és en les que tenen entre 20.000 i 50.000 habitants. Tot i així, només en el 9,8% d'aquests ajuntaments es pot consultar aquesta informació i en la resta de municipis aquest percentatge és encara més baix.

En síntesi, les dades mostren que el desplegament de la llei de transparència encara no s'ha dut a terme de forma completa ja que es detecta una baixa presència d'alguns dels requisits específics explicitats al text que fins ara no s'havien aplicat. En canvi, d'altres mitjans que ja s'havien vingut utilitzant des de la implantació de l'administració electrònica, com per exemple les adreces de correu electrònic, són instruments instaurats en la pràctica totalitat d'ens analitzats.

En relació amb la informació geogràfica i estadística, requerides a l'article 8 de la llei 19/2014, presenten nivells diferents de compliment. La informació geogràfica està present en, com a mínim, pràcticament el 90% de localitats analitzades. Aquest fet no resulta sorprenent si tenim en compte que la situació geogràfica de la localitat és un dels trets que defineix i explica les característiques d'aquella població. Alhora, el fet que molts dels llocs web municipals també tinguin una finalitat de promoció turística suposa la necessària ubicació de la població en el territori.

Per contra, pel que fa a la informació estadística de caràcter general presenta diferències importants entre municipis de grandàries diferents: en els ajuntaments més petits de 500 està present en el 37%; en els d'entre 500 i 5.000 habitants en un 46,1%; en els de 5.000 a 20.000 habitants en el 66,2%; en els de 20.000 a 50.000 habitants en el 75,6% i en els de més de 50.000 habitants en el 100%. No obstant això, cal tenir present que l'ambigüitat i falta de concreció d'aquest requisit fa que pràcticament qualsevol tipus d'informació estadística de caràcter general s'hagi donat per vàlida.

Òrgans de govern de l'ajuntament

Pel que fa a la informació sobre els òrgans de govern de l'ajuntament, és un dels blocs que presenta un nivell de compliment més elevat juntament amb el de relació entre l'administració i el ciutadà. Mostra d'aquest fet és que aquest és un dels pocs blocs

temàtics en què les localitats de dimensions poblacionals reduïdes (situades per sota dels 5.000 habitants) presenten variables amb un nivell de compliment proper al 100%. D'altra banda, cal tenir present que en alguns casos l'obtenció de percentatges de compliment reduïts es deguin més a la inexistència d'aquella figura concreta que a una manca real de publicitat activa.

La informació de caràcter molt general sobre l'estructura i el funcionament dels òrgans de govern de l'ajuntament ja presentava un elevat nivell de compliment abans de l'entrada en vigor de la norma. De fet, els continguts relacionats amb aquesta matèria són els que havien incrementat més la seva publicitat al llarg dels darrers temps, no només a través del llocs web municipals sinó que també mitjançant d'altres plataformes d'informació pública. La informació present amb més assiduitat és la que fa referència a l'Alcalde i es pot dir que pràcticament la totalitat d'ens inclou algun tipus d'informació sobre aquesta figura, tot i que de caràcter molt bàsic i general. Tal com es pot observar a la taula 3, que resumeix el nivell de compliment de la informació sobre l'Alcalde per als municipis segons la seva grandària, els noms i cognoms i el grup polític del que forma part són les dades que es presenten de forma més habitual en entre el 96,1 i el 100% i el 85,5 i el 100% de municipis, respectivament. La cartera està present en un percentatge inferior de poblacions, tot i que també es localitza de forma majoritària ja que en tots els grups poblacionals se situa per sobre de les tres quartes parts.

En canvi, la informació de caràcter més específic, requerida a la llei 19/2014, sobre les declaracions de béns patrimonials i d'activitats, les dedicacions o retribucions presenten nivells inferiors de compliment, especialment, en els ajuntaments per sota dels 5.000 habitants. Ara bé, tenint en compte el baix nivell de professionalització de la figura de l'Alcalde, i dels regidors en general, en aquest tipus de localitats¹⁰, és possible que la

¹⁰ Per a més informació sobre les dedicacions i retribucions dels alcaldes podeu consultar <http://pisunyer.org/observatori-de-govern-local/projectes/catalunya/2013>

manca de publicitat activa es degui més a la inexistència de dedicacions i retribucions que a la falta efectiva de publicitat.

Taula 3. Informació sobre l'Alcalde en els municipis segons grandària poblacional

Informació sobre l'Alcalde	Fins a 500 habitants	501-5.000 habitants	5001-20.000 habitants	20.001- 50.000 habitants	Més de 50.000 habitants
Nom i cognoms	96,1	99,0	100,0	100,0	100,0
Grup polític	85,5	94,1	99,3	100,0	100,0
Cartera	75,9	85,5	81,4	97,6	78,3
Funcions	14,5	12,1	33,1	43,9	91,3
CV	3,3	13,3	50,3	80,5	87,0
Agenda política	0,3	3,0	12,4	31,7	60,9
Declaracions de béns patrimonials	1,5	6,7	22,1	56,1	65,2
Declaracions d'activitats	1,5	4,7	15,2	51,2	47,8
Dedicacions	24,7	34,2	60,0	53,7	95,7
Retribucions	27,1	37,7	68,3	78,0	91,3

Font: Fundació Carles Pi i Sunyer

Els resultats obtinguts per a la resta d'òrgans dels ajuntaments mostren un comportament similar i la presència d'informació de caràcter molt general. Els únics òrgans que presenten un nivell de publicació inferior són els òrgans d'estudi, informe i consulta: els ajuntaments inferiors a 500 habitants presenten dades sobre aquests òrgans en el 14,8% dels casos; els d'entre 500 i 5.000 habitants, en un 26,1%; en canvi, a partir dels trams més grans de 5.000 habitants aquesta xifra s'incrementa per sobre del 60% del total. Per tant, aquestes dades és possible que reflecteixin la inexistència d'aquests òrgans en els ajuntaments més petits.

En relació amb els continguts publicats: existeix informació general sobre el Ple, els regidors i la Junta de Govern Local, especialment, sobre la seva composició, els noms i cognoms dels regidors, el partit polític del que formen part i la seva cartera, presents, en tots els grups de municipis, en més de les tres quartes parts del total. Ara bé, en

relació amb la informació més concreta i específica encara queda camí per recórrer: tant pel que fa a l'Alcalde com per als regidors del ple, les declaracions de béns patrimonials i d'activitats són les variables que presenten un nivell de compliment inferior en tots els trams poblacionals, juntament amb l'agenda política. De forma semblant al que succeïa en la Generalitat i els seus ens públics, aquest element continua sent un dels dèficits més importants. La única excepció són els ajuntaments de més de 50.000 habitants on aquesta variable assoleix un gens desdenyable 60,9% del total.

Les dietes i indemnitzacions dels alts càrrecs també presenten un nivell de compliment no gaire alt. De fet, l'establiment d'indemnitzacions per assistència a les sessions dels òrgans de l'Ajuntament (Ple, Junta de Govern Local, Comissions Informatives, Comissió Especial de Comptes o Junta de Portaveus) i la percepció de dietes són pràctiques voluntàries no aplicades per tots. No obstant, d'acord amb la informació recollida per la Fundació Carles Pi i Sunyer en l'Observatori de Govern Local¹¹, el percentatge de municipis que ha previst la percepció d'indemnitzacions per assistència a òrgans és més elevat que el percentatge que en publica.

De forma similar al que succeeix amb les indemnitzacions o dietes, els alts càrrecs que no són electes¹², tampoc són una figura present en totes les localitats i acostumen a localitzar-se en aquelles que tenen un nombre més elevat d'habitants, la qual cosa explica la diferència important entre els municipis més grans de 50.000 habitants, on prop de les quatre cinquenes parts publica informació sobre aquests responsables i la resta d'ajuntaments on aquesta variable assoleix valors per sota del 25%.

¹¹ <http://pisunyer.org/observatori-de-govern-local/projectes/catalunya/2014>

¹² D'acord amb la *Guia per a l'aplicació de la Llei de Transparència* publicada per la Generalitat de Catalunya, a través de la Secretaria de Coordinació i Cooperació de les Administracions Locals, del Departament de Governació i Administracions Públiques, són alts càrrecs de l'Administració Local els representants locals, els titulars dels òrgans superiors i directius i els titulars o membres dels òrgans de govern i els càrrecs directius d'aquests, al servei dels altres organismes públics. No obstant, en el moment en què es va dissenyar la recollida de la informació es va considerar rellevant diferenciar entre els electes locals i els alts càrrecs directius. Per aquest motiu, es va recollir aquesta informació de forma separada per als alts càrrecs electes i els alts càrrecs no electes.

En resum, la informació sobre els òrgans de govern presenta un compliment elevat pel que fa a la informació de caràcter general. En aquest sentit, cal tenir present que part d'aquesta informació ja estava disponible abans de l'aprovació de la norma i que part d'aquesta ja es localitzava en d'altres plataformes que recollien informació pública municipal. En aquest sentit, cal tenir present que l'AOC ha vinculat els portals municipals dels municipis amb aquestes plataformes de caràcter general, de manera que la informació ha quedat introduïda en el sistema de manera automàtica. És probable que aquest fet hagi contribuït a assolir el nivell elevat de compliment en aquest bloc. Ara bé, quan ens fixem en els continguts de caràcter molt més específic, establerts a la llei 19/2014, observem que encara existeixen dèficits importants, fet que reflecteix un desplegament de la norma força incipient no desenvolupat de forma completa.

Organismes dependents de l'ajuntament i organismes amb representació municipal

D'acord amb l'article 9 de la llei de transparència, els ens sotmesos han de facilitar la descripció de l'organització de l'Administració i dels organismes i ens públics vinculats o dependents, i també de les societats, fundacions públiques i els consorcis dels quals forma part l'Administració. D'això es deriva, per tant, que els ens locals han de mostrar la informació sobre l'entramat d'ens complet que el conformen i en el que participen. En aquest sentit, cal tenir present que per a l'elaboració dels resultats que es descriuen a continuació només s'han tingut en compte els municipis que tenen organismes dependents.

Tal com mostra la taula 4, la informació disponible en aquesta matèria és dispersa i heterogènia. En molts casos, la informació localitzada és de caràcter general i permet conèixer poc més que l'existència d'aquests ens: prop del 90% dels ajuntaments més grans de 50.000 habitants i d'aquells que tenen entre 20.000 i 50.000 inclouen continguts en la matèria; també ho fan el 81,1% dels que tenen entre 5.000 i 20.000, el

67,7% dels que tenen entre 500 i 5.000 i el 43,8% dels inferiors a 500. Més enllà de la informació general, els continguts més específics tenen una presència molt reduïda. De forma similar a com ja succeïa en blocs anteriors, es detecten grans diferències en funció de la grandària poblacional; els ajuntaments més grans de 50.000 habitants són els que presenten nivells de compliment més elevats, que se situen per sobre del 75%, pel que fa a les funcions o atribucions que desenvolupen o a l'existència d'un enllaç que permeti accedir a la informació sobre l'ens en particular.

Taula 4. Informació sobre els ens dependents en els municipis segons grandària poblacional

Informació sobre ens dependents	Fins a 500 habitants	501-5.000 habitants	5001-20.000 habitants	20.001- 50.000 habitants	Més de 50.000 habitants
Informació sobre organismes dependents	43,8	67,7	81,1	87,9	91,3
Enllaç	31,3	18,5	39,2	63,6	78,3
Composició dels òrgans de govern	0,0	12,3	39,2	51,5	69,6
Funcions o atribucions	0,0	27,7	44,6	60,6	82,6
Acords de creació, participació i funcionament	12,5	10,8	35,1	36,4	43,5
Responsables	0,0	9,2	40,5	51,5	69,6
Experiència professional dels responsables	0,0	1,5	9,5	21,2	34,8

Font: Fundació Carles Pi i Sunyer

Si comparem aquesta informació amb la que ofereixen els ajuntaments sobre els ens en els que participen, és a dir, consorcis i mancomunitats, s'observa que els resultats obtinguts encara són més baixos que els anteriors. Fins i tot els ajuntaments més grans (els de més de 50.000 habitants), que com hem observat acostumen a tenir un grau

elevat d'informació, no obtenen percentatges destacables: només en poc més de la meitat es podia accedir a informació sobre aquests ens.

Ara bé, cal tenir present que malgrat que aquests ens se situen fora de l'estructura immediata de l'administració municipal, alguns d'ells tenen una incidència notòria en la prestació de determinats serveis públics municipals, com per exemple, la recollida de residus. Per aquest motiu, seria aconsellable que els ciutadans poguessin conèixer aquesta informació.

Participació ciutadana

Pel que fa a la informació sobre els canals de participació ciutadana, cal tenir present que la implantació d'aquests mecanismes és de caràcter voluntari i té una presència desigual en els municipis amb grandàries diferents¹³. Per tant, és possible que un baix compliment en aquest bloc indiqui la inexistència d'aquests elements dins l'administració municipal.

Pel que fa als continguts disponibles sobre participació ciutadana mostren que els municipis que presenten un nivell de compliment més elevat són els que tenen més de 50.000 i entre 20.000 i 50.000 habitants. Així, al voltant del 75% d'aquestes localitats han previst al seu lloc web espais específics de participació ciutadana en els quals s'identifiquen els canals disponibles i ofereixen informació sobre aquests. En canvi, en els ens amb una població d'entre 5.000 i 20.000 habitants, aquests continguts es redueixen al voltant del 50% del total. En les localitats situades per sota d'aquest tram poblacional, la informació o l'existència de canals de participació ciutadana és irrisòria i

¹³ Per a informació addicional podeu consultar els informes del Panel de Polítiques Públiques de la Fundació Carles Pi i Sunyer <http://pisunyer.org/panel-de-politiques-publicues-locales/projectes/participacio-ciutadana/2014>

no arriba a assolir el 10% del total, la qual cosa probablement s'expliqui per l'existència d'altres mecanismes alternatius de caràcter informal per participar en la vida pública del municipi.

Estructura administrativa de l'ajuntament

La publicació de la informació sobre l'estructura administrativa dels ajuntaments també presenta mancances, ja que una bona part de les variables no s'ha localitzat en un volum important de llocs web. El document disponible amb més freqüència en els portals analitzats són les plantilles de personal que es localitzen en prop de les tres quartes parts dels municipis inferiors als 20.000 habitants, sent dels pocs requeriments analitzats que assoleix un grau de compliment més elevat en les localitats petites que en les grans. Aquest fet s'explica, fonamentalment, perquè aquesta és una documentació disponible al Cercador d'Informació de Diaris Oficials de la Diputació de Barcelona (CIDO), que l'AOC ha vinculat als portals municipals de forma automàtica i que els ajuntaments no han hagut d'afegir de forma expressa. Per tant, aquesta informació ha aparegut de forma instantània des del moment en què el portal s'ha fet públic.

Taula 5. Informació sobre l'estructura administrativa en els municipis segons grandària poblacional

Informació sobre estructura administrativa	Fins a 500 habitants	501-5.000 habitants	5001-20.000 habitants	20.001-50.000 habitants	Més de 50.000 habitants
Organigrama o directori de l'ens	6,0	18,2	45,5	80,5	95,7
Relació de llocs de treball	4,2	13,3	35,2	73,2	91,3
Plantilla de personal	73,5	73,4	75,2	61,0	65,2
Retribucions empleats públics	3,9	10,1	29,0	65,9	87,0
Oferta pública d'ocupació	0,3	1,2	9,7	14,6	52,2
Convenis, acords i pactes de naturalesa funcional, laboral i sindical	0,0	15,5	50,3	56,1	39,1
Alliberats sindicals, costos de l'alliberament i nombre d'hores sindicals	1,2	2,5	22,1	36,6	34,8

Font: Fundació Carles Pi i Sunyer

En relació amb la publicació de la resta d'informació sobre l'estructura administrativa, es reproduïx el mateix patró que per la resta d'elements fonamentals analitzats fins al moment. Mentre que en els ajuntaments de més de 20.000 habitants la informació està disponible amb més freqüència, en els que se situen per sota d'aquest llindar es fa molt més difícil consultar-la. L'organigrama, la relació de llocs de treball i les retribucions dels empleats públics és la informació que es troba amb més freqüència en els ajuntaments per sobre dels 20.000 habitants (en pràcticament més de les tres quartes parts, excepte les retribucions dels empleats públics que per als ajuntaments d'entre 5.000 i 20.000 habitants se situa en el 65,9%). Per contra, en la resta d'ajuntaments analitzats la

presència d'aquests documents és molt inferior, especialment, en els que se situen per sota dels 500 habitants on cap dels elements fonamentals esmentats supera el 6%.

Tal com mostra la taula 5, que resumeix el compliment dels elements fonamentals en matèria d'estructura organitzativa, els documents que presenten un dèficit més important de compliment per a tots els ajuntaments, independentment de la seva grandària, són els que es refereixen a convenis, acords i pactes de naturalesa funcional, laboral i sindical i el detall del nombre d'alliberats sindicals, els costos de l'alliberament i el nombre d'hores sindicals, ja que els seus percentatges de compliment se situen en tots els casos per sota dels que acabem d'analitzar.

Informació sobre serveis públics

Pel que fa a al bloc sobre serveis públics, tal com ja havíem observat per a la Generalitat, és el que presenta més mancances degudes, en part, al fet que aquesta no és una documentació que existís de forma prèvia a l'aprovació de la norma sinó que requereix, en la major part dels casos, d'un procés complex d'elaboració. Aquest fet es visualitza de forma molt clara en els elements que assoleixen nivells de compliment més elevat i que són l'existència d'un espai destinat a normativa, present en tots els trams poblacionals en més del 75% dels casos, i en els d'informació general sobre serveis públics que, excepte per les localitats inferiors als 500 habitants, en tots els casos supera les quatre cinques parts del total. Tal com mostra la taula 6, el catàleg de procediments administratius també és un element que obté bons resultats en municipis de característiques diferents ja que molts d'ells disposen de seus electròniques, en alguns casos, lligades a d'altres plataformes.

Taula 6. Informació sobre prestació de serveis públics en els municipis segons grandària poblacional

Informació sobre serveis públics	Fins a 500 habitants	501-5.000 habitants	5.001- 20.000 habitants	20.001- 50.000 habitants	Més de 50.000 habitants
Informació sobre serveis públics	66,0	83,3	95,2	90,2	100,0
Espai per a l'avaluació de serveis públics	0,0	1,5	9,7	9,8	17,4
Resultats de l'avaluació de serveis públics	0,3	0,5	4,1	4,9	26,1
Catàleg de serveis	30,1	36,7	83,4	75,6	100,0
Cartes de serveis	0,0	0,0	3,4	4,9	34,8
Indicadors de qualitat dels serveis públics	0,0	0,2	2,1	7,3	8,7
Espai destinat a normativa	79,5	84,2	88,3	100,0	100,0
Respostes anonimitzades a consultes plantejades sobre la interpretació i aplicació de les normes	0,0	0,2	2,1	2,4	0,0
Procediments normatius en curs	27,4	24,9	14,5	41,5	17,4
Catàleg de procediments administratius	75,0	63,5	58,6	92,7	60,9

Font: Fundació Carles Pi i Sunyer

A més a més, en d'altres casos, els resultats mostren la implantació d'eines que contribueixen a la millora de la prestació dels serveis públics en ajuntaments d'unes dimensions determinades, la qual cosa podria estar vinculada al fet que els seus nivells de prestació són més elevats tant pel que fa al nombre d'usuaris com al tipus de serveis. Així, mentre que els catàlegs de serveis es poden consultar en més de les tres quartes parts de les localitats més grans de 5.000 habitants, aquest document només està

disponible en prop d'una tercera part per als ajuntaments situats per sota d'aquest llindar.

Els documents que requeriran la inversió de més esforços en un futur ja que són els que es troben menys implantats en els portals de transparència locals són l'espai per a l'avaluació dels serveis públics, els resultats de les avaluacions, els indicadors de qualitat dels serveis i la consulta a les preguntes plantejades per d'altres ciutadans sobre la interpretació i aplicació de les normes. Com ja s'ha comentat anteriorment, en molts casos, el principi de publicitat activa no es pot implantar de forma immediata ja que part de la documentació requerida no existia fins al moment. És a dir, no es pot fer publicitat de coses que no existeixen. En aquest sentit hagués estat positiu que el desplegament de la norma s'hagués desenvolupat per fases en funció de la complexitat del requisits sol·licitats.

Informació sobre perfil del contractant

Entre els ens que van adherir-se a la plataforma de contractació de la Generalitat de Catalunya, que ofereix informació exhaustiva i detallada sobre les diferents fases del procés de contractació dels serveis públics, hi ha un elevat nombre d'ajuntaments. Aquest fet ha contribuït a l'existència d'un gruix molt important d'informació en aquesta matèria, centralitzada en un únic instrument de consulta àgil i senzilla. La seva existència explica que els ajuntaments més petits obtinguin bons nivells de compliment en aquest indicador. No obstant, els resultats obtinguts mostren que un 17,5% dels municipis inferiors a 500 habitants i prop d'un 10% dels que se situen entre els 500 i els 5.000 encara no disposen d'aquesta eina. En aquest sentit, seria recomanable optimitzar els recursos ja existents i que tots els ens fessin ús d'aquesta eina.

Informació econòmica, pressupostària i patrimonial

En relació amb la informació econòmica, pressupostària i patrimonial, un cop més, les dades mostren la diferència entre aquella informació que ja es venia publicant des d'abans de l'entrada en vigor de la norma i d'aquella que suposa nous requeriments; mentre que la informació pressupostària adquireix un nivell de compliment notori en poblacions amb grandàries diferents, la informació patrimonial serà un dels principals reptes als quals haurà de fer front l'administració local en un futur proper.

D'altra banda, els terminis en els quals es va dur a terme el treball de camp, realitzats durant el primer trimestre de l'any, expliquen els baixos percentatges de compliment que s'obtenen en la publicació de la informació econòmica relativa a l'exercici 2016 en els municipis inferiors als 5.000 habitants. Per contra, la informació sobre l'exercici 2015, tot i ser anterior a l'entrada en vigor de la norma, es localitza de forma majoritària en totes les localitats, en, com a mínim, les tres quartes parts del total. Així, un cop més, es reflecteix l'automatització d'alguns dels continguts inclosos en els portals AOC, relacionats amb sistemes d'informació externs, que contribueixen a assolir nivells de compliment notables. En aquest cas, la informació prové bàsicament de dues fonts: en primer lloc, de la base de dades que conté informació del món local, del departament de Governació, Administracions Públiques i Habitatge¹⁴ de la Generalitat de Catalunya i de la Sindicatura de Comptes¹⁵. Mitjançant la suma d'aquestes dues fonts es pot accedir a informació sobre el resum del pressupost per capítols i a la informació sobre el compte general. Tot i així, quan entrem en informació que inclou un nivell de detall més desagregat i que no es troba disponible en d'altres fonts, la informació es redueix substancialment.

¹⁴ <http://municat.gencat.cat/>

¹⁵ <http://www.sindicatura.org/>

Pel que fa a la informació patrimonial és pràcticament anecdòtica. Tot i així, cal fer esment a l'esforç dut a terme per les gairebé tres quartes parts dels ajuntaments més grans de 50.000 habitants on ja es pot accedir a l'inventari general de patrimoni.

Informació sobre planificació

Els ajuntaments catalans presenten un nivell de compliment notable en relació amb la informació sobre planificació. Els plans de govern o d'actuació municipal es publiquen en el 65,9% i el 78,3% dels ajuntaments entre 20.000 i 50.000 habitants i en els més grans de 50.000, respectivament. No obstant, els documents presents en un nombre superior de portals de transparència són els relatius als plans d'ordenació urbanística municipal (el text del POUM o el text refós de les normes urbanístiques i els mapes del POUM), localitzats en més del 70% de les localitats més grans de 500 habitants. Part d'aquest elevat nivell de compliment es deu a la vinculació que el portal AOC ha establert amb el Registre de planejament urbanístic de Catalunya, allotjat al Departament de Territori i Sostenibilitat, i que inclou informació exhaustiva sobre la planificació territorial de Catalunya, com per exemple, el pla director, els pla d'ordenació urbanística municipal, plans especials i revisions i modificacions del pla general que afecten a cada municipi i comarca. Així, un cop més, la recollida de dades mostra la importància de plataformes existents en la contribució de fer efectiu el principi de publicitat activa.

Aquests resultats contrasten amb la baixa incidència que té la publicació sobre els mecanismes disponibles per a l'avaluació de plans i programes, localitzats en menys del 10% del total dels municipis més petits de 20.000 habitants i en el 14,8 i el 34,8% d'aquells que se situen entre els 20.000 i els 50.000 o per sobre dels 50.000 habitants, i reflecteixen la complexitat que suposa desenvolupar aquests mecanismes, de vegades, inexistents de forma prèvia.

Registre de grups d'interès

El registre de grups d'interès és un dels requisits que obté un grau de compliment inferior, fins i tot, en les localitats situades per sobre dels 50.000 habitants. Com ja hem vist anteriorment, el fet que la Generalitat de Catalunya estigui encapçalant el procés d'elaboració d'un instrument d'aquestes característiques que centralitzi la informació de tots els ens, és possible que hagi aturat les iniciatives particulars que els municipis podien haver iniciat anteriorment.

7.2. Sector instrumental dels ajuntaments

L'anàlisi dels ens dependents dels ens locals comprèn 543 entitats sotmeses a règims jurídics diferents, amb característiques i funcions molt diverses: formen part d'aquest grup entitats territorials inferiors al municipi, organismes autònoms, societats mercantils i entitats públiques empresarials. La heterogeneïtat, intrínseca a aquest grup d'ens, dificulta la definició d'uns elements comuns que siguin equiparables per a qualsevol tipus d'unitat d'anàlisi.

El desplegament encara incipient de la llei de transparència en els ajuntaments catalans fa pensar que l'aplicació de la norma en els seus ens dependents no serà gaire més elevada. En aquest punt, un cop més, cal tenir present les consideracions metodològiques per a l'elaboració de la recollida de la informació i els terminis ajustats en què es va dur a terme.

Descripció de dades

La reduïda aplicació de la llei de transparència dels ens dependents dels ens locals es visualitza en pràcticament tots els resultats obtinguts ja que pràcticament cap element definit com a fonamental per aquest grup arriba a assolir el 50% de compliment. Per tant, ens trobem davant d'un conjunt d'ens que pràcticament no han desplegat la llei de transparència malgrat la seva entrada en vigor. Part d'aquest incompliment es podria deure a la manca d'activitat efectiva d'aquests ens, a processos d'extinció o a la dependència funcional d'uns ajuntaments, que amb prou feines, han disposat dels recursos i el temps suficient per complir amb les seves obligacions.

Les dades sobre portals de transparència i relació entre l'administració i el ciutadà mostren la manca de mitjans per donar a conèixer i difondre informació sobre aquests ens. Només poc més de la meitat disposa d'un lloc web i el percentatge que ha creat un portal de transparència propi se situa prop del 10%, la qual cosa mostra un desplegament escàs.

Pràcticament la totalitat d'ens que disposen d'un lloc web han previst mecanismes per tal que els ciutadans puguin posar-se en contacte amb l'organisme corresponent; la forma més utilitzada és una adreça electrònica general (44,8%) i els formularis de contacte estan presents en pràcticament una tercera part. La resta d'instruments se situen en tots els casos per sota del 10%.

Pel que fa a la informació institucional sobre l'ens, tampoc s'obtenen resultats molt rellevants, tot i que formen part d'aquest bloc els elements fonamentals que assoleixen els nivells més elevats de compliment de tot el llistat. La vinculació amb l'ens matriu i les funcions i atribucions són els elements als quals es pot accedir amb més freqüència, en un 42 i un 44,9% dels casos. La informació sobre els responsables dels ens és inferior i només és accessible en el 29,3% del total, sent els noms i cognoms la informació més freqüent.

Els llocs web dels ens dependents pràcticament no ofereixen cap tipus d'informació sobre aspectes de la seva estructura organitzativa. A banda de l'organigrama de l'ens publicat en el 18,6% del total, la resta de continguts (relació de llocs de treball, plantilla de personal, retribucions dels empleats públics, l'oferta d'ocupació, els convenis i pactes de naturalesa funcionarial, laboral i sindical o els alliberats sindicals) en cap cas assoleix un nivell de compliment per sobre del 7%. Un dels motius que podria explicar la falta de publicitat en aquest bloc podria ser la manca d'estructures internes pròpies o d'activitat.

No obstant, si observem amb detenció, un altra de les variables que obté un nivell d'assoliment important, comparada amb la resta, és la informació sobre els serveis públics que desenvolupen els ens dependents dels ajuntaments disponible en el 40,3%. Aquest fet, per tant, mostra que existeix un mínim d'activitat i la prestació de serveis públics. En aquesta mateixa línia, el 28% dels ens analitzats també publica el catàleg de serveis i una quarta part té un espai de contractació pública. Si bé la resta d'indicadors de l'àmbit de prestació de serveis públics obtenen resultats minsos, a diferència dels ens analitzats fins al moment, aquest bloc no és el que presenta uns resultats més baixos.

La informació pressupostària i patrimonial i sobre planificació tampoc obté resultats rellevants i la variable amb un percentatge més elevat en aquest àmbit és l'espai d'informació pressupostària, present en el 17,1% d'institucions.

En definitiva, les dades sobre els ens dependents dels ajuntaments mostren que un reduït nombre d'organitzacions ha desenvolupat actuacions encaminades al desplegament de la llei de transparència. De fet, es detecta un nivell de publicació molt escàs que de forma excepcional assoleix valors situats prop del 40-50%. Malgrat aquesta manca d'informació, molt evident, algunes d'aquestes institucions mostren cert nivell d'activitat interna.

De fet, seria recomanable que els ajuntaments es responsabilitzessin de la publicació i del compliment de la norma dels seus ens dependents. No obstant això, en un escenari

de terminis molt ajustats, de recursos materials, econòmics i humans molt escassos, en el qual els ajuntaments tampoc han pogut assolir els nivells de publicitat activa que serien desitjables, és possible que s'hagin plantejat la publicitat d'aquests ens com una segona etapa d'implantació.

7.3. Conclusions per als ajuntaments i el seu sector instrumental

Els resultats obtinguts mostren l'esforç institucional per tal de donar compliment a una norma ambiciosa i complexa en els municipis catalans. No obstant aquesta voluntat, les dades mostren que el desplegament de la llei s'ha dut a terme de forma heterogènia i desigual en els ajuntaments catalans. La grandària poblacional és una variable imprescindible per entendre nivells de compliment diferents: a nivell general, els ajuntaments més grans de 20.000 habitants han desplegat la norma en la major part dels elements, establerts com a fonamentals, tot i que encara queden pendents alguns aspectes. En aquest sentit, el desenvolupament d'una administració electrònica potent amb un gran volum d'informació que s'ha estat duent a terme en els darrers anys ha repercutit de forma evident en aquests bons resultats. A l'altre extrem, en canvi, els municipis situats per sota dels 5.000 habitants mostren un desplegament incipient i una manca important de recursos per fer-lo efectiu. A cavall entre ambdós grups, es localitzen les poblacions entre 5.000 i 20.000 habitants que presenten un grau de compliment proper a un o altre grup, en funció de la variable analitzada.

En tot cas, existeix una coherència interna entre els resultats obtinguts en municipis amb grandàries diferents, és a dir, existeix certa homogeneïtat en la lògica de publicació dels continguts seleccionats; així, en aquells aspectes en el quals els municipis majors de 20.000 habitants obtenen pitjors resultats, en les localitats inferiors als 5.000 habitants, el nivell de compliment també és baix o molt baix. I a la inversa, quan les localitats amb

un nombre reduït d'habitants publiquen els continguts exigits, les grans actuen en la mateixa direcció.

En aquest context de compliment limitat, els ens dependents dels ajuntaments presenten un desplegament de la norma encara més reduït, amb deficiències importants en, fins i tot, la informació de caràcter més bàsic i general. Aquest fet, en part es deu, a la manca de llocs web propis que donin publicitat sobre l'ens. En qualsevol cas, aquests resultats plategen dubtes sobre l'activitat efectiva d'aquests ens i la independència real respecte a l'ens matriu.

Un dels elements essencials que ha contribuït al desplegament de la norma ha estat el recolzament del consorci AOC, que ha ofert al món local suport tècnic, mitjançant una plataforma general en la que més de les tres cinquenes parts dels ajuntaments han concentrat la major part de la seva informació sobre transparència. Les dades mostren l'esforç realitzat per aquesta institució per tal de posar en funcionament un instrument de per si complex, en uns terminis temporals limitats.

Els continguts publicats amb més freqüència en la major part de localitats són els de caràcter bàsic i general: els mecanismes de contacte més genèrics, la informació geogràfica del municipi, la informació sobre els òrgans de govern, les plantilles de personal, la informació sobre els serveis públics, els espais destinats a normativa, el perfil del contractant i la informació pressupostària i sobre planificació territorial es localitzen en, com a mínim, en el 66% dels casos. Aquest nivell elevat de publicació guarda una relació directa amb l'existència de plataformes i suports externs als municipis que aglutinen, centralitzen i faciliten la publicació d'aquests elements. En aquest sentit, la plataforma de l'AOC ha sabut rendibilitzar un volum d'informació ingent que ja es trobava disponible en d'altres mitjans.

L'optimització d'aquestes eines es configura com una eina clau i imprescindible en el desenvolupament futur d'una norma molt exigent per a uns municipis que en els darrers

anys han vist com els seus recursos econòmics, financers, materials i humans minvaven paulatinament. Els resultats obtinguts mostren que les mancances dels ajuntaments no eren només tecnològiques i tècniques i que el compliment de la llei requereix de recursos jurídics, econòmics i de personal que reculli, sistematitzi, homogeneïtzi, administri, gestioni i, fins i tot, en alguns casos, elabori la informació sol·licitada. Dit d'una altra manera, el desplegament de la norma en els ajuntaments inferiors a 20.000 habitants posa de relleu que els recursos que s'han posat a l'abast d'aquestes poblacions no són suficients.

D'altra banda, els continguts que presenten més mancances en la major part de localitats, independentment de la seva grandària, mostren que bona part de la publicació dels requisits establerts no es poden produir de forma immediata ja que impliquen un procés d'elaboració, que en determinades ocasions, pot arribar a ser llarg i complex. Els resultats de l'avaluació de serveis públics, les cartes de serveis, les respostes anonimitzades a consultes plantejades sobre la interpretació i aplicació de les normes, la informació econòmica relativa a la gestió del patrimoni, el pla de govern o actuació municipal o el registre de grups d'interès presenten nivells de compliment reduït ja que alguns dels ajuntaments, fins a l'entrada en vigor de la norma, no havien elaborat aquesta documentació o no havien implantat els processos que se'n deriven. En resum, molts dels nous requisits establerts per la llei de transparència catalana van molt més enllà del principi de publicitat activa i suposen un canvi organitzatiu i cultural dins de les administracions públiques.

A banda dels continguts publicats, la recollida de dades ha permès constatar el desplegament precipitat de la norma que ha culminat en la publicació d'un gran volum d'informació de forma poc ordenada i sistematitzada: el fet que molts ajuntaments hagin publicat el document complet del cartipàs municipal, que conté una part molt important dels aspectes organitzatius de l'ajuntament, per donar compliment als requisits exigits o la creació de plataformes paral·leles amb continguts de publicitat

activa diferents per al mateix ens mostren aquesta manca de planificació. Alhora, la manca de creació d'uns criteris comuns i homogenis a l'hora de dissenyar part dels continguts genera la diversificació de models que tenen poques coses en comú entre ells. En aquest sentit, cal tenir present els possibles efectes adversos que es poden derivar d'aquesta situació. Per aquest motiu, seria recomanable que més enllà de la publicació de la informació, de cara al futur, es plantegessin criteris mínims d'estructuració, organització interna i homogeneïtzació que facilitin l'accessibilitat i intel·ligibilitat a un continguts de per si complexos.

8. Anàlisi dels ens supramunicipals i el seu entorn institucional

Aquesta tipologia d'ens que hem classificat dins de l'àmbit d'ens supramunicipals es compon per les entitats de segon nivell i més en concret per les 4 Diputacions provincials, els 41 Consells Comarcals, el Consell General d'Aran i l'Àrea Metropolitana de Barcelona. Totes elles comparteixen diversos trets comuns: en primer lloc, en tots els casos es tracta d'ens locals i, en conseqüència, tenen garantida la seva autonomia i la seva capacitat d'auto-organització. En segon lloc, tots ells deriven la seva estructura política d'una elecció indirecta a través dels resultats a les eleccions municipals, excepte en el cas del Consell General d'Aran que, de fet, no és una entitat municipal sinó una institució singular amb una regulació pròpia. En tercer lloc, els principals usuaris dels seus serveis i activitat són els municipis, i de forma més desigual, la ciutadania, excepte en el cas particular del Consell General d'Aran, que es configura com una entitat de caràcter singular.

En la resta d'àmbits, es pot dir que les diferències són la tònica general. Cadascuna de les tipologies està regida per un cos normatiu diferenciat i la competència sobre el seu règim i regulació recau en nivells de govern diferent. Així, mentre que les Diputacions provincials estan lligades a l'existència de la Província i gaudeixen de protecció de nivell constitucional, la resta són entitats creades a partir de la voluntat del Parlament de Catalunya. En conseqüència, el funcionament de cadascuna d'aquestes institucions està recollida en textos de caràcter diferent i, en alguns casos, el seu règim s'estableix mitjançant la interpretació conjunta de textos normatius estatals i autonòmics. També trobem diferències rellevants en el seu finançament, de forma que les Diputacions reben un finançament estable que es deriva d'un recàrrec establert per llei sobre algunes figures tributàries municipals, mentre que la resta d'ens tenen unes fonts de finançament més fluctuants. El seu cos funcional també és dissemblant, de tal forma que no es pot parlar d'un àmbit sectorial i d'activitat similar sinó que s'establirà de forma molt casuística per a cadascuna de les entitats.

Pel que fa al seu paper en relació a la matèria transparència, cal tenir present que han ocupat funcions diferents. En aquesta línia, i pel que fa a la implantació de la Llei 19/2014, cal analitzar també la funció del Consorci AOC i la posició de les diferents entitats. El Consorci AOC dins de les funcions que se li havien assignat per a donar suport al desenvolupament de la normativa de transparència en el teixit local ha actuat en una posició institucional diferent en funció de la tipologia d'ens. Aquest fet, també posa de manifest la diferent capacitat i posició d'aquestes institucions en el sector públic català. Així, les quatre diputacions i l'AOC van actuar de forma conjunta per a desenvolupar una plataforma de suport a la implementació de la norma en els Ajuntaments, com hem comentat en l'apartat dedicat als municipis. En aquest sentit, doncs, les Diputacions han actuat en suport de la resta de la xarxa local. En canvi, els consells comarcals, per la seva banda, han actuat en alguns casos oferint suport als municipis, però també ells mateixos com a receptors del suport ofert des de l'actuació conjunta articulada mitjançant conveni.

Cal tenir present que, en aquest cas, com a part del teixit local, l'entrada en vigor del títol II de la norma es va produir el passat 1 de gener de 2016, sis mesos més tard que per a d'altres ens obligats. En qualsevol cas, però, val la pena tenir present la doble funció que han desenvolupat alguns dels ens analitzats en aquest apartat ja que no només han hagut d'adaptar els seus portals als requeriments legals sinó que han hagut d'actuar també com a mecanisme de suport municipal.

8.1. L'anàlisi dels ens supramunicipals

Consideracions metodològiques

La gran heterogeneïtat interna que manifesten els ens estudiats en aquesta apartat es configura com un dels reptes per a proposar un model d'anàlisi. En aquest sentit, cal tenir present que els ens són, de fet, dissemblants inclús entre aquells que tenen la mateixa naturalesa. Aquest fet ens ha obligat a fer una tasca homogeneïtzadora per tal de fer possible recollir la informació mitjançant un sol qüestionari i analitzar-la de forma conjunta. Cal tenir també present que la previsió pel que fa a l'entrada en vigor de la norma i el moment que es recollia la informació impossibilitaven el registre de determinades dades. En aquest sentit, sempre que s'ha considerat que aquell àmbit o matèria podia suposar una interpretació retroactiva de la norma, hem optat per no incloure la matèria en el llistat. El llistat 2 recull els Elements Fonamentals de Publicitat Activa aplicats a les entitats supramunicipals.

Llistat 2. Elements fonamentals de publicitat activa de dels ens supramunicipals

Elements analitzats ens supramunicipals
Es disposa de lloc web, portal de transparència amb informació
Portal de transparència al lloc web
Mecanismes de contacte amb el ciutadà
Informació estadística de caràcter general
Informació geogràfica de caràcter general
Informació sobre el President
Informació sobre el Ple o Consell Metropolità
Informació sobre els regidors, consellers o diputats
Informació sobre la Junta de Govern Local o Comissió de Govern
Composició de la Junta de Govern Local o Comissió de Govern
Funcions o atribucions que desenvolupa la Junta de Govern Local o Comissió de Govern
Indemnitzacions dels càrrecs electes
Dietes dels càrrecs electes
Informació sobre òrgans d'estudi, informe o consulta
Informació sobre alts càrrecs que no són electes
Codi de conducta dels alts càrrecs
Informació sobre els organismes dependents
Informació sobre organismes amb representació de l'ens
Espai destinat a participació ciutadana
Identificació dels canals de participació ciutadana
Informació sobre canals de participació ciutadana
Organigrama o directori de l'ens
Relació de llocs de treball
Plantilla de personal
Informació sobre retribucions dels empleats públics
Informació sobre oferta pública d'ocupació
Convenis, acords i pactes de naturalesa funcional, laboral i sindical
Nombre d'alliberats sindicals, costos de l'alliberament i nombre d'hores sindicals
Informació sobre serveis públics
Espai per a l'avaluació de serveis públics
Resultats de l'avaluació de serveis públics
Catàleg de serveis
Cartes de serveis
Indicadors de qualitat dels serveis públics
Espai destinat a normativa
Respostes anonimitzades a consultes plantejades sobre la interpretació i aplicació de les normes
Catàleg de procediments administratius
Informació sobre el perfil del contractant
Espai amb informació pressupostària
Informació pressupostària 2016
Informació pressupostària 2015
Inventari general de patrimoni
Informació econòmica relativa a la gestió del patrimoni
Pla de govern, pla d'actuació municipal
Mecanismes d'avaluació dels plans i programes
Registre de grups d'interès

Com en d'altres casos, els portals dels ens supramunicipals mostren la necessitat de desplegar una normativa complexa en uns terminis determinats i la precipitació conseqüent. Així, sovint es pot apreciar un certa manca d'estructuració i de qualitat en els continguts aplicats. En aquest sentit, val la pena recordar les diferències entre els ens inclosos en aquesta categoria. Cal tenir present que, per motius formals i institucionals, estem analitzant de forma conjunta entitats de característiques i realitats molt diferents, amb volums pressupostaris, recursos humans i recursos materials molt distants.

En qualsevol cas, com ja s'ha aclarit en altres casos, en el procés d'obtenció de les dades només s'ha tingut en compte la presència de la informació i no la qualitat, la possibilitat de reutilització o la intel·ligibilitat. Aquest fet proporciona un cert element igualador entre institucions molt diferents, però tot i així, cal tenir present que la diversitat és la norma.

Descripció de dades

Els ens supramunicipals manifesten un nivell molt desigual de compliment dels elements seleccionats. Cal tenir present que entre els ens trobem entitats de característiques molt diferent. De fet, el Consell Comarcal del Moianès, es troba en procés de creació de l'estructura institucional i altres ens, com el Consell General d'Aran o l'Àrea Metropolitana de Barcelona, tenen un caràcter singular.

Bona part dels consells comarcals han fet ús de la plataforma que facilita el Consorci AOC i, en conseqüència l'estructura de les dades ofertes segueix el mateix disseny que el dels portals municipals. Cal tenir present que el Consell Comarcal del Moianès encara no ha desenvolupat una estructura pròpia i no disposa de portal web i és l'únic cas que no disposa d'aquesta eina. Els 46 ens restants disposen d'una pàgina web, i el 70,2% disposaven d'un portal de transparència o d'un espai específic al lloc web.

Relació entre l'administració i el ciutadà

En la totalitat dels ens amb lloc web propi s'especifiquen mecanismes de contacte amb el ciutadà. Pel que fa als mecanismes concrets, les adreces generals, els formularis i els espais de propostes i suggeriments són els més habituals –tots ells per sobre del 70%. A molta distància, podem identificar altres mecanismes com l'adreça electrònica dels diferents departaments (no arriba al 40%), l'adreça electrònica del president (prop del 30%) i un quart aproximadament disposen d'un espai o document per a sol·licituds d'informació pública. Només el 4% disposen d'algun espai de consulta de propostes i suggeriments previs.

En resum, els instruments més habituals són aquells de tipus més generals que sovint ja estaven presents de forma prèvia a l'aprovació i entrada en vigor de la norma. A mesura que identifiquem mecanismes més específics, la seva freqüència disminueix.

Informació general sobre la província, comarca o àrea metropolitana

La pràctica totalitat dels ens (95,7%) dels ens disposen d'espais on s'ofereix informació general sobre la demarcació geogràfica de referència. El percentatge es redueix fins el 68,1% en referència a informació estadística de caràcter general.

L'organització política de l'ens

L'organització política dels ens és un dels àmbits que ha estat millor tractat per part de la major part de webs i portals. Trobem informació sobre el President, l'òrgan Plenari, i

els regidors, consellers o diputats disponible en pràcticament tots els portals. Aquesta informació sol tenir un perfil bàsic que identifica el nom i cognoms i el grup polític. La informació més específica sobre el President –cartera, funcions i atribucions, dedicacions i retribució- s’ofereix en aproximadament la meitat dels portals. La resta, com la declaració de béns patrimonials, la declaració d’activitats i l’agenda política és present en entre el 12 i el 20% dels portals analitzats. Pel que fa als altres membres electes, aquest esquema es repeteix amb algunes variacions menors pel que fa als percentatges que, en termes generals, són lleugerament més baixos que en el cas del President.

La composició de l’òrgan plenari està disponible de forma molt generalitzada (en més del 95% del portals) però, en canvi, és menys freqüent que es faciliti les seves funcions, tot i que ho ofereixen més de la meitat de les web analitzades. La resta de l’estructura orgànica –juntes o comissions de govern i òrgans d’estudi o consulta- manifesten nivells més baixos d’informació. De fet, no arriba al 45% el percentatge de llocs amb informació sobre els òrgans de tipus executiu i un 36,2% identifiquen les seves funcions. Una mica millor tractament reben els òrgans d’estudi o consulta. Podem trobar informació d’un 63,8% i les seves funcions estan especificades en un 51,1% dels ens analitzats.

Ens dependents dels ens supramunicipals

Pel que fa al sector instrumental d’aquestes entitats 22 dels 47 ens analitzats ha constituït algun ens dependent. Val la pena assenyalar que ens hem cenyit estrictament al concepte de dependència en el sentit jurídic estricte del terme; és a dir, d’entitats que hagin estat creades per la voluntat d’una sola d’aquestes entitats i que en depenguin orgànicament. Cal tenir present que la promoció de figures de cooperació ha estat una pràctica habitual entre bona part dels ens inclosos en aquesta categoria; més en concret, la creació de consorcis. En aquest sentit, si bé la regulació recent estableix una sèrie de

paràmetres de supervisió de l'entorn institucional per part de les entitats matriu, no suposa de forma estricta una relació de dependència. En conseqüència, no s'han tingut en compte els consorcis que hagin pogut néixer fruit de l'impuls d'algun dels ens inclosos en aquesta categoria, tot i que el vincle funcional pugui ser estret.

Dels 22 ens que hem identificat que disposen d'alguna personalitat jurídica dependent, més del 80% ofereixen informació. Pel que fa a la informació de caràcter més específic, de nou, apreciem el mateix patró que en altres àmbits i es presenta una reducció sensible. Així, gairebé el 60% disposen d'un enllaç que derivi a un lloc web diferenciat. També en prop del 60% se situa el nombre de portals que especifiquen les funcions o atribucions que desenvolupen. El 40% informen sobre la composició dels òrgans de govern i en el mateix percentatge poden localitzar la identificació dels responsables dels ens, tot i que poc més del 9% faciliten el seu perfil i trajectòria professional. Els acords relatius a la creació i funcionament de l'ens són localitzables en un 31,8% de les webs analitzades.

Organismes amb representació dels ens

El 53,2% de les webs dels ens estudiats en aquest apartat ofereixen informació sobre aquells organismes o entitats on hi participen. Cal dir que, en aquest cas, aquest percentatge podria estar afectat pel fet que no podem saber si aquestes entitats participen en altres estructures. Ara bé, atès que es tracta d'ens de segon nivell, excepte en el cas particular del Consell General d'Ara, la dinàmica habitual és que formin part d'entitats de cooperació o tinguin presència en altres institucions com fundacions o altres entitats. En aquesta mateixa línia, el 34% faciliten un enllaç a aquests ens i el 27,7% identifiquen les funcions o atribucions que desenvolupen.

Canals de participació ciutadana

El tractament dels canals de participació ciutadana en aquesta tipologia d'ens presenta uns graus discrets d'acompliment. No arriba al 20%, el percentatge d'ens que disposen d'un espai destinat a la participació ciutadana i prop del 15% identifica els canals. El mateix percentatge ofereix informació sobre aquests canals. Es tracta, en qualsevol cas, de percentatges relativament baixos. Es pot relacionar aquesta circumstància amb la naturalesa peculiar d'una part d'aquestes entitats que destinen la seva activitat principalment a altres institucions i no directament a la ciutadania.

Estructura administrativa

Per al bloc sobre estructura administrativa de la Generalitat s'obtenen percentatges de compliment molt desiguals. Així, si més del 76,6% dels portals faciliten informació sobre la plantilla del personal, només el 6,4% publica l'oferta pública d'ocupació. Cal tenir present que, atès el període en què es va desenvolupar el treball de camp i el fet que l'aplicació de la norma tingui efectes a partir de gener de 2016, és possible que una part dels ens no hagin aprovat aquesta eina. D'altra banda, les circumstàncies de crisi econòmica i la desigual situació econòmica d'aquesta tipologia d'entitats pot justificar que bona part d'elles no hagin elaborat aquest document per al present exercici. L'organigrama o directori de l'ens es troba disponible en més dels 61,7% dels webs.

Els percentatges d'ens que publiquen la resta d'instruments previstos és sensiblement inferior. Poc més del 36% ofereix la relació de llocs de treball, el 21% publica informació sobre retribucions, gairebé un 15% informa sobre els convenis i pactes vinculats als recursos humans i el 6,4% especifica la informació sobre l'alliberament sindical.

Prestació de serveis públics i normativa

És en aquest apartat on s'evidencien unes diferències més rellevants en termes de publicació. Així, aspectes com la informació sobre els serveis públics i el catàleg de serveis públics està present en la pràctica totalitat dels portals dels ens analitzats, gairebé un 60% disposa d'un espai destinat a normativa i el 31,9% disposa d'un catàleg de procediments administratiu. A partir d'aquí, les magnituds es redueixen de forma molt clara. De fet, els altres elements tot just superen el 10% i la resta són encara més baixos. En concret, un 10,6% dels portals facilita cartes de serveis, un 8,5% identifica indicadors de qualitat en la gestió del servei públic, un 4,3% disposa d'un espai específic per a l'avaluació dels serveis públics i el mateix percentatge ofereix informació sobre el resultat de les avaluacions. En cap cas es publiquen les respostes anonimitzades a consultades plantejades vinculades a normativa. Cal aclarir que, atès el perfil dels ens en qüestió, és possible que aquest darrer aspecte hagués de tenir un tractament específic.

Informació econòmica, pressupostària i patrimonial

Més del 80% dels ens disposen d'un espai amb informació pressupostària però només el 66% facilitava informació sobre el 2015 en el moment de realització del treball de camp i poc més del 55% n'oferia sobre l'exercici de 2016. De nou, val la pena tenir present que el treball de camp es va tancar el març de 2016 i aquest fet pot haver tingut impacte sobre aquest àmbit ja que la liquidació del 2015 està disponible cap a l'abril.

Contractació pública

En el cas de la contractació, es va considerar analitzar només la informació genèrica ja que era possible que en el moment de realització del treball de camp no s'hagués produït cap procés complet.

D'altra banda, en aquest sentit, cal destacar la important tasca portada a terme per la Generalitat de Catalunya que ha impulsat l'ús de plataformes per a la gestió i publicació de la informació sobre els processos de contractació, d'acord amb les previsions de la Directiva 2004/18, de 31 de març i la mateixa llei 30/2007 de 30 d'octubre.

Així, bona part del sector públic català s'ha adherit a l'ús d'aquesta eina. Aquest fet ha fomentat la concentració de la informació i garanteix l'existència d'un instrument que facilita l'accés a la informació i a la gestió de transaccions. Aquest fet té impacte en pràcticament el conjunt del teixit institucional català en aquest àmbit i es manifesta en els nivells de presència i estructuració d'aquesta matèria en els portals.

Pel que fa a les entitats incloses en aquest apartat, gairebé la totalitat dels seus portals inclou un espai dedicat a la contractació. La pràctica totalitat dels ens s'han integrat, o estan en procés de fer-ho, a la plataforma de la Generalitat de Catalunya. En aquest cas es pot apreciar com un component vinculat a la previsió legal prèvia d'obligacions de publicació afegit a l'existència d'una eina disponible despleguen un efecte visiblement positiu.

Informació sobre planificació

La informació sobre planificació es troba als portals només de forma molt parcial. Poc més del 30% dels webs ofereixen accés a plans d'actuació o documents anàlegs de

planificació general i només en un 6,4% dels casos s'hi localitzen mecanismes d'avaluació dels plans i programes. Cal tenir present algunes qüestions que hi podrien incidir. Atès el procés de constitució d'aquests tipus d'entitats i els calendaris electorals, és possible que encara no hagin aprovat aquestes eines per al present mandat. D'altra banda, pel que fa als mecanismes d'avaluació, es tracta d'un instrument que no s'havia fet servir de forma generalitzada i el deure de publicació en realitat inclou la obligació de confecció de l'eina.

Informació sobre el registre de grups d'interès

L'article 45 de llei 19/2014 preveu que l'administració de la Generalitat, els ens locals i els organismes públics creïn un registre de grups d'interès per tal de fer visible les persones i les organitzacions que participen en l'elaboració i l'aplicació de les polítiques públiques en defensa d'interessos de terceres persones o organitzacions.

En el moment del treball de camp, la Generalitat de Catalunya, a través del departament de justícia, havia impulsat la creació d'un registre de grups d'interès conjunt que permetés l'adhesió d'aquelles institucions públiques que ho desitgessin. Així, cap entitat inclosa en aquesta categoria havia desenvolupat un registre propi i les referències trobades feien esment a la voluntat de l'entitat de sumar-se a la proposta de la Generalitat.

Per la seva banda, el desenvolupament del registre conjunt es troba en una primera fase inicial. Un cop sigui accessible caldrà valorar si en aquest cas té sentit un registre únic sense cap tipus de restricció. Evidentment, un fórmula d'aquestes característiques alleugera la càrrega de treball del ens del sector públic i facilita els tràmits d'inscripció però alhora erosiona el principal objectiu de l'eina que hauria de permetre visualitzar i fer seguiment dels processos d'interlocució i influència.

8.2. Ens públics dependents dels ens supramunicipals

Com ja s'havia esmentat en apartats anteriors, les dades sobre l'inventari d'ens han sigut extretes de la base de dades del *Ministerio de Hacienda y Administraciones Públicas* tot i que han estat validades per tal de confirmar que els ens continuen actius. Cal tenir present que els ens supramunicipals i, molt en particular, els Consells Comarcals, han fet ús de figures de cooperació amb lògica de dependència, en especial de la figura del Consorci. Ara bé, atès que formalment no existeix un vincle directe, aquestes entitats estan analitzades amb les eines de cooperació (mancomunitat i consorcis) i no com a ens dependents, que formalment no ho són.

En aquest apartat, doncs, analitzarem les 52 entitats instrumentals que han estat constituïdes com a entitats dependents dels ens inclosos en aquesta categoria.

Descripció de dades

A nivell general, les dades mostren un desenvolupament molt desigual de la llei de transparència en aquesta tipologia d'ens. De fet, un 32,7% de les entitats analitzades no disposen d'un lloc web amb informació i un 36,5% no ofereixen cap mecanisme de contacte amb els ciutadans. Cal tenir present que aquestes circumstàncies poden posar de manifest, bé el fet que la norma encara es troba en procés de desplegament o bé una certa manca d'autonomia i capacitat d'aquestes organitzacions. En qualsevol cas, aquest aspecte és difícilment constatable mitjançant aquest estudi.

Mecanismes de contacte amb el ciutadà

El fet que més del 36% no disposin de cap mecanisme de contacte amb el ciutadà ja posa de manifest les mancances en aquesta matèria. La via més habitual és l'adreça general de l'ens que està disponible en un 57,7% dels portals i el formulari general de contacte que s'ofereix en un 34,6% dels casos; la següent opció és l'espai per a propostes i suggeriments present en gairebé el 20% dels webs. La resta de figures, com seria l'adreça electrònica del president o dels membres representants de l'ens, són clarament minoritàries o fins i tot inexistents pel que fa a les sol·licituds d'informació pública o l'espai de consulta de propostes o suggeriments.

Informació institucional

D'acord amb la tònica general en aquesta tipologia d'entitats, la informació és escassa. El 61,5% manifesten quina és la vinculació amb l'ens matriu i el 63,5% publica les funcions o atribucions que desenvolupa. Només el 23,1% dona accés als acords relatius a la creació, participació i funcionament.

La meitat dels ens ofereixen informació sobre els seus responsables, però aquesta manifesta un perfil molt bàsic. En concret el 48% informa sobre el nom i cognom però a partir d'aquí les magnituds descendeixen de forma molt sensible. Només el 17% detalla les funcions dels càrrecs, no arriba el 10% els webs que publiciten les retribucions i la resta d'aspectes –perfil professional, agenda, declaració de béns i d'activitats i dedicació- es mouen entre el 2% i el 5,8% dels casos.

Estructura administrativa

Aquest àmbit presenta la mateixa línia d'apartats anteriors. En aquest cas, un 32,7% dels ens ofereixen un organigrama o directori però els altres elements analitzats són molt poc habituals. Només un 7,7% publica la relació de llocs de treball, no arriba al 6% el percentatge de portals que disposen de la plantilla, d'informació sobre remuneracions o sobre convenis i pactes d'ordenació dels recursos humans i menys del 2% publiquen l'oferta pública d'ocupació o la informació sobre l'alliberament sindical. En aquesta tipologia d'informació, cal tenir present però que la naturalesa i perfil organitzatiu d'aquests ens pot indicar que en realitat disposen de pocs recursos estructurals propis i diferenciats de les entitats matriu.

Prestació de serveis públics i normativa

Si tenim present la manca d'informació en alguns àmbits més bàsics, podem dir que la informació en matèria de serveis públics i normativa està raonablement tractada, dins de la precarietat que hem pogut detectar. Així, gairebé el 60% dels ens ofereixen informació sobre els serveis públics, el 57,7% disposa d'un catàleg de serveis i gairebé un 20% ha previst un espai destinat a normativa. És cert que la resta d'elements es mouen de nou en magnituds molt baixes; només el 3,8% disposen d'un espai específic per a l'avaluació dels serveis públics, recullen cartes de serveis o detallen indicadors de qualitat de la gestió dels serveis.

Informació econòmica, pressupostària i patrimonial

Es tracta d'un tipus d'informació que ha rebut poca atenció en els portals. Uns 15,4% dels webs disposen d'un espai destinat a la informació pressupostària: un 5,8% facilita informació sobre el pressupost de 2016 o l'inventari general del patrimoni. El 3,8% dels portals (és a dir dues entitats) ofereixen informació relativa a la gestió del patrimoni.

Planificació i programació i contractació

Analitzem ambdós àmbits de forma conjunta ja que disposen de pocs elements a comentar. D'acord amb la informació recollida el 13,5% dels portals ofereix informació sobre els plans d'actuació o qualsevol tipus de documentació de caràcter anàleg. D'altra banda, de nou podem observar un millor tractament dels àmbits vinculats a la contractació pública. De fet, un 40% dels portals disposa d'un espai específic destinat a la contractació. Com hem comentat, aquest fet s'explica per la coincidència de dues circumstàncies: d'una banda, l'existència d'una obligació legal prèvia de publicació d'aquesta informació i, d'altra, la possibilitat de fer ús de la plataforma dissenyada i gestionada per la Generalitat de Catalunya.

8.3. Conclusions sobre ens supramunicipals

En primer lloc, cal destacar la variabilitat interna d'aquesta categoria. En aquest sentit, s'ha de tenir present que les entitats d'una sola tipologia jurídica ja presenten trets diferencials importants –les diferències entre les diputacions ja poden ser importants, com també ho són entre els consells comarcals- però que el treball conjunt amb entitats

de caràcter singular com són el Consell General d'Aran o l'Àrea Metropolitana de Barcelona accentuen aquesta circumstància.

En conseqüència, és lògic que els resultats de la recollida de dades mostrin també aquestes diferències, amb entitats que han desenvolupat mecanismes i una política clara en matèria de transparència i d'altres que probablement han hagut de fer front a una norma de gran complexitat amb un volum de recursos relativament reduït.

Cal tenir present, a més, que a excepció del Consell General d'Aran, la resta d'institucions incloses en aquesta categoria es configuren com a entitats de segon nivell que, en termes generals, no tenen una vinculació tan directa amb la ciutadania. Aquest fet també pot esdevenir rellevant en relació amb la pressió que poden rebre a l'hora de facilitar la informació i garantir el nivell de compliment. Una part important de la seva activitat, potser fins i tot majoritària, no es dirigeix als individus sinó a d'altres nivells d'administració, essencialment, els municipis i aquest fet pot alterar els patrons de relació i de demanda d'informació.

Algunes de les entitats, en particular la major part dels consells comarcals, han fet servir la plataforma que va posar el Consorci AOC a disposició dels ens locals. Aquest ja és un element de suport que de ben segur ha estat rellevant per a facilitar el compliment de les obligacions contingudes per la norma per part de les institucions més fràgils. En qualsevol cas, però, cal tenir present que algunes d'aquestes entitats han d'actuar també com a proveïdores de suport per a ens de dimensions i capacitats encara més reduïdes i aquesta circumstància hauria d'estar prevista.

En termes generals, hem pogut constatar més dificultat per donar compliment a la norma a mesura que descendim en la grandària i capacitat de les estructures així com una disminució de la informació facilitada segons en allunyem del nucli fonamental del sector públic matriu. És a dir, sigui quin sigui el nivell de compliment de l'ens matriu, és inferior en el seu sector instrumental.

Les dades recollides mostren un esforç per donar compliment a la norma però posen també de manifest les mancances i dificultats. Es tracta d'una regulació que suposa un canvi organitzatiu i cultural que requereix d'instruments complexos i de processos llargs d'implantació. De fet, hem pogut apreciar com aquells requeriments que no només impliquen la publicació sinó també l'establiment d'un procés o l'elaboració d'un instrument manifesten nivells de compliment més baix.

En aquest sentit, cal destacar també que algunes de les entitats incloses en aquesta categoria havien desenvolupat de forma tradicional polítiques en la línia d'oferir i estructurar informació pública. Tant és així que, per exemple, part de la informació que s'incorpora en la plataforma dissenyada per l'AOC fa ús de registres previs desenvolupats per les diputacions i, en particular, per la Diputació de Barcelona. És recomanable tenir present l'experiència i capacitat d'aquestes entitats com a palanques de canvi en el teixit institucional local de les seves demarcacions.

9. Anàlisi de les entitats estatutàries

Antecedents

Aquesta tipologia d'ens que hem recollit sota el títol "d'entitats estatutàries" recull els quatre ens regulats pel capítol V de l'Estatut d'Autonomia de Catalunya – el Consell de Garanties Estatutàries, el Síndic de Greuges, la Sindicatura de Comptes i el Consell de l'Audiovisual de Catalunya. Per acord amb el Síndic, es va analitzar de forma conjunta dues entitats més, que no queden recollides en aquesta regulació estatutària però que comparteixen algunes característiques amb les anteriors; en concret, l'Oficina Antifrau i l'Autoritat Catalana de Protecció de Dades.

Es tracta d'entitats amb regulacions i tractaments singulars i una posició particular en el sistema institucional català. És probable que, com en d'altres ens subjectes a la norma,

s'hagués hagut de preveure la necessitat d'una adaptació de rang reglamentari que interpretés de forma conjunta el contingut i esperit de la Llei 19/2014 amb les previsions de les respectives normatives de funcionament intern.

Consideracions metodològiques

Cal tenir present que aquesta anàlisi recull les dades recollides dels portals de sis entitats molt peculiars i diferents entre elles. És, a més, un número de casos molt baixos, fet que des de la perspectiva metodològica pot generar problemes, més encara atenent als perfils i trets de cadascuna de les institucions.

En aquest sentit, hem fet un esforç per tal d'adaptar de la millor forma possible el llistat d'Elements Fonamentals de Publicitat Activa aplicables, però el resultat final cal entendre'l amb precaució i matisos. Es tracta d'un dels exemples clars d'ens sotmesos al compliment d'una norma pensada amb un caràcter molt generalista, que dificulta la correcta adaptació del contingut del seu articulat. El llistat 4 recull els Elements Fonamentals de Publicitat Activa aplicats a les entitats estatutàries.

Llistat 4. Elements fonamentals de publicitat activa de les entitats estatutàries

Elements analitzats ens estatutaris
Es disposa de lloc web, portal de transparència amb informació
Apartat específic de transparència al lloc web de l'ens
Mecanismes de contacte amb el ciutadà
Funcions o atribucions que desenvolupa l'ens
Acords relatius a la creació, participació i funcionament de l'ens
Informació sobre els responsables dels ens
Informació sobre alts càrrecs
Organigrama o directori de l'ens
Relació de llocs de treball
Plantilla de personal
Informació sobre retribucions dels empleats públics
Oferta pública d'ocupació 2015
Convenis, acords i pactes de naturalesa funcional, laboral i sindical
Nombre d'alliberats sindicals, costos de l'alliberament i nombre d'hores sindicals
Espai destinat a normativa
Espai amb informació pressupostària
Informació pressupostària 2016
Inventari general de patrimoni
Espai de contractació

Descripció de dades

Les entitats incloses en aquest apartat manifesten un nivell de compliment força elevat en termes generals de la major part d'elements seleccionats com fonamentals. Cal tenir present que, en aquest cas, pot tenir especial impacte el fet que, entre els elements de publicitat requerida, pot haver-ne que no siguin d'obligada existència. És a dir, una part no menor dels aspectes recollits a la norma i que s'han traslladat als llistats d'Elements Fonamentals de Publicitat Activa pot no existir o no haver-se donat en un moment determinat i en una entitat concreta. La norma obliga a la seva publicació però no obliga a disposar d'aquella eina, tràmit o procés. Un exemple d'aquesta situació seria l'oferta pública d'ocupació i les convocatòries. La norma obliga a fer-les públiques però és viable

que algunes entitats no disposin d'aquesta eina perquè no tenen prevista la creació i convocatòria de cap lloc de treball.

Aquests tipus de situacions queden mal resolta per a aquesta primera recollida de dades ja que no és possible distingir entre l'incompliment del deure de publicació i la inexistència de l'element. En qualsevol cas, cal dir que les sis entitats incloses en aquest grup disposen de lloc web amb espais específics per a donar compliment a les obligacions incloses en la llei de transparència.

Relació entre l'administració i el ciutadà

En la totalitat d'entitats es poden localitzar mecanismes de contacte amb la ciutadania. En tots els casos s'ha ofert una adreça general de l'ens. Cal dir que la disponibilitat de mecanismes de contacte es redueix si anem més enllà d'aquest primer mecanisme genèric. Quatre dels sis portals inclouen un formulari de contacte o un espai o document de sol·licitud d'informació pública. El número es redueix a dos portals que disposen d'espais per a propostes i suggeriments, espais de consulta de propostes i suggeriments. Només un dels portals distingeix adreces més específiques, com podrien ser les adreces dels diferents departaments.

Informació institucional de l'entitat

Tots els ens analitzats han recollit en els seus llocs web les funcions o atribucions que desenvolupen, tot i que una d'elles no ha incorporat referència directa als acords o normativa relativa a la creació i funcionament de l'ens. També és unànime el comportament en relació als màxims responsables i alts càrrecs, ja que tots els ens en

faciliten informació. Pel que fa a la informació sobre el màxim responsable, tots els portals especifiquen el nom i cognoms, les funcions i atribucions la retribució i la declaració de bens patrimonials. Cinc dels 6 ens especifiquen la dedicació del seu màxim responsable i quatre d'ells detallen la seva trajectòria i perfil professional. La meitat dels ens han incorporat la declaració d'activitats, tot i que cal aclarir que, en aquest cas, hi ha la possibilitat de que no sigui necessària en tots els casos. Cap de les entitats no facilita l'agenda institucional.

Estructura administrativa

Pel que fa la tractament de l'àmbit de l'estructura administrativa de les entitats estatutàries, els diferents elements inclosos presenten nivells de compliment diferent. Cal tenir present, però, que de nou podem trobar-nos en una situació de no existència d'una determinada eina o instrument. Tots els portals disposen d'un organigrama o directori de l'ens, cinc d'ells publiquen la relació de llocs de treball i la informació general sobre les retribucions dels empleats i quatre ho fan també amb la plantilla. Només una de les entitats ha fet pública la seva oferta d'ocupació i els convenis i pactes que ordenen els recursos humans. Cap de les entitats no ha facilitat informació sobre l'alliberament sindical.

Prestació de serveis públics i normativa

Totes les entitats estatutàries han previst en els seus portals web un espai específic destinat a la normativa.

Informació econòmica, pressupostària, patrimonial i contractació

Tots els portals d'aquesta tipologia d'entitats disposa d'un espai específic per a la informació pressupostària. Cinc dels sis portals han previst un espai per a oferir informació sobre la contractació.

Conclusions sobre entitats estatutàries

Les entitats incloses dins d'aquesta categoria són molt diferents entre si i presenten particularitat rellevants. En qualsevol cas, però, la recollida de dades sembla indicar que compleixen amb la bona part dels elements analitzats tot i que en el seus aspectes més generals. Normalment, les dificultats es plantegen segons s'avança en profunditat i detall de la informació. De nou, en poques ocasions poden localitzar arxius o documents que siguin reutilitzables o que permetin algun tipus de intervenció per part de l'usuari. Probablement és tracta d'uns dels casos clars en què la norma hauria d'haver promogut una modificació de les respectives normatives internes per tal d'ajustar els criteris i les aspiracions generals de la Llei 19/2014 al seu caràcter singular i a la especificitat de les funcions que despleguen.

10. Ens de cooperació. Les mancomunitats i consorcis

Antecedents

Per tal de realitzar el tractament i anàlisi d'aquesta tipologia d'ens s'han agrupat dos models diferents d'entitats; les mancomunitats de municipis i els consorcis. En concret, les mancomunitats de municipis són entitats d'àmbit local formades per associacions voluntàries de municipis constituïdes amb l'objectiu de crear una entitat superior per delegar-hi part de les seves funcions o competències atribuïdes per llei, i així, prestar un servei conjuntament per a tots els seus membres. D'altra banda, els consorcis, també identificats com a entitats públiques de caràcter associatiu i voluntari, però fundats per ens locals o bé d'altres administracions públiques, amb l'objectiu de gestionar serveis i d'altres finalitats d'interès comú. Tanmateix, cadascuna d'aquestes entitats presta diferents tipus de serveis i es constitueixen d'administracions que poden ésser de

naturalesa distinta, fet que pot produir disparitats en l'estructura i funcionalitat d'aquestes.

En relació amb aquesta circumstància, l'entrada en vigor de la norma en els ens de cooperació varia en relació a la seva naturalesa, sobretot pel que fa als consorcis. D'una banda, les mancomunitats, al configurar-se d'àmbit local, la data d'entrada en vigor de la llei de la transparència és de l'1 de gener de 2016, de la mateixa manera que en la resta d'ens locals analitzats. Ara bé, pel que fa als consorcis podem considerar que són entitats d'àmbit local si tenen aquest caràcter la majoria d'ens consorciats i les competències exercides, per a tota la resta, el desplegament de la llei els afectaria a partir de l'1 de juliol del 2015. No obstant, a efectes d'anàlisi i atès que seria difícil distingir la naturalesa de cada consorci, considerem i estudiarem tots els ens de cooperació en els mateixos termes.

S'han comptabilitzat en l'estudi un total de 322 consorcis i 79 mancomunitats, dels quals s'han detectat com a dissolts 13 i 2 respectivament. Cal destacar també la presència del portal de transparència del Consorci AOC en aquest tipus d'ens, que, tot i no ser tant dominant com en la resta d'ens locals, també es presencia un tímid ús de l'eina, percebent certa, però no suficient, consciència i responsabilitat en el compliment de la normativa. En aquest sentit, han sol·licitat l'adhesió al portal AOC un 8,3% dels consorcis i un 16,4% de les mancomunitats analitzades.

Consideracions metodològiques

Com acabem de comentar, els ens de cooperació s'han analitzat de manera conjunta tot i manifestar-se possibles heterogeneïtats en la naturalesa i estructura de cadascun d'ells. En aquest sentit, s'ha utilitzat un únic qüestionari tot i les possibles disfuncions

descrites. El llistat següent recull els Elements Fonamentals de Publicitat Activa aplicats als ens de cooperació.

Llistat 5. Elements fonamentals de publicitat activa dels ens de cooperació

Elements analitzats ens de cooperació
Es disposa de lloc web, portal de transparència amb informació
Apartat específic de transparència al lloc web de l'ens
Mecanismes de contacte amb el ciutadà
Informació disponible sobre la vinculació amb l'ens matriu
Funcions o atribucions que desenvolupa l'ens
Acords relatius a la creació, participació i funcionament de l'ens
Informació sobre els responsables dels ens
Informació sobre alts càrrecs
Informació sobre els organismes dependents
Organigrama o directori de l'ens
Relació de llocs de treball
Plantilla de personal
Informació sobre retribucions dels empleats públics
Oferta pública d'ocupació
Convenis, acords i pactes de naturalesa funcional, laboral i sindical
Nombre d'alliberats sindicals, costos de l'alliberament i nombre d'hores sindicals
Informació sobre serveis públics
Espai per a l'avaluació de serveis públics
Catàleg de serveis
Cartes de serveis
Indicadors de qualitat dels serveis públics
Espai destinat a normativa
Espai amb informació pressupostària
Informació pressupostària 2016
Inventari general de patrimoni
Informació econòmica relativa a la gestió del patrimoni
Pla d'actuació de l'ens o document anàleg de caràcter general
Espai de contractació

Descripció de dades

Un dels punts generals que més destaquen en aquest grup d'entitats, és la manca de pàgina web o portal on publicar les dades de transparència. Tot i el fet que alguns dels ens de cooperació s'han adherit al portal AOC, tal com hem anunciat anteriorment, sense dubte, un dels punts més dèbils en el compliment de la normativa per aquesta tipologia d'entitats és el fet de no disposar de lloc web específic. Tan sols un 55,4% dels 386 ens inclosos en el tractament de les dades disposa de pàgina web, fet que comporta que en gairebé tots els elements fonamentals analitzats, el percentatge de compliment estigui per sota del 50%. Cal afegir, també, que els ens amb un apartat específic o portal destinat únicament a transparència és només en el 18,1% dels casos.

Relació entre l'administració i el ciutadà

Majoritàriament, es disposa d'algun mecanisme de contacte entre l'administració i la ciutadania en els casos on tenim lloc web. El mecanisme més comú en tots els ens és una adreça general de l'ens, seguit d'un formulari general de contacte. Ara bé, per altra banda, les adreces electròniques dels responsables de l'ens són gairebé inexistents, localitzant-se per sota del 10% en tots els casos.

Informació institucional de l'ens

Tal com succeeix en la resta d'ens analitzats, aquest apartat és dels que manifesta un major compliment. En aquells ens amb lloc web, es disposa d'informació relativa a la vinculació amb l'ens matriu i de les funcions que desenvolupa cada entitat, així com la

identificació dels responsables de l'ens i els acords de creació, organització i funcionament tot i que en un menor nombre de casos. Pel que fa a la informació més específica relativa als responsables de l'ens, es perfilen els noms i cognoms en el 30% dels casos i en menor mesura es detallen les funcions (10%). La resta d'informació relativa als responsables es detecta per sota del 10%, com en el cas de les retribucions, perfil i trajectòria professional, o les declaracions d'activitat i de patrimoni. Cal destacar, també, que les agendes institucionals no s'han localitzat en cap dels casos analitzats.

Ens dependents dels ens de cooperació

Dos consorcis i una mancomunitat tenen informació sobre els seus ens dependents al lloc web, i al menys, s'assenyalen les funcions que desenvolupen, els responsables dels ens i els estatuts o acords de creació.

Estructura administrativa

Aproximadament la meitat dels ens de cooperació amb lloc web disposen d'un organigrama de funcionament de l'entitat, i, més del 16% estableixen la plantilla de personal. La resta d'elements analitzats en aquest àmbit es manifesten per sota del 10% en tots els casos. Cal destacar també la baixíssima dada sobre l'oferta pública d'ocupació que no supera ni l'1,5% dels casos.

Prestació de serveis públics i normativa

Els indicadors d'informació dels serveis públics i el catàleg de serveis, com en d'altres ocasions, són els dos elements que més compliment mostren en aquest apartat. Tanmateix, pel que fa als indicadors en la qualitat de la gestió del serveis, tals com, les cartes de servei, els indicadors de qualitat o l'avaluació dels serveis, són gairebé inexistent en tots els casos. Un 15,3% dels ens, disposen d'un espai dedicat a la normativa interna de l'entitat.

Informació econòmica, pressupostària i patrimonial

Un 23,6% dels ens de cooperació analitzats mostra informació pressupostària, això implica que la meitat dels que disposen de lloc web, en concret 91, tenen algun tipus d'informació sobre pressupostos, però, només el 5,2% la tenen del 2016. Pel que fa al patrimoni, un 10,6% dels ens mostren l'inventari general del patrimoni.

Informació sobre planificació i contractació pública

Si bé un 33,2% dels ens tenen espai de contractació, el 17,6% disposen d'un pla d'actuació general de l'ens. Com en d'altres casos, la plataforma de contractació pública de la Generalitat ha facilitat la publicació d'aquesta informació, tanmateix, en aquest cas no tots els ens amb lloc web han fet visible aquesta documentació.

Conclusions per als ens de cooperació

En primer lloc, cal destacar les diferències en la naturalesa i funcionalitat de cada entitat que aglutinen els ens de cooperació i en conseqüència la heterogeneïtat i disparitats en els resultats obtinguts.

Les dades recollides posen de manifest forces mancances i dificultats alhora de complir els requisits de publicitat activa a que se sotmeten. En concret, el fet més important a comentar és la manca general d'informació, en tots els casos i nivells, a causa de la inexistència de pàgina web. Tot i el fet que alguns consorcis i mancomunitats ja han fet ús de la plataforma del consorci OAC, encara són masses els ens que no disposen de lloc web i molts més els que no contenen un apartat específic de transparència. Aquest fet ha estat clau per a comprendre els resultats obtinguts de tots els elements analitzats en aquesta tipologia d'ens, ja que, el que més destaca és que gairebé cap indicador supera el 50% d'ens que l'acompleixen, i per tant, el tret fonamental és que estem davant d'una tipologia d'ens amb un baix grau de compliment de la normativa en tots els àmbits de la llei.

En termes generals, hem pogut constatar més dificultats per donar compliment a la norma a mesura que la informació sol·licitada té un nivell de detall més ampli i a mesura que la matèria no es troba regulada en normativa sectorial que pugui afectar a altres tipus de compliment. Informació bàsica d'identificació, localització i funcionalitat de l'ens és el que es troba en les pàgines web d'aquestes entitats.

11.Punts forts i punts dèbils en el desplegament de la llei de transparència

L'anàlisi de l'aplicació de la llei de transparència per part dels diferents ens descrita en els apartats anteriors mostra un desplegament desigual en funció de les característiques de cada institució. Si bé el model d'anàlisi dissenyat, a través d'un llarg llistat d'elements fonamentals de publicitat activa que depenen de les característiques intrínseques de cada ens i dels diferents terminis en què entra en vigor la llei, permet realitzar una aproximació a la realitat particular de cada institució, també és cert, que en alguns punts dificulta una anàlisi conjunta que permeti obtenir una imatge general de quina ha estat l'aplicació de la norma.

Per aquest motiu, el present apartat pretén resumir de forma sintètica, comparada i gràfica, els resultats particulars obtinguts per a les administracions públiques principalment analitzades. S'ha optat per excloure els ens d'altres tipologies (ens de

cooperació, universitats, partits polítics, sindicats i fundacions) perquè, a causa de les seves particularitats, són massa diferents a la resta.

Les taules següents (de la 7 a la 24) resumeixen els resultats, que ja s'han facilitat de forma desagregada en els documents "Informe de resultats: elements fonamentals de publicitat activa", per a cada institució, separades per àmbits temàtics. A l'hora d'analitzar-les, cal recordar les consideracions metodològiques i les especificitats concretes detallades en cadascun dels apartats anteriors.

Per a l'elaboració de les taules, s'han pres com a referència els elements fonamentals principals de publicitat activa aplicats a la totalitat dels ens inclosos. Per aquest motiu, en moltes ocasions les caselles apareixen en blanc, perquè aquella variable no aplica per aquell ens determinat¹⁶. Tal com es pot observar, en funció dels resultats que assoleix cada variable, els percentatges apareixen en colors diferents: s'ha emprat una degradació de colors que van des del color verd, que indica nivells de compliment elevats, al vermell, que permet detectar els dèficits més importants en la publicació de continguts. El groc indica un desplegament parcial dels requisits establerts.

Una lectura de les taules en vertical, permet valorar el nivell general de compliment d'un ens determinat i una anàlisi de les taules en horitzontal facilita la comparabilitat entre institucions diferents per a cada element.

¹⁶ Trobareu més informació sobre els criteris utilitzats per a l'elaboració dels elements fonamentals de publicitat activa en l'epígraf 5 d'aquest document.

Taula 7. Compliment en matèria de portals de transparència i relació entre l'administració i el ciutadà

	Generalitat (N=13)	Ens públics Generalitat (N=113)	Supramunicipals (N=47)	Ens dependents supramunicipals (N=52)	Ajuntaments fins a 500 habitants (N=232)	Ajuntaments de 501 a 5.000 habitants (N=406)	Ajuntaments d'entre 5.001 a 20.000 habitants (N=145)	Ajuntaments d'entre 20.001 i 50.000 habitants (N=41)	Ajuntaments de més de 50.000 (N=23)	Ens dependents municipals (N=543)
Es disposa de lloc web, portal de transparència amb informació	100,0	85,0	97,9	6,3	99,7	100,0	100,0	100,0	100,0	53,4
Portal de transparència al lloc web		61,1	70,2	9,6	73,2	73,9	80,7	80,5	95,7	11,0
Mecanismes de contacte amb el ciutadà	100,0	80,5	97,9	63,5	98,8	99,3	100,0	100,0	100,0	50,3

Font: Fundació Carles Pi i Sunyer

Taula 8. Compliment en matèria de mecanismes de contacte amb el ciutadà

	Generalitat (N=13)	Ens públics Generalitat (N=113)	Supramunicipals (N=47)	Ens dependents supramunicipals (N=52)	Ajuntaments fins a 500 habitants (N=232)	Ajuntaments de 501 a 5.000 habitants (N=406)	Ajuntaments d'entre 5.001 a 20.000 habitants (N=145)	Ajuntaments d'entre 20.001 i 50.000 habitants (N=41)	Ajuntaments de més de 50.000 (N=23)	Ens dependents municipals (N=543)
Formulari general	84,6	63,7	80,9	34,6	56,3	68,7	75,9	87,8	100,0	30,6
Espai de propostes i suggeriments	92,3	31,0	76,6	19,2	28,3	38,7	55,2	65,9	95,7	8,8
Espai per realitzar sol·licituds vinculades a informació pública	53,8	20,4	25,5	0,0	11,7	14,3	20,7	46,3	60,9	2,8
Espai de consulta de propostes i suggeriments	7,7	0,9	4,3	0,0	0,9	0,5	2,1	9,8	4,3	1,1
Adreça general	61,5	66,4	89,4	57,7	95,2	91,1	87,6	87,8	87,0	44,8
Adreça electrònica alcalde, president o conseller	23,1	15,0	29,8	5,8	16,3	44,8	77,9	80,5	95,7	1,3
Adreça electrònica regidors o representants de l'ens		7,1	27,7	3,8	9,0	37,4	78,6	78,0	91,3	1,3
Adreça electrònica del director	46,2	10,6		3,8						1,1
Adreça electrònica dels departaments	53,8	24,8	38,3	9,6	5,7	19,0	38,6	56,1	87,0	7,2

Font: Fundació Carles Pi i Sunyer

Taula 9. Compliment en matèria de mecanismes de contacte amb el ciutadà

		Generalitat (N=13)		Ens públics Generalitat (N=113)		Supramunicipals (N=47)	68,1 95,7	Ens dependents supramunicipals (N=52)		Ajuntaments fins a 500 habitants (N=232)	37,0 88,9	Ajuntaments de 501 a 5.000 habitants (N=406)	46,1 90,1	Ajuntaments d'entre 5.001 a 20.000 habitants (N=145)	66,2 97,9	Ajuntaments d'entre 20.001 i 50.000 habitants (N=41)	75,6 92,7	Ajuntaments de més de 50.000 (N=23)	100,0 100,0	Ens dependents municipals (N=543)	
Informació estadística de caràcter general																					
Informació geogràfica de caràcter general																					

Font: Fundació Carles Pi i Sunyer

Taula 10. Compliment en matèria d'informació institucional de l'ens

	Generalitat (N=13)	Ens públics Generalitat (N=113)	Supramunicipals (N=47)	Ens dependents supramunicipals (N=52)	Ajuntaments fins a 500 habitants (N=232)	Ajuntaments de 501 a 5.000 habitants (N=406)	Ajuntaments d'entre 5.001 a 20.000 habitants (N=145)	Ajuntaments d'entre 20.001 i 50.000 habitants (N=41)	Ajuntaments de més de 50.000 (N=23)	Ens dependents municipals (N=543)
Informació sobre la vinculació amb l'ens matriu		74,3		61,5						42,0
Funcions i atribucions que desenvolupa l'ens		82,3		63,5						44,9
Acords de creació, participació i funcionament		73,5		23,1						16,4
Informació sobre el màxim responsable* (President de la Generalitat, alcalde, president o figura anàloga)	100,0	77,9	95,7		96,4	99,5	100,0	100,0	100,0	27,3

*Les variables marcades amb un asterisc, per a la Generalitat de Catalunya, s'han calculat de forma conjunta per a tota la institució.

Font: Fundació Carles Pi i Sunyer

Taula 11. Compliment en matèria d'informació relativa al màxim responsable de l'ens

	Generalitat (N=13)	Ens públics Generalitat (N=113)	Supramunicipals (N=47)	Ens dependents supramunicipals (N=52)	Ajuntaments fins a 500 habitants (N=232)	Ajuntaments de 501 a 5.000 habitants (N=406)	Ajuntaments d'entre 5.001 a 20.000 habitants (N=145)	Ajuntaments d'entre 20.001 i 50.000 habitants (N=41)	Ajuntaments de més de 50.000 (N=23)	Ens dependents municipals (N=543)
Informació sobre el màxim responsable (president de la Generalitat, alcalde, president o figura anàloga)*	100,0	77,9	95,7		96,4	99,5	100,0	100,0	100,0	27,3
Nom i cognoms del màxim responsable	100,0	74,3	97,9	48,1	96,1	99,0	100,0	100,0	100,0	27,8
Grup polític del màxim responsable			93,6		85,5	94,1	99,3	100,0	100,0	
Cartera del màxim responsable			51,1		75,9	85,5	81,4	97,6	78,3	
Funcions del màxim responsable	100,0	37,2	46,8	17,3	14,5	12,1	33,1	43,9	91,3	4,6
CV del màxim responsable	100,0	44,2	21,3	1,9	3,3	13,3	50,3	80,5	87,0	3,1
Agenda política del màxim responsable	100,0	0,9	12,8	1,9	0,3	3,0	12,4	31,7	60,9	0,4
Declaracions de béns patrimonials del màxim responsable	100,0	29,2	19,1	3,8	1,5	6,7	22,1	56,1	65,2	0,2
Declaracions d'activitats del màxim responsable	0,0	26,5	12,8	3,8	1,5	4,7	15,2	51,2	47,8	0,2
Dedicacions del màxim responsable		6,2	46,8	5,8	24,7	34,2	60,0	53,7	95,7	0,6
Retribucions del màxim responsable	100,0	34,5	46,8	9,6	27,1	37,7	68,3	78,0	91,3	5,9

*Les variables marcades amb un asterisc, per a la Generalitat de Catalunya, s'han calculat de forma conjunta per a tota la institució.

Font: Fundació Carles Pi i Sunyer

Taula 12. Compliment en matèria d'informació relativa als òrgans de govern (Ple o Junta de Govern Local)

	Generalitat	Ens públics Generalitat	Supramunicipals (N=47)	Ens dependents supramunicipals	Ajuntaments fins a 500 habitants (Ple=232, JGL=47)	Ajuntaments de 501 a 5.000 habitants (Ple=406, JGL= 224)	Ajuntaments d'entre 5.001 a 20.000 habitants (N=145)	Ajuntaments d'entre 20.001 i 50.000 habitants (N=41)	Ajuntaments de més de 50.000 (N=23)	Ens dependents municipals
Informació sobre el Ple			97,9		92,5	97,3	99,3	100,0	100,0	
Composició del Ple			95,7		88,3	93,3	98,6	95,1	100,0	
Funcions que desenvolupa el Ple			51,1		11,7	21,9	51,0	85,4	100,0	
Informació sobre la Junta de Govern Local			48,9		100,0	100,0	86,2	95,1	100,0	
Composició de la Junta de Govern Local			44,7		78,7	86,6	79,3	87,8	100,0	
Funcions o atribucions que desenvolupa la JGL			36,2		46,8	69,2	68,3	85,4	100,0	

Font: Fundació Carles Pi i Sunyer

Taula 13. Compliment en matèria d'informació relativa als regidors i consellers

	Generalitat (N=13)	Ens públics Generalitat (N=113)	Supramunicipals (N=47)	Ens dependents supramunicipals (N=52)	Ajuntaments fins a 500 habitants (N=232)	Ajuntaments de 501 a 5.000 habitants (N=406)	Ajuntaments d'entre 5.001 a 20.000 habitants (N=145)	Ajuntaments d'entre 20.001 i 50.000 habitants (N=41)	Ajuntaments de més de 50.000 (N=23)	Ens dependents municipals (N=543)
Informació sobre els regidors o consellers	100,0		95,7		95,2	99,5	100,0	100,0	100,0	
Nom i cognoms dels regidors o consellers	100,0		95,7		94,6	98,5	100,0	100,0	100,0	
Grup polític dels regidors			95,7		83,1	94,3	99,3	100,0	100,0	
Cartera dels regidors			76,6		78,0	90,4	93,1	100,0	100,0	
Funcions dels regidors o consellers	84,6		38,3		6,9	8,9	33,1	43,9	82,6	
CV dels regidors o consellers	69,2		19,1		3,0	12,3	47,6	82,9	82,6	
Agenda política dels regidors o consellers	0,0		6,4		0,0	0,2	2,1	7,3	8,7	
Declaracions de béns patrimonials dels regidors o consellers	92,3		21,3		1,5	6,7	22,8	51,2	60,9	
Declaracions d'activitats dels regidors o consellers	92,3		21,3		1,5	6,7	22,8	51,2	60,9	
Dedicacions dels regidors o consellers			42,6		10,5	29,1	57,2	58,5	95,7	
Retribucions dels regidors o consellers	92,3		40,4		13,3	31,5	64,1	82,9	95,7	
Indemnitzacions dels càrrecs electes			48,9		24,4	41,1	68,3	82,9	91,3	
Dietes dels càrrecs electes			19,1		16,9	11,6	14,5	22,0	21,7	

Font: Fundació Carles Pi i Sunyer

Taula 14. Compliment en matèria d'informació relativa òrgans d'estudi, informe o consulta

	Generalitat (N=13)	Ens públics Generalitat (N=113)	Supramunicipals (N=47)	Ens dependents supramunicipals (N=52)	Ajuntaments fins a 500 habitants (N=232)	Ajuntaments de 501 a 5.000 habitants (N=406)	Ajuntaments d'entre 5.001 a 20.000 habitants (N=145)	Ajuntaments d'entre 20.001 i 50.000 habitants (N=41)	Ajuntaments de més de 50.000 (N=23)	Ens dependents municipals (N=543)
Informació sobre òrgans d'estudi, informe o consulta			74,5		14,8	26,1	62,8	73,2	87,0	
Composició dels òrgans d'estudi, informe o consulta			63,8		13,6	22,7	55,2	63,4	82,6	
Funcions o atribucions dels òrgans d'estudi, informe o consulta			51,1		2,4	10,8	44,1	65,9	78,3	

Font: Fundació Carles Pi i Sunyer

Taula 15. Compliment en matèria d'informació relativa als alts càrrecs

	Generalitat (N=13)	Ens públics Generalitat (N=113)	Supramunicipals (N=47)	Ens dependents supramunicipals (N=52)	Ajuntaments fins a 500 habitants (N=232)	Ajuntaments de 501 a 5.000 habitants (N=406)	Ajuntaments d'entre 5.001 a 20.000 habitants (N=145)	Ajuntaments d'entre 20.001 i 50.000 habitants (N=41)	Ajuntaments de més de 50.000 (N=23)	Ens dependents municipals (N=543)
Informació sobre els alts càrrecs	100,0	62,8	55,3		0,0	0,0	5,5	29,3	78,3	
Retribucions dels alts càrrecs	92,3									
Indemnitzacions dels alts càrrecs	46,2									
Codi de conducta dels alts càrrecs*	76,9		8,5		0,0	1,5	3,4	17,1	69,6	

*Les variables marcades amb un asterisc, per a la Generalitat de Catalunya, s'han calculat de forma conjunta per a tota la institució.

Font: Fundació Carles Pi i Sunyer

Taula 16. Compliment en matèria d'organismes dependents

	Generalitat (N=12)	Ens públics Generalitat (N=5)	Supramunicipals (N=22)	Ens dependents supramunicipals (N=3)	Ajuntaments fins a 500 habitants (N=16)	Ajuntaments de 501 a 5.000 habitants (N=65)	Ajuntaments d'entre 5.001 a 20.000 habitants (N=74)	Ajuntaments d'entre 20.001 i 50.000 habitants (N=33)	Ajuntaments de més de 50.000 (N=23)	Ens dependents municipals (N=4)
Informació sobre els organismes dependents	100,0	100,0	81,8	100,0	43,8	67,7	81,1	87,9	91,3	75,0
Enllaç que deriva als organismes dependents	100,0		59,1		31,3	18,5	39,2	63,6	78,3	
Composició dels òrgans de govern dels organismes dependents	91,7		40,9		0,0	12,3	39,2	51,5	69,6	
Funcions o atribucions dels organismes dependents	91,7		59,1		0,0	27,7	44,6	60,6	82,6	
Acords relatius a la creació, participació i funcionament dels organismes dependents	83,3		31,8		12,5	10,8	35,1	36,4	43,5	
Responsables dels organismes dependents	83,3		40,9		0,0	9,2	40,5	51,5	69,6	
Experiència professional dels responsables dels organismes dependents	75,0		9,1		0,0	1,5	9,5	21,2	34,8	
Informació sobre organismes amb representació municipal			53,2		7,2	12,3	32,4	39,0	56,5	

Font: Fundació Carles Pi i Sunyer

Taula 17. Compliment en matèria de participació ciutadana

	Generalitat (N=13)	Ens públics Generalitat (N=113)	Supramunicipals (N=47)	Ens dependents supramunicipals (N=52)	Ajuntaments fins a 500 habitants (N=232)	Ajuntaments de 501 a 5.000 habitants (N=406)	Ajuntaments d'entre 5.001 a 20.000 habitants (N=145)	Ajuntaments d'entre 20.001 i 50.000 habitants (N=41)	Ajuntaments de més de 50.000 (N=23)	Ens dependents municipals (N=543)
Espai destinat a participació ciutadana			19,1		12,0	17,0	48,3	78,0	82,6	
Identificació dels canals de participació ciutadana	76,9		14,9		1,8	7,1	41,4	73,2	87,0	
Informació sobre canals de participació ciutadana	76,9		14,9		1,5	6,2	34,5	63,4	87,0	

Font: Fundació Carles Pi i Sunyer

Taula 18. Compliment en matèria d'estructura administrativa de l'ens

	Generalitat (N=13)	Ens públics Generalitat (N=113)	Supramunicipals (N=47)	Ens dependents supramunicipals (N=52)	Ajuntaments fins a 500 habitants (N=232)	Ajuntaments de 501 a 5.000 habitants (N=406)	Ajuntaments d'entre 5.001 a 20.000 habitants (N=145)	Ajuntaments d'entre 20.001 i 50.000 habitants (N=41)	Ajuntaments de més de 50.000 (N=23)	Ens dependents municipals (N=543)
Organigrama o directori de l'ens	100,0	70,8	61,7	32,7	6,0	18,2	45,5	80,5	95,7	18,6
Relació de llocs de treball	100,0	30,1	36,2	7,7	4,2	13,3	35,2	73,2	91,3	5,2
Plantilla de personal	23,1	54,0	76,6	5,8	73,5	73,4	75,2	61,0	65,2	6,8
Informació sobre retribucions dels empleats públics	92,3	45,1	21,3	5,8	3,9	10,1	29,0	65,9	87,0	4,2
Oferta pública d'ocupació*			6,4	1,9	0,3	1,2	9,7	14,6	52,2	0,7
Oferta pública d'ocupació 2015*	100,0	8,0								
Convocatòries específiques 2015*	100,0	15,9								
Resolucions a les convocatòries específiques *	100,0	20,4								
Pregunta 58 (a36) Convenis, acords i pactes de naturalesa funcional, laboral i sindical*	100,0	38,9	14,9	5,8	0,0	15,5	50,3	56,1	39,1	3,5
Nombre d'alliberats sindicals, costos de l'alliberament i nombre d'hores sindicals*	100,0	35,4	6,4	1,9	1,2	2,5	22,1	36,6	34,8	0,4

*Les variables marcades amb un asterisc, per a la Generalitat de Catalunya, s'han calculat de forma conjunta per a tota la institució.

Font: Fundació Carles Pi i Sunyer

Taula 19. Compliment en matèria de serveis públics i normativa

	Generalitat (N=13)	Ens públics Generalitat (N=113)	Supramunicipals (N=47)	Ens dependents supramunicipals (N=52)	Ajuntaments fins a 500 habitants (N=232)	Ajuntaments de 501 a 5.000 habitants (N=406)	Ajuntaments d'entre 5.001 a 20.000 habitants (N=145)	Ajuntaments d'entre 20.001 i 50.000 habitants (N=41)	Ajuntaments de més de 50.000 (N=23)	Ens dependents municipals (N=543)
Informació sobre serveis públics	100,0	71,7	95,7	59,6	66,0	83,3	95,2	90,2	100,0	40,3
Espai per a l'avaluació de serveis públics	38,5	16,8	4,3	3,8	0,0	1,5	9,7	9,8	17,4	2,9
Resultats de l'avaluació de serveis públics	38,5	15,0	4,3		0,3	0,5	4,1	4,9	26,1	
Catàleg de serveis	84,6	47,8	95,7	57,7	30,1	36,7	83,4	75,6	100,0	69,4
Cartes de serveis	61,5	14,2	10,6	3,8	0,0	0,0	3,4	4,9	34,8	4,1
Indicadors de qualitat dels serveis públics	30,8	16,8	8,5	3,8	0,0	0,2	2,1	7,3	8,7	5,5
Espai destinat a normativa	100,0	59,3	59,6	19,2	79,5	84,2	88,3	100,0	100,0	12,3
Tipus de normativa. Legislació	100,0									
Tipus de normativa. Reglaments	61,5									
Directives, instruccions i circulars	53,8									
Respostes anonimitzades a consultes plantejades sobre la interpretació i aplicació de les normes	23,1		0,0		0,0	0,2	2,1	2,4	0,0	
Procediments normatius en curs					27,4	24,9	14,5	41,5	17,4	
Catàleg de procediments administratius	76,9		31,9		75,0	63,5	58,6	92,7	60,9	

Font: Fundació Carles Pi i Sunyer

Taula 20. Compliment en matèria de contractació

	Generalitat (N=13)	Ens públics Generalitat (N=113)	Supramunicipals (N=47)	Ens dependents supramunicipals (N=52)	Ajuntaments fins a 500 habitants (N=232)	Ajuntaments de 501 a 5.000 habitants (N=406)	Ajuntaments d'entre 5.001 a 20.000 habitants (N=145)	Ajuntaments d'entre 20.001 i 50.000 habitants (N=41)	Ajuntaments de més de 50.000 (N=23)	Ens dependents municipals (N=543)
Informació sobre el perfil del contractant*	100,0	67,3	95,7	40,4	82,5	90,9	98,6	97,6	100,0	24,9
Entitats i òrgans de contractació*	100,0	64,6								
Llicitacions en tràmit*	100,0	63,7								
Contractes programats*	100,0	62,8								
Contractes subscrits*	100,0	65,5								
Registre públics de contractes, registre oficial de licitadors i empreses classificades*	100,0	61,9								
Dades estadístiques sobre contractació*	100,0	61,9								
Contractes menors*	100,0	65,5								

*Les variables marcades amb un asterisc, per a la Generalitat de Catalunya, s'han calculat de forma conjunta per a tota la institució.

Font: Fundació Carles Pi i Sunyer

Taula 21. Compliment en matèria econòmica, pressupostària i patrimonial

	Generalitat (N=13)	Ens públics Generalitat (N=113)	Supramunicipals (N=47)	Ens dependents supramunicipals (N=52)	Ajuntaments fins a 500 habitants (N=232)	Ajuntaments de 501 a 5.000 habitants (N=406)	Ajuntaments d'entre 5.001 a 20.000 habitants (N=145)	Ajuntaments d'entre 20.001 i 50.000 habitants (N=41)	Ajuntaments de més de 50.000 (N=23)	Ens dependents municipals (N=543)
Espai amb informació pressupostària*	100,0	68,1	80,9	15,4	82,8	86,2	95,9	100,0	100,0	17,1
Informació pressupostària 2016*	100,0	2,7	55,3	5,8	36,4	39,9	53,8	70,7	65,2	31,2
Informació pressupostària 2015*	100,0	60,2	66,0		75,6	76,4	89,7	90,2	100,0	
Execució del pressupost del tercer trimestre*	100,0	20,4								
Comptes anuals 2014*	100,0	44,2								
Principis estabilitat pressupostària*	100,0	11,5								
Informes d'auditoria de comptes i fiscalització d'òrgans externs*	100,0	49,6								
Inventari general de patrimoni*	100,0	38,9	21,3	5,8	3,3	7,4	26,9	51,2	73,9	8,3
Informació econòmica relativa a la gestió del patrimoni*	100,0	26,5	14,9	3,8	1,8	3,0	9,7	26,8	47,8	0,6

*Les variables marcades amb un asterisc, per a la Generalitat de Catalunya, s'han calculat de forma conjunta per a tota la institució.

Font: Fundació Carles Pi i Sunyer

Taula 22. Compliment en matèria de programació i planificació

	Generalitat (N=13)	Ens públics Generalitat (N=113)	Supramunicipals (N=47)	Ens dependents supramunicipals (N=52)	Ajuntaments fins a 500 habitants (N=232)	Ajuntaments de 501 a 5.000 habitants (N=406)	Ajuntaments d'entre 5.001 a 20.000 habitants (N=145)	Ajuntaments d'entre 20.001 i 50.000 habitants (N=41)	Ajuntaments de més de 50.000 (N=23)	Ens dependents municipals (N=543)
Pla de govern, pla d'actuació municipal*	100,0	51,3	31,9	13,5	2,1	7,9	22,8	65,9	78,3	6,8
Text del POUM o text refós de les normes urbanístiques					69,3	76,8	91,0	78,0	100,0	
Mapes o plànols del POUM					71,4	77,3	90,3	78,0	95,7	
Mecanismes d'avaluació dels plans i programes	46,2		6,4		3,3	6,4	9,0	14,6	34,8	

*Les variables marcades amb un asterisc, per a la Generalitat de Catalunya, s'han calculat de forma conjunta per a tota la institució.

Font: Fundació Carles Pi i Sunyer

Taula 23. Compliment en matèria de convenis de col·laboració i subvencions

	Generalitat (N=13)	Ens públics Generalitat (N=113)	Supramunicipals (N=47)	Ens dependents supramunicipals (N=52)	Ajuntaments fins a 500 habitants (N=232)	Ajuntaments de 501 a 5.000 habitants (N=406)	Ajuntaments d'entre 5.001 a 20.000 habitants (N=145)	Ajuntaments d'entre 20.001 i 50.000 habitants (N=41)	Ajuntaments de més de 50.000 (N=23)	Ens dependents municipals (N=543)
Convenis de col·laboració*	100,0	50,4								
Subvencions, ajuts públics, premis o beques	100,0	15,0								

*Les variables marcades amb un asterisc, per a la Generalitat de Catalunya, s'han calculat de forma conjunta per a tota la institució.

Font: Fundació Carles Pi i Sunyer

Taula 24. Compliment en matèria de registre de grups d'interès

	Generalitat (N=13)	Ens públics Generalitat (N=113)	Supramunicipals (N=47)	Ens dependents supramunicipals (N=52)	Ajuntaments fins a 500 habitants (N=232)	Ajuntaments de 501 a 5.000 habitants (N=406)	Ajuntaments d'entre 5.001 a 20.000 habitants (N=145)	Ajuntaments d'entre 20.001 i 50.000 habitants (N=41)	Ajuntaments de més de 50.000 (N=23)	Ens dependents municipals (N=543)
Registre de grups d'interès*	100,0		2,1		0,0	0,2	0,7	0,0	8,7	

*Les variables marcades amb un asterisc, per a la Generalitat de Catalunya, s'han calculat de forma conjunta per a tota la institució.

Font: Fundació Carles Pi i Sunyer

12.Lliçons apreses i recomanacions

Lliçons apreses respecte la regulació catalana en matèria de transparència Llei 19/2014

1. Es tracta d'una llei ambiciosa que inclou un nombre elevat i heterogeni d'ens i de matèries.
2. Aquesta voluntat d'ampli abast sovint genera efectes de manca de definició d'alguns elements o de dificultats d'adequació a tots els ens inclosos.
3. Suposa un volum d'informació molt elevat que requereix de molts mitjans per tal de poder-lo gestionar de forma correcta.
4. La norma pretén anar molt més enllà de la publicitat activa i generar un canvi cultural i organitzatiu profund en el Sector Públic.

Recomanacions respecte la regulació catalana en matèria de transparència Llei 19/2014

1. Caldria una millor definició i un desenvolupament normatiu que defineixi de forma clara els conceptes i els elements que es configuren com d'obligat compliment així com els aspectes tecnològics de la seva aplicació.
2. En la mateixa línia, cal precisar quina és l'articulació de l'aplicació orientada a cada tipologia d'ens obligat i establir les modulacions adients.
3. És necessari preveure una dotació de recursos (materials, humans i econòmics) realistes d'acord amb l'ambició de la norma.
4. És necessari establir una implementació de la norma en fases d'acord amb el diferent tipus d'informació que estarà disponible en cada moment i amb les possibilitats reals d'assoliment d'objectius. Un pla estratègic conjunt per al Sector Públic podria ser una eina útil en aquesta línia.

Lliçons apreses sobre la identificació dels ens obligats al compliment de la norma

5. Existeix un cens molt elevat d'ens obligats a la norma.
6. Entre els ens obligats al compliment de la norma existeixen ens de naturalesa molt diferent i amb posicions dins del sistema institucional molt diferents.

7. Algunes de les entitats sotmeses poden no tenir els recursos o la capacitat suficient per a l'aplicació d'una norma d'aquestes característiques de forma satisfactòria.

Recomanacions sobre la identificació dels ens obligats al compliment de la norma

5. En alguns casos, caldria disposar d'un cens elaborat per l'autoritat responsable de quins són els ens obligats d'acord amb els criteris de la norma.
6. És necessari distingir entre les diferents naturaleses d'ens i disposar d'eines normatives que articulin un compliment de la norma adient en cada cas.
7. És necessari preveure recursos específics per a aquelles entitats obligades que poden tenir una situació més fràgil.

Lliçons apreses sobre la identificació dels elements que donen compliment a les obligacions de la norma

8. La llei preveu la publicació d'un alt volum de documentació i arxius vinculats a l'activitat del Sector Públic.
9. La major part dels elements previstos plantegen problemes de definició i adequació i cada ens ha fet públic allò que ha considerat més adient i en els termes i magnituds que ha preferit. Aquest fet dificulta la comprensió de la informació i la comparabilitat de la dada.

10. Algunes de les matèries són molt específiques i requereixen de coneixements específics previs per a poder interpretar la informació.
11. Pel que fa als formats, els ens han tendit a posar a disposició els formats amb què treballen i aquells que podien elaborar de forma més àgil. De forma molt generalitzada no es tracta de formats reutilitzables.
12. Resulta complex identificar de forma clara la informació, entre d'altres coses perquè l'estructuració dels continguts és complexa atenent a l'elevat volum requerit.
13. L'actualització de continguts i la localització de la informació vigent manifesta algunes problemàtiques. No tots els documents o pàgines disposen de data de referència.
14. Alguns dels documents o elements exigits suposen un procés per a la seva elaboració.

Recomanacions sobre la identificació dels elements que donen compliment a les obligacions de la norma

8. Cal establir paràmetres de quina informació és rellevant i per a quina tipologia d'ens en cada cas per tal d'evitar que un excés de registres en dificulti l'accés i comprensió.
9. Caldria definir alguns models normalitzats per tal d'homogeneïtzar la informació disponible i facilitar-ne la comparació i intel·ligibilitat.

10. Cal valorar quina és la millor manera de donar publicitat a algunes matèries que poden requerir de coneixements previs per a poder ser interpretades de forma correcta i establir models que facilitin aquest procés de pedagogia amb la ciutadania.
11. Cal portar a terme una normalització en formats, suport i estructura dels arxius publicats.
12. Cal treballar en sistemes que puguin millorar l'estructuració de la informació i l'estructura dels portals.
13. Cal establir protocols clars que com i quan s'actualitza la informació i com es fa constar en cada cas la data de vigència de la informació.
14. Cal promoure iniciatives que facilitin eines per desenvolupar aquells elements que resulten més sofisticats i que la llei obliga a estendre de forma generalitzada. Seria el cas, per exemple, de les Cartes de Serveis, els processos de valoració i avaluació del serveis o dels codis de conducta.

Lliçons apreses sobre els aspectes tecnològics vinculats al compliment de la norma

15. La llei 19/2014 s'aplica en una part molt important mitjançant l'ús de les tecnologies de la informació. L'ús d'aquestes tecnologies hauria de suposar una millora en l'accessibilitat i facilitat de localització de la informació.
16. Hem detectat problemes vinculats a la diversitat d'ús de softwares i problemes de compatibilitat de protocols de seguretat. La resolució d'aquestes situacions pot no ser evident per a persones sense cap tipus de coneixement específic.

17. Molts dels arxius i documents que s'han posat a disposició de la ciutadania no permeten cap tipus d'intervenció (sovint ni impressió ni cerca).
18. La diferència entre allotjament de la informació i publicació suposa alguns problemes sobretot en aquells casos en què els portals s'han configurat com a portals d'enllaços. La inestabilitat dels llocs d'allotjament de les dades i els canvis en la configuració de molts portals web genera problemes de vincles trencats.

Recomanacions sobre els aspectes tecnològics vinculats al compliment de la norma

15. L'ús de les tecnologies de la informació ha de garantir un millor accés i localització de la informació; en aquest sentit, cal garantir que tots els actors i organitzacions implicats estan alineats amb aquest objectiu.
16. Cal analitzar els problemes vinculats a l'accés, a la localització i a la neutralitat de les xarxes. Cal garantir que un "ciudadà mitjà" pot accedir a la informació.
17. Cal treballar en formats que permetin una reutilització de la informació o, com a mínim, en sistemes que permetin portar a terme determinades accions com la cerca, la impressió o l'exportació.
18. Cal que els responsables d'acompliment de la normativa tinguin clarament identificat on s'allotja la informació i actualitzin de forma adient tot el circuit, des dels documents originals, però també els enllaços i les referències en diverses localitzacions.

Lliçons apreses sobre l'anàlisi dels Elements Fonamentals de Publicitat Activa en la Generalitat de Catalunya i en els seu sector instrumental

19. La Generalitat de Catalunya va desenvolupar de forma paral·lela al tràmit parlamentari de l'aprovació de la llei de transparència catalana moltes actuacions amb aquesta finalitat.
20. El portal de transparència de la Generalitat de Catalunya conté i aglutina molta informació que, en molts casos, supera amb escreix les obligacions estrictes de la norma però que, de vegades, requereixen cerca o interpretació.
21. Part de la informació només es pot consultar a nivell general per a tota l'administració autonòmica, la qual cosa impedeix obtenir informació particular de cada conselleria.
22. A nivell general, s'obté un elevat nivell de compliment en els elements de publicitat activa definits com a fonamentals. No obstant això, encara queden elements pendents de publicació .
23. Molts dels elements en els que es detecta un compliment inferior són aquells que inclouen un component més innovador o impliquen el desenvolupament d'un procés llarg i complex que va més enllà de la publicació de continguts específics.
24. Molts dels ens públics de la Generalitat no disposen d'un portal o apartat dins del lloc web que permeti de forma fàcil i ràpida la consulta dels requisits establerts a la norma.

25. Els ens públics de la Generalitat de Catalunya presenten deficiències en el compliment de la norma que es podrien deure a la manca de recursos i mitjans propis per desenvolupar-la.

Recomanacions sobre l'anàlisi dels Elements Fonamentals de Publicitat Activa en la Generalitat de Catalunya i en els seu sector instrumental

19. Seria recomanable que la Generalitat de Catalunya seguís desenvolupant actuacions dirigides a fomentar la transparència en les administracions públiques, tal com ha fet fins ara.
20. Un cop superada una primera fase que doni accés als continguts, cal que la Generalitat engegui processos per tal que la informació consultable sigui accessible, homogènia, comparable i intel·ligible.
21. La consulta de determinats continguts a nivell de conselleria incrementaria la transparència institucional i permetria al ciutadà obtenir informació més concreta sobre la gestió autonòmica.
22. Cal esmerçar esforços en el desenvolupament d'algunes eines que encara es troben en procés d'implantació com per exemple el registre de grups d'interès o els mecanismes d'avaluació de plans i programes.
23. Els ens públics de la Generalitat haurien de tenir un portal de transparència propi o un apartat en el seu lloc web que permetés localitzar la informació sobre transparència de forma àgil i ràpida.
24. La Generalitat de Catalunya hauria de posar a l'abast dels seus ens públics els recursos materials, econòmics i tècnics necessaris per tal que aquests poguessin desplegar efectivament els requisits establerts a la norma.

Lliçons apreses sobre l'anàlisi dels Elements Fonamentals de Publicitat Activa en els Ajuntaments i en els seu sector instrumental

26. El desplegament de la llei de transparència s'ha dut a terme en un context de restriccions per als ajuntaments que han vist com, en els darrers cinc anys, els seus recursos humans, materials, tècnics, econòmics i financers minvaven paulatinament.
27. Donar compliment als requeriments establerts a la llei de transparència requereix d'un gran volum de recursos, no sempre a l'abast del món local.
28. L'existència de plataformes paral·leles que ofereixen informació pública sobre el mateix ens genera informació dispersa i confusa.
29. El consorci AOC ha ofert recolzament tècnic al món local a través de la creació d'un portal de transparència on més de les tres cinquenes parts dels ajuntaments han allotjat el volum principal d'informació sobre transparència municipal.
30. La vinculació dels portals de transparència municipals amb plataformes que aglutinen, centralitzen i difonen informació pública es configura com un aspecte clau per donar compliment a la norma.
31. Els ajuntaments presenten nivells de compliment diferents en funció de les seves dimensions poblacionals: mentre que els municipis més grans de 20.000 habitants han publicat un volum important dels continguts requerits, en els municipis per sota dels 5.000 habitants es detecta un desplegament incipient de la norma.
32. Un gruix important dels ens dependents dels ajuntaments no han desenvolupat mesures per fer publicitat de la seva informació.

Recomanacions sobre l'anàlisi dels Elements Fonamentals de Publicitat Activa en els Ajuntaments i en els seu sector instrumental

25. Cal invertir recursos addicionals als existents per tal que els ajuntaments i els seus ens dependents puguin donar compliment als requeriments exigits, especialment, per als que se situen per sota dels 20.000 habitants.
26. Cal centralitzar la informació sobre transparència municipal a través del portal de transparència de Catalunya, de forma que es pugui accedir a tota la informació en aquesta matèria de tots els ajuntaments catalans a través d'aquest mitjà.
27. Els llocs web dels ajuntaments haurien d'incloure en un lloc visible, al qual es pugui accedir de forma ràpida i fàcil, un vincle que permeti accedir a la informació pública disponible sobre transparència.
28. Cal potenciar, optimitzar i rendibilitzar al màxim les plataformes de difusió de la informació pública que ja existeixen, en col·laboració amb l'AOC, les entitats supramunicipals i la Generalitat.

Lliçons apreses sobre l'anàlisi dels Elements Fonamentals de Publicitat Activa en els ens supramunicipal i en els seu sector instrumental

33. Configuren un conjunt d'ens molt desigual internament, alguns dels quals són receptors i d'altres són emissors de suport per a la resta d'entitats locals.
34. L'estructura del segon nivell català és complexa i articulada i genera capes institucionals amb posicions institucionals diferents.

35. Algunes de les entitats incloses en aquesta categoria han desenvolupat línies pròpies de treball en l'àmbit de les polítiques de transparència i, alhora, tenen una llarga experiència en el suport municipal.
36. Algunes de les entitats havien generat sistemes i registres propis que contenen un gran volum d'informació.

Recomanacions sobre l'anàlisi dels Elements Fonamentals de Publicitat Activa en els ens supramunicipals i en els seu sector instrumental

29. Cal tenir present les característiques particulars de cadascun d'aquest tipus d'ens i preveure de forma adient recursos i eines en cada cas.
30. Cal tenir present les dificultats d'un sistema institucional compost de diferents nivells juxtaposats per tal que una reiteració d'informació no generi confusió.
31. Cal posar en valor l'experiència i eines d'unes entitats properes al territori i que podran desenvolupar una tasca de suport i acompanyament en la matèria sostenible en el temps.
32. Cal preveure els recursos per tal que eines i registres previs es puguin posar en valor i esdevenir útils. Seria el cas, per exemple, dels buscadors del Butlletí Oficials de la Província. Cal promoure que es comparteixin les experiències i fomentar bones pràctiques.

Lliçons apreses sobre l'anàlisi dels Elements Fonamentals de Publicitat Activa en les entitats estatutàries

37. Es tracta d'entitats singulars que han aplicat la norma amb alguns desajustos respecte a les seves funcions i estructura.

Recomanacions sobre l'anàlisi dels Elements Fonamentals de Publicitat Activa en les entitats estatutàries

33. Caldria que aquestes entitats integressin en la seva normativa la matèria de la transparència i en fessin un desplegament adaptat a les seves funcions i estructura.

Lliçons apreses sobre l'anàlisi dels Elements Fonamentals de Publicitat Activa en els ens de cooperació

38. Es tracta d'entitats públiques fundades a través de l'associació d'altres administracions però amb una naturalesa i funcions que poden ser distintes per a cada tipus d'ens.

Recomanacions sobre l'anàlisi dels Elements Fonamentals de Publicitat Activa en els ens de cooperació

34. Caldria que, inicialment, es donés suport tècnic i econòmic a tots aquests ens per tal que podessin disposar tots ells d'un lloc web específic.

35. Cal incentivar més formació i suport humà en matèria de transparència per tal d'incentivar la posada en marxa de portals i/o apartats específics d'informació per tal d'assolir els objectius de la llei.

13. Conclusions

L'estudi per a l'obtenció de dades sobre el compliment de la normativa de transparència ha suposat l'anàlisi de més de 2.400 ens i la incorporació de la informació en bases de dades d'uns 300 registres. És a dir, un procés de treball de camp sense precedents per a l'anàlisi de la implementació d'una norma. Cal dir que ha estat un procés d'una gran complexitat en gairebé tots els seus aspectes i que, a més, s'ha hagut d'enfrontar a algunes dificultats afegides com els temps electorals i un desplegament temporal inapropiat. En aquest sentit, el fet que el treball de camp s'hagi desenvolupat en el primer trimestre de l'any d'entrada en vigor completa i de forma paral·lela a un canvi de govern genera biaixos en la recollida de dades difícilment compensables.

La lectura detinguda del text posa de manifest que la regulació aspira a la transformació de les estructures i de la cultura organitzativa existent. Aquest no és un canvi menor sinó

que hauria de desplegar efectes en àmbits de naturalesa diversa, com ja s'ha esmentat en l'apartat de lliçons apreses i recomanacions així com en les conclusions sectorials per tipologia d'ens. Suposar que tots aquests aspectes es redueixen a un element de publicitat de la informació és gairebé un frau a l'esperit de la norma. La manca de mecanismes previs per a la correcta implementació podria fins i tot entendre's com una manca de compromís per part dels actors que, de fet, impulsen una norma de trets i contingut tan ambiciosos.

Ara bé, una de les conclusions que es pot deduir del treball de recollida de dades en la seva globalitat és que les institucions han entès la profunditat del canvi que suposa l'aplicació completa de la normativa però s'han vist superades per les dificultats materials i culturals. Hem pogut observar que existeix, en termes generals, una bona predisposició per part de la major part del teixit institucional català i alhora hem constatat una manca de recursos, tant materials, com humans i temporals per a una aplicació satisfactòria.

En aquest sentit, considerem que és necessari definir unes fases clares de desplegament de la regulació que permetin dotar de forma adient el teixit institucional i desenvolupar les tasques necessàries. Cal ser conscients que una bona implementació de la norma, des del trasllat en reglaments d'aplicació fins a la fase d'avaluació, ha esdevingut un element estratègic i sensible que pot implicar una transformació profunda de les institucions o convertir-se en una oportunitat perduda.