

La Publicitat Activa en l'àmbit municipal a Catalunya.

Especial estudi de l'Ajuntament d'Hostalric



Elisabet Albert Pla. 41547691-P

Tutora: Gemma Geis

Curs 2016/2017

Facultat de Dret

**Treball final de Grau en
Ciències Polítiques i de
l'Administració**

Amb el present treball culmino una etapa magnífica de la meua vida. Moltes gràcies a tots els que heu estat al meu costat, sense vosaltres no hagués estat possible.

“La ignorancia en materia civil engendra desconfianza y predispone a dejar las cosas como están. Los poderes públicos no gozan de una confianza plena porque, generalmente, gran parte de su trabajo se desconoce. Esta circunstancia podría paliarse dando publicidad a los asuntos civiles. Es necesario crear instituciones que sometan a los servidores públicos a luz y taquígrafos a fin de desvanecer cualquier sospecha de deshonestidad. La transparencia en el ejercicio del cargo puede asegurarse impulsando la publicidad oficial más allá de su estado actual. El arte de informar al público sobre las actuaciones oficiales no está muy desarrollado” (Arland D. Weeks, “The Psychology of Citizenship”, 1917)

ÍNDEX

Abreviatures	6
INTRODUCCIÓ.....	7
CAPÍTOL I.....	9
1. CONTEXT I NAIXEMENT DE L'OBLIGACIÓ DE LA TRANSPARÈNCIA A L'ÀMBIT MUNICIPAL	9
1.1 La transparència	9
1.1.1 El govern obert, el bon govern i la rendició de comptes	10
1.1.2 Una aproximació al concepte de transparència	14
1.1.3 Tipologies sobre Transparència	17
1.1.4 Transparència i Publicitat Activa	20
1.2 Règim jurídic aplicable	22
1.3 Les lleis de transparència de les Comunitats Autònomes	23
1.3.1 Comparativa dels Consells de transparència de cada Comunitat Autònoma	27
CAPÍTOL II	29
2. LES OBLIGACIONS LEGALS DE PUBLICITAT ACTIVA ALS MUNICIPIS	29
2.1 Contextualització del marc legal i orígens de la regulació catalana	29
2.2 Aplicació de la Llei catalana 19/2014 de transparència	31
2.2.1 Estructura i contingut de la Llei 19/2014	34
2.2.2 L'àmbit d'aplicació de la LTBGC a les entitats locals (article 3). Els obligats.....	35
2.3. La transparència com a publicitat activa.....	39
2.3.1 El Portal de Transparència en relació amb la publicitat activa als ens locals.....	41
2.4 Obligacions de publicitat activa que han de complir els ajuntaments.	43
2.4.1 Reutilització de la informació pública	50
2.4.2 El Govern Obert	51
2.5 Límits a les obligacions de transparència	53
2.5.1 El dret fonamental a la protecció de dades personals	56
2.6. El Règim sancionador.....	59

CAPÍTOL III.....	62
3. ANÀLISI DEL COMPLIMENT DE LES OBLIGACIONS DE PUBLICITAT ACTIVA AL PORTAL DE L'AJUNTAMENT D'HOSTALRIC	62
3.1 El Portal de Transparència de l'Ajuntament d'Hostalric	64
3.1.1 Anàlisi del Portal i els seus indicadors	64
3.1.2 Resultats de l'anàlisi (punts forts i punts febles del Portal)	72
3.2 Avantatges i inconvenients de la posada en marxa del Portal.....	75
3.3 Reptes de futur i propostes de millora	76
CONCLUSIONS.....	79
BIBLIOGRAFIA	82

Abreviatures

AEPD	Agència Espanyola de Protecció de Dades
CCAA	Comunitats Autònomes
CE	Constitució Espanyola de 1978
DOGC	Diari Oficial de la Generalitat de Catalunya
EAC	Estatut d'Autonomia de Catalunya
ITA	Índex de Transparència dels ajuntaments
LRBRL	Llei 7/1985, de 2 d'abril, reguladora de les Bases de Règim Local
LTBG	Llei 19/2013, de 9 de desembre, d'accés a la informació pública i bon govern.
LTBGC	Llei de Transparència Catalana 19/2014, de 29 de desembre.
OECD	Organització per la Cooperació i el Desenvolupament
RLT	Relació de llocs de treball
TIC	Tecnologies de la informació i la comunicació
UE	Unió Europea

INTRODUCCIÓ

Sóc estudiant de l'últim curs de Ciències Polítiques i de l'Administració i a continuació faig una breu introducció del que serà el meu treball de final de Grau.

Podria dir que l'elecció d'aquest tema de treball ve de temps enrere, concretament fa ara un any, quan estava fent pràctiques al bufet de Roca i Junyent a Girona, en el departament de Dret Administratiu, i vaig tenir el plaer de treballar en un projecte sobre transparència encarat als ajuntaments. Aquesta experiència va ser molt enriquidora i vaig decidir que el meu tema de treball tractaria sobre la transparència, però per tal d'acotar l'estudi m'he centrat en l'àmbit de la publicitat activa.

La transparència és un tema que ha anat guanyant rellevància els darrers anys a causa de la demanda de la societat i que ha servit per apropar les institucions a la ciutadania. L'aprovació de la Llei de transparència, accés a la informació pública i bon govern, han enfortit la confiança de la societat en les administracions i en el si de la democràcia en el món occidental.

El nucli del present treball el situaré en l'anàlisi de la Llei 19/2014, de 29 de desembre, de transparència, accés a la informació pública i bon govern, del Govern de Catalunya. Exposaré, en termes senzills, el context, les obligacions i els reptes de la present Llei, en relació amb la seva aplicació als ajuntaments. Estudiaré l'aplicació de la llei i em centraré en l'estudi dels indicadors de transparència i la millora del Portal de Transparència de l'Ajuntament d'Hostalric com a repte de futur dins el model de Gestió de la Transparència Municipal.

Pretenc que sigui un estudi clar, complet i original, en tant que l'aprovació de la Llei de transparència ofereix un gran camp de treball. Vull oferir al lector una visió de la situació de la transparència a Catalunya i com introduir millores, que com a ciutadans ens ajudaran a incidir en el procés. És un treball que realitzaré des del punt de vista d'una futura politòloga i jurista, interessada en la qualitat democràtica i la responsabilitat política, pròpia de l'Estat social, democràtic i de Dret.

El treball que iniciaré a continuació es divideix en dos capítols i un cas d'estudi final.

En el primer capítol analitzaré el context que envolta la transparència a nivell teòric, centrant l'epígraf en el naixement de l'obligació de la transparència a l'àmbit local, i el que alguns autors entenen sobre el concepte de transparència o Publicitat Activa i els que se'n deriven, com el govern obert, el bon govern i la rendició de comptes. En aquest mateix apartat citaré el règim jurídic que cal tenir en compte per endinsar-nos en l'estudi de la transparència, realitzaré una comparativa de les Lleis de transparència existents a cada Comunitat Autònoma i finalment analitzaré els indicadors en relació amb els Portals de Transparència i com aquests incideixen en el procés i l'índex de cada Ajuntament.

En el segon capítol, analitzaré les obligacions legals de publicitat activa als municipis, centrant l'estudi en la Llei 19/2014, de 29 de desembre, de transparència, accés a la informació pública i bon govern. Analitzaré l'estructura i l'àmbit d'aplicació a les entitats locals de la Llei catalana, tot centrant l'estudi en la publicitat activa. Com a base d'aquest faré un anàlisi de les obligacions de publicitat activa que tenen els ajuntaments i com aquests posen en marxa els Portals de transparència. Caldrà tenir en compte els límits existents a la transparència i com el règim sancionador plasmat en la Llei influeix en el procés.

Finalment, en el tercer capítol, una vegada estudiada la Llei i totes les seves cares, m'endinsaré en l'anàlisi del Portal de Transparència de l'Ajuntament d'Hostalric. Partint del que ja hauré treballat fins al moment, caldrà estudiar el Portal de l'Ajuntament, els indicadors i l'índex de transparència per poder presentar millores i evidenciar perquè els ajuntaments necessiten continuar treballant per tal de fer més innovadora la gestió de la transparència i així arribar al màxim compliment de la Llei en els Portals web de cada un d'ells.

CAPÍTOL I

1. CONTEXT I NAIXEMENT DE L'OBLIGACIÓ DE LA TRANSPARÈNCIA A L'ÀMBIT MUNICIPAL

1.1 La transparència

El concepte de la transparència va relacionat amb la consulta d'informació per part de la ciutadania, de tal manera que l'accés a la informació queda totalment garantit, amb la implicació de les administracions públiques, que han d'oferir als ciutadans tota la informació que la Llei estableixi, tot facilitant el procés i l'assoliment d'un elevat nivell de transparència. No només fa referència a l'accés a la informació pública per part dels ciutadans, sinó també l'exigència d'un procés basat en la democràcia i el bon govern, per assolir una bona eficiència.

Hem de tenir en compte que les accions a favor d'una major transparència han vingut imposades per la present Llei Estatal i les que en derivaren per part de les CCAA pertinents, que es varen dotar d'una Llei sobre transparència en el seu moment. Ha estat un procés lent, que encara avui dia s'està consagrant. La implementació de la Llei ha generat complicacions encara existents, però que fan del present treball, un estudi d'actualitat.

En aquest apartat pretenem donar coherència al concepte de transparència, que fins al moment ha desencadenat certa reticència i algunes contradiccions en l'àmbit conceptual. Citarem diverses visions sobre transparència d'alguns dels autors més destacats, què implica i quins aspectes més transcendents hem de tenir en compte per endinsar-nos en el gran projecte que és i engloba la transparència en general i dins el règim municipal.

Caldrà matisar el concepte i allò que se'n deriva, segons el que s'estableix en l'objecte de la Llei i com s'estructura aquesta, per tal d'analitzar, més endavant, els apartats que la conformen.

Com ja sabem, la transparència i el dret d'accés a la informació pública són conceptes vinculats a l'àmbit del Dret Administratiu i que involucren a les empreses, organitzacions sense ànim de lucre, partits polítics, o fins i tot *lobbies*, que a la pràctica, les seves activitats es veuen relacionades amb les administracions públiques. Les demandes de control sobre l'activitat política i la gestió de les institucions públiques ha generat la creació de la

normativa en transparència, que és el tema que ens ocupa. S'ha de gestionar i publicar la informació pública per tal que els ciutadans tinguin accés a la mateixa de forma àgil, econòmica, fàcil i possible, cosa que implica una sèrie d'obligacions administratives i de govern obert que garanteixi una transparència a través de mitjans electrònics.

En l'article 2 de la Llei catalana, trobem definits els conceptes: en primer lloc defineix la Transparència com a "*l'acció proactiva de l'Administració de donar a conèixer la informació relativa als seus àmbits d'actuació i les seves obligacions amb caràcter permanent i actualitzat, de la manera que resulti més comprensible per a les persones i per mitjà dels instruments de difusió que els permetin un accés ampli i fàcil a les dades i els facilitin la participació en els assumptes públics*". (Llei 19/2014)¹. I seguidament defineix la informació pública, el dret d'accés a la informació pública, el bon govern, el govern obert, l'Administració pública, els grups d'interès, els subjectes obligats i la publicitat activa.

Per tal d'avançar en l'estudi conceptual, fora bo que partíssim de la concepció entre ètica i poder polític de les societats en general. Com ja deia ARISTÒTIL, caldria distingir entre règims rectes i defectuosos: els primers buscaven el bé comú, els segons l'interès personal del governant.² La filosofia antiga ja deixava entreveure el que hauria de ser la transparència, un bon govern i un govern obert en la gestió política.

1.1.1 El govern obert, el bon govern i la rendició de comptes

Seguint amb el concepte que ens escau, cal mencionar la visió de CRUZ-RUBIO, que va proposar com a definició de *govern obert*: "*como una filosofía político administrativa, un nuevo paradigma o modelo de interacción sociopolítica que -basado firmemente en los valores y principios de transparencia, de la democracia participativa y empoderamiento ciudadano, de la rendición de cuentas, el open data y del uso de avances tecnológicos, y en la conformación de gobiernos como plataformas que promueven la colaboración e interacción- se constituye como un modo y/o estrategia\$ para el diseño, implementación, control y evaluación de políticas públicas y para procesos de modernización administrativa, y que ubica al ciudadano en el centro de atención y de prioridad, ofreciendo así una*

¹ Llei 19/2014, del 29 de desembre, de transparència, accés a la informació pública i bon govern, DOGC, 6780

² ARISTÒTIL: *La política*, Madrid, Austral, 2012.

*alternativa para la gestión de lo público. Como filosofía político administrativa, es pues diferenciable respecto de otras estrategias o filosofías político-administrativas existentes”.*³

Molts autors senyalen a *BARACK OBAMA*, com el pare del “govern obert”, però com deia *ÁLVARO RAMÍREZ-ALUJAS*, el terme va aparèixer de manera oficial a finals de la dècada dels setanta al Regne Unit. Tot i que els qui veritablement varen impulsar les iniciatives per a la innovació en govern obert van ser els ciutadans, que, coexistint amb les institucions, fomentaren i fomenten un govern obert i la seva existència. Aquesta col·laboració es fa necessària per tal de seguir endavant amb el procés a tots nivells. Tal com senyalen *EVA CAMPOS* i *ANA COROJAN*: “Para hablar de la existencia de un gobierno abierto, es condición necesaria e imprescindible que se cumplan dos requisitos. Por un lado, el acceso libre, abierto y gratuito a los datos e información relacionada (*open data*)”, algo que depende absolutamente de las instituciones, y “la participación y acción de los ciudadanos (*open action*)”.⁴

Així doncs, ens trobem davant d'un dels eixos que conformen l'entramat complex de la transparència. Les administracions han d'obrir-se al ciutadà i complir amb els requisits i obligacions fixades en la Llei. Per tal que això succeeixi s'han d'adequar a la legalitat i a l'actualitat, permetent l'accés a la informació, així gestionant un govern obert, eliminant barreres i facilitant l'accés dels ciutadans a aquest. L'objectiu és garantir la informació al ciutadà, és aquí on el paper de les tecnologies cada vegada ha adquirit més rellevància i on s'ha gestionat la via del Govern Obert (*Open-Data*), per assolir els reptes fixats en la Llei.

Hem de situar la idea de “bon govern” en un context actual, com aquell que promou institucions que fomenten la transparència, la rendició de comptes, l'efectivitat, la coherència, la imparcialitat i la participació, per tal de garantir la integritat dels governants i el seu servei a l'interès general.⁵

Cal que tinguem en compte, no només el concepte de govern obert, sinó també la manera com la transparència i *la rendició de comptes* en les democràcies es correlacionen amb aquest. Ja que l'objectiu és incentivar la integritat i responsabilitat públiques, per tal de

³ VILLORIA.MENDIETA, & CRUZ-RUBIO: Govern Obert, transparència i rendició de comptes: marc conceptual. En VILLORIA M, *Bon Govern, Transparència i integritat institucional al Govern Local*. Barcelona: Diputació de Barcelona, 2015, p.82.

⁴ GONZALO: *Los tres pilares del 'Open Government'*, 2012.

⁵ MENDIETA, & CRUZ-RUBIO: Govern Obert, transparència i rendició de comptes: marc conceptual. En VILLORIA M, *Bon Govern, Transparència i integritat institucional al Govern Local*, op.cit, 2015, p.63.

prevenir l'abús de poder, un dels motius pels quals es va tramitar la present Llei de transparència, impulsada per la creixent preocupació de la societat envers la corrupció.

El concepte "rendició de comptes", avui dia s'ha expandit i inclou en si tres dimensions: el control institucional, l'electoral i el social.⁶

Ens trobem davant d'una democràcia representativa, en la que, per tal d'assegurar una bona representació, caldria garantir la transparència, potenciar la rendició de comptes i incrementar la participació ciutadana. En aquest context, els lideratges són els actors, entesos com a representants que satisfan les preferències de la majoria de votants o ciutadans.⁷

La transparència té una finalitat última envers els representants, que poden no actuar racionalment i objectivament, en tant que poden robar en situacions de baixa virtut cívica tot superant controls horitzontals de balanç i guanyar eleccions. Així doncs, es requereixen mecanismes de control horitzontal per reduir les possibilitats de manipulació i abús. Cal controlar els polítics fins i tot quan afavoreixin els seus electors, s'anomenen mecanismes d'*accountability horitzontal*, és a dir, agències o òrgans que s'encarreguen de supervisar, prevenir i promoure la sanció o bé sancionar accions il·legals d'altres institucions estatals nacionals o subnacionals.

Aquestes agències ajuden a fer més transparents les decisions dels governants. S'afavoreix a una millor *accountability vertical*, en tant que les eleccions són el principal sistema de control en una democràcia. Afavoreixen a la transparència i milloren els mecanismes participatius i informatius. En tot el que es busca és que els representants no prioritzin els seus interessos privats sobre l'interès dels seus representats; s'afavoreix el control de la corrupció i l'abús de poder en última instància, es reforça el control de l'oposició al govern, essencial en tota democràcia.

Cal que tinguem en compte la incorporació del que s'anomena *accountability societal*, en una democràcia per evitar l'abús de poder i l'arbitrarietat dels poders públics. És un mecanisme de control de les autoritats polítiques, el trobem en les accions d'un conjunt d'associacions de ciutadans i moviments, que té per objectiu exposar errors governamentals, portar qüestions a l'agenda pública o activar el funcionament d'agències horitzontals d'*accountability*.

⁶ O'Donell, 1998; O'Donell, 2004a; O'Donell 2004b, Smulovitz, Peruzotti, 2000. MENDIETA, & CRUZ-RUBIO: Govern Obert, transparència i rendició de comptes: marc conceptual. En VILLORIA M, *Bon Govern, Transparència i integritat institucional al Govern Local*, op.cit, 2015, p.64.

⁷ MENDIETA, & CRUZ-RUBIO: Govern Obert, transparència i rendició de comptes: marc conceptual. En VILLORIA M: *Bon Govern, Transparència i integritat institucional al Govern Local*, op.cit, 2015, p. 64-65.

La rendició de comptes també ha de ser duta a terme per part dels partits polítics, que són els responsables de la preselecció de representants polítics.

Així doncs, dins els partits hi ha d'haver sistemes de control de poder, per tal que no es generin elits irresponsables que tenen incentius per abusar d'un poder tancat, arcaic i de portes giratòries. Cal pal·liar amb mecanismes com aquests, i aconseguir un sistema transparent i fiable dins de l'ètica que avui dia sembla perduda o també corrompuda.

En aquest context, ROSANVALLON ens diu que la legitimitat tradicional per eleccions i per resultats està en crisi, i que les democràcies actuals requereixen tres tipus de legitimitat: la legitimitat d'imparcialitat, la legitimitat de reflexivitat i la legitimitat de proximitat.⁸

Envers el sector econòmic, cal requerir de controls, procediments i normes en tant que ens trobem en una societat de gestió de "el que és virtual". L'oferta i la demanda precisa de la *transparència i la rendició de comptes*. Una economia transparent és garantia d'un sistema equilibrat per fer un projecte de societat segur.⁹

Seguint la correlació entre transparència i economia, cal destacar l'especial rellevància de les dades econòmiques sobre el funcionament de l'economia, la qual no podria funcionar sense que aquestes fossin fiables. Tal com anàvem esmentant, és necessari incentivar que els governs siguin més oberts i generar més acció col·lectiva, sinó les afectes seran negatius pel funcionament de l'economia i en correlació per al sistema democràtic.¹⁰

La transparència constitueix un pilar bàsic per desenvolupar i impulsar des de tots els nivells de la societat, una via per aconseguir equitat social i eficiència econòmica. Cal continuar lluitant per millorar els mecanismes de control en rendició de comptes i incentivar conductes ètiques. No només s'ha d'influir en el poder sinó que l'hem de millorar per tal de garantir cada cop menys corrupció i més legitimitat democràtica.

Tot l'esmentat anteriorment ho trobem explícitament regulat en la Llei 19/2014, concretament en el seu *article 11* sobre transparència en la *gestió econòmica, comptable, pressupostària i patrimonial*. Cal tenir en compte que la informació relativa a la gestió

⁸ MENDIETA, & CRUZ-RUBIO: Govern Obert, transparència i rendició de comptes: marc conceptual. En VILLORIA M: *Bon Govern, Transparència i integritat institucional al Govern Local*, op.cit, 2015, pp. 68-69.

⁹ MOLINA: *Por qué la transparencia*, Pamplona: Aranzadi, 2015.

¹⁰ MENDIETA, & CRUZ-RUBIO: Govern Obert, transparència i rendició de comptes: marc conceptual. En VILLORIA M: *Bon Govern, Transparència i integritat institucional al Govern Local*. op.cit, 2015, p. 70.

econòmica i pressupostària que l'Administració ha de fer pública en aplicació al principi de transparència ha d'incloure:

El pressupost i partides pressupostàries anuals, les retribucions, indemnitzacions i dietes, les activitats i béns dels membres del Govern, dels alts càrrecs de l'Administració i personal directiu, les societats, fundacions i consorcis i les indemnitzacions, els comptes anuals i informes d'auditoria de comptes i de fiscalització dels òrgans de control extern que l'hagin emès. Les resolucions dictades per l'òrgan competent per a instruir i resoldre els expedients relatius a les declaracions d'activitats, patrimonials i d'interessos dels alts càrrecs i inscripció en registres, en aplicació de la normativa sobre incompatibilitats dels alts càrrecs. També hauran d'incloure la informació sobre retribucions, indemnitzacions i dietes percebudes pels empleats públics en nivells i cossos. I, per últim, el cost de les campanyes de publicitat.

La informació a la gestió patrimonial ha d'incloure:

- a) La informació sobre les dades més rellevants de l'inventari general del patrimoni pel que fa als béns immobles de domini públic i patrimonials i als béns mobles amb un valor especial.
- b) La informació econòmica relativa a la gestió del patrimoni.¹¹

1.1.2 Una aproximació al concepte de transparència

Una vegada esmentades totes les implicacions conceptuals relacionades amb la rendició de comptes, cal connectar-lo amb el concepte de transparència.

Cal tenir en compte que no existeix un concepte estipulat sobre transparència definit com a tal. Tot i això, és important identificar els principis que la sustenten. Així doncs, parlem del que s'ha anomenat com a "Principi de publicitat i dret d'accés a la informació pública, el principi de bon govern i el principi de participació ciutadana".

Segons disposa el Preàmbul de la Llei 19/2014:

3. La regulació de la transparència en l'activitat pública és un dels pilars bàsics de la Llei. Aquesta regulació entén la transparència com una obligació a càrrec de l'Administració, que ha de facilitar de manera proactiva –és a dir, sense necessitat de demanda expressa– la

¹¹ Llei 19/2014, del 29 de desembre, de transparència, accés a la informació pública i bon govern, DOGC, 6780 (2014).

informació sobre dades i continguts de diversa naturalesa que són referencials respecte de la seva organització, funcionament, presa de decisions més importants i la gestió dels recursos públics. D'aquesta manera es dona compliment al mandat de l'article 71.4 de l'Estatut d'autonomia, que obliga l'Administració de la Generalitat a fer pública la informació necessària perquè la ciutadania en pugui avaluar la gestió.

Així doncs, entenem que la transparència implica la generació de normes i el desenvolupament de procediments que facin que els ciutadans tinguin un accés a la informació molt més fàcil. El bon govern i la transparència asseguraran que les normes i procediments es respectin amb les millors estratègies.

És important com a primer pas cap a una rendició de comptes, com un element que asseguri que no es pot manipular la participació ciutadana, com una eina d'eficàcia del mateix govern i finalment com la clau que permetrà la recuperació de la legitimitat que s'ha perdut, en els darrers anys, amb tots els casos de corrupció.

La transparència no només va correlacionada amb la lluita contra la corrupció. El Comitè de Transparència de l'OECD- Organització per a la Cooperació i el Desenvolupament- va definir-la com “el procés pel qual la informació de les condicions existents permet l'accés per a la presa de decisions i accions, de manera visible i comprensible”. Una definició general però molt ben considerada en tant que potencia a l'usuari sobre la informació mitjançant el reconeixement del que ha de ser visible i comprensible.

Un altra definició que ens pot ser d'utilitat, és la que va publicar *l'Asian Development Bank ADB*, equivalent al BID Banc Inter americà per al Desenvolupament. On definia la transparència com “la disponibilitat i claredat d'informació al públic general sobre regles governamentals, regulacions i decisions”. El diccionari de la Reial Acadèmia de la Llengua, defineix tal concepte de qualitat transparent com “clar, evident, que es comprèn sense dubte ni ambigüitat”.¹²

En concordança amb l'esmentat, podem entendre la transparència com un entramat d'informació fiable i accessible, de caràcter econòmic, social i polític. Informació que en l'àmbit del sector públic ha de permetre avaluar les institucions i formar opinions racionals als qui decideixen i als qui participen en la decisió. Una definició que ve correlacionada amb els ideals del que coneixem com a democràcia representativa. Així doncs, entenem que el

¹² DE LEÓN.P: *Hacia un concepto de Transparencia: Orígenes e importància*, 2008, p.1.

concepte de democràcia va lligat i requereix que els ciutadans estiguin informats i participin, així formulant objeccions i judicis de valor sobre el que fa el govern. Això només es pot aconseguir amb la transparència i el bon accés a la informació.

Com ja introduïa BENTHAM en dues de les seves frases clàssiques: “on no hi ha publicitat, (transparència) no hi ha justícia” i “els controls són insuficients: en comparació de la publicitat (transparència), tots els controls són poca cosa”. Ja donava importància a la transparència en una societat, on és cabdal prioritzar un govern obert i responsable.¹³

També BENTHAM va utilitzar a finals del segle XVIII per primera vegada el terme de “transparència” i va dir que “és una veritat indisputable i una de les bases de la ciència política, com més estricament siguem vigilats, millor ens comportarem”.

Trobats en aquest punt, cal situar les primeres accions a favor d'una major transparència, en el segle XVIII als Estats Units, en que algunes comunitats de Nova Anglaterra es van emprendre en reunions entre els ciutadans i els servidors públics.

L'any 1766 es va crear l'Acte de Llibertat de Premsa a Suècia, legislació que tracta la llibertat d'informació i el dret d'accés a aquesta. Actualment, molts països han adoptat mesures legislatives similars.¹⁴

Com diu DE LEÓN (2008), hi ha un fort consens al món, envers la transparència, entesa com a part determinant en els processos democràtics. En tant que, en les democràcies febles hi ha poca transparència i en canvi, en països on la democràcia ja esta arrelada, es promou la transparència i l'accés a la informació. És aquí on podem observar una disminució de la incertesa en la presa de decisions i una reducció de la corrupció.¹⁵

Cal entreveure aquesta tendència al llarg dels anys a incentivar les democràcies com a productes del món occidental, en correlació amb la transparència. Aquesta ha quedat aïllada i sense incentius per potenciar-la en tots els àmbits, no només en el polític, també en el laboral, públic, econòmic, entre d'altres. És necessària una democràcia més activa on els

¹³ MENDIETA VILLORIA, & CRUZ-RUBIO: Govern Obert, transparència i rendició de comptes: marc conceptual. En VILLORIA M, *Bon Govern, Transparència i integritat institucional al Govern Local*, op.cit, 2015, p.70.

¹⁴ PERRAMON: La transparència : concepte, evolució i reptes actuals. *Revista de Comptabilitat i Direcció*, 16, 2013, p.2.

¹⁵ PERRAMON: La transparència : concepte, evolució i reptes actuals. *Revista de Comptabilitat i Direcció*, 16, op.cit, 2013, p.3.

ciutadans siguin els veritables actors principals i les demandes les cartes d'accés per a la millora de la democràcia tal com la coneixem i el progrés cap a una societat transparent.

Com ja venia dient LIZCANO (2015), el millor incentiu de la societat espanyola són els ciutadans i el seu potencial d'idees, ja que les seves iniciatives en participació pública estan millorant la nostra societat. Una societat en la qual “Hem desenvolupat la forma de democràcia representativa, però no hem sabut canviar les estructures socials”.¹⁶

1.1.3 Tipologies sobre Transparència

Alguns autors han identificat diferents tipologies relatives a la transparència i com aquesta queda reflectida a la societat.

Segons C. CRUZ RUBIO I V. MENDIETA (2015), podem distingir tres dimensions sobre transparència, a les que basar l'estudi de les polítiques en aquest àmbit concret i així diferenciar els sectors que ocupa la transparència en la seva activitat. Segons els estudiosos del tema, la primera dimensió fa referència a la forma d'interacció respecte de la transparència, que la qualifiquen com a una forma d'activitat governamental reactiva o proactiva, segons les demandes d'informació. La segona dimensió, va relacionada amb el grau de transparència, i la qualifiquen de focalitzada, genèrica o interactiva. I finalment la tercera dimensió va correlacionada amb els resultats o *outputs* de la transparència, si es dona informació oportuna i fiable o no.

Les tipologies plasmades a continuació poden ser utilitzades per descriure polítiques o estratègies de transparència. Caldrà detallar cada una d'elles per veure quines són les seves característiques i com es desenvolupen en cada àmbit d'actuació.

La **transparència reactiva o passiva** és entesa com aquella que fa referència al dret del ciutadà a accedir a la informació pública i conèixer la tasca del govern, també a millorar el control i la rendició de comptes. Així doncs entenem que aquest model necessita una democràcia activa en la qual les autoritats han de retre comptes als ciutadans quan aquests ho demanin. També requereix de normes que garanteixin i recullin el dret d'accés a la informació, i permetre que els ciutadans disposin de la informació, per tal d'avaluar l'actuació del govern. Per tant, la demanda d'informació pública per part dels ciutadans

¹⁶ MOLINA: *Por qué la transparencia*, 1aed., op.cit, 2015, p.22-23.

implica que les agències del govern estan obligades a lliurar els documents públics que aquests sol·licitin.

La **transparència activa** l'entendem com l'obligació que té l'administració de presentar informació sobre el funcionament d'aquesta. És el que coneixem com la posada a disposició per part dels òrgans de l'administració pública, d'informació sobre estructura orgànica, funcions, resultats, dades d'empleats i càrrecs públics, sobre contractacions d'obres, subministrament de béns, prestació de serveis, assessories, consultories, etc. Molts estudiosos veuen aquest tipus de transparència com una ampliació que reafirma el dret d'accés a la informació en les democràcies. No només tracta sobre el dret de sol·licitud d'informació pública, sinó també sobre l'obligació de les institucions públiques de donar publicitat sobre la seva activitat, el que coneixem com a publicitat, activa i passiva; aquestes dues dimensions són fonamentals per garantir un bon sistema eficaç de transparència.

La **transparència focalitzada** és un mètode per tal de donar informació detallada per resoldre necessitats de públics concrets. La informació esta posada a disposició per part del govern o bé sol·licitada per part de la ciutadania. Comprèn el nom de focalitzada, ja que es centra en àrees específiques. Així doncs, el govern resoldrà o impulsarà reformes utilitzant mecanismes, tals com: l'autoritat ordenarà a un ens privat o públic divulgar informació important, o bé mitjançant mecanismes tecnològics. L'objectiu és ser específics a l'hora de divulgar la informació d'un àmbit concret i per a una audiència concreta.

La **transparència col·laborativa**, es basa en la utilització de les TIC i el que coneixem com *open data*. Requereix col·laboració per tal de transformar moltes dades. Les administracions estan obligades a publicar dades i el ciutadà té el dret de processar-les per tal de produir informació nova. S'incideix en el concepte de corresponsabilitat i control ciutadà.

Es podria considerar aquest tipus de transparència com a un pas per al desenvolupament del model en transparència proactiva. Gràcies a les noves tecnologies i el treball de col·laboració amb l'ús de les xarxes, el problema es centra en processar la informació en coneixement per al benestar i innovar en la seva utilització.¹⁷

¹⁷ MENDIETA, & CRUZ-RUBIO: Govern Obert, transparència i rendició de comptes: marc conceptual. En VILLORIA M, *Bon Govern, Transparència i integritat institucional al Govern Local*, op. cit, 2015, pp. 73-76.

Una altra dimensió respecte la transparència, és la que va en consonància amb els resultats de la publicació d'informació. Aquesta tipologia identifica la transparència “clara” i la transparència “opaca”. També es pot utilitzar aquesta dimensió, per descriure els resultats d'estratègies de transparència.

La **transparència “opaca”**, fa referència a la informació que les institucions donen, com aquelles informacions que no són del tot reveladores, ja que la finalitat és donar una imatge falsa de l'obertura del govern. A la pràctica, és el que es dona quan aquestes publiquen informació aïllada, estadístiques innecessàries, dades sense sentit i documents de gran envergadura.

En canvi, la **transparència “clara”**, va lligada amb les polítiques d'accés a la informació i els programes que faciliten informació fiable sobre les institucions, les responsabilitats i les despeses. Les dades d'aquesta tipologia de transparència, són molt més fiables, necessàries, reutilitzables, i comparables.¹⁸

Figura 1

Com s'aten la transparència? regles	Quines dades són alliberades?	Resultats (outputs) del model
<ul style="list-style-type: none">•Transparència reactiva (passiva) Sota reclam i exercici del dret d'accés a la informació.•Transparència activa (proactiva) Allibertament de dades . Publicació activa com a obligació o pràctica habitual o estandaritzada de l'administració.•Transparència col·laborativa. treball en xarxa, intel·ligència col·lectiva i cocreació per a la generació de valor públic.	<ul style="list-style-type: none">•Dades i informació general. Vinculades a l'organització i la seva activitat•<i>Big Data</i>. Grans volums de dades en poder de les administracions•Informació/dades específiques. sol·licitada o bé identificada com a més rellevant.	<ul style="list-style-type: none">•Transparència clara. Claredat, respecte de l'acompliment institucional.•Transparència opaca. Opacitat, no contribueix al control ciutadà

Font: Cruz Rubio, 2014

¹⁸ MENDIETA, & CRUZ-RUBIO: Govern Obert, transparència i rendició de comptes: marc conceptual. En VILLORIA M, *Bon Govern, Transparència i integritat institucional al Govern Local*, op. cit, 2015, pp. 73-76.

1.1.4 Transparència i Publicitat Activa

Aquests són dos conceptes que van entrelligats, en tant que a la pràctica el que es dona és un mode d'actuació que implica i facilita la participació dels ciutadans, l'accés als procediments administratius i la visualització i posada en mans dels ciutadans de tota la informació rellevant de l'administració pública. Tot això, en contraposició amb el que coneixem com a administració opaca i la seva actuació.¹⁹

Procedint amb el concepte que ens escau, a continuació citem textualment les paraules de l'advocat General el SR. GIUSEPPE TESAURO del Tribunal de Justícia de la Unió Europea, en les seves conclusions en el cas Holanda contra Consell respecte del doble vincle control-participació de la transparència i l'obertura: *“la acción de apertura de las autoridades públicas está directamente concebida con la naturaleza democrática de las instituciones y tiende a asegurar un mejor conocimiento sobre sus actos y medidas por parte de los ciudadanos, incluso antes de ser adoptadas. Sólo donde hay una apropiada publicidad de las actividades del legislador, del ejecutivo y la Administración pública en general, es posible para los ciudadanos hacer una eficaz y eficiente supervisión, ya en el nivel de opinión pública, de las operaciones de control del gobierno, así como de los modelos genuinos de participación organizativa relativos a la relación Administración-administrado”*.

Aquesta correlació entre publicitat i transparència implica que l'actuació de l'Administració es durà a terme sota l'observació i vigilància del públic en general, així es garanteix una Administració oberta. L'establiment de controls, tals com límits de l'exercici del poder, constitueix una idea bàsica del que entenem per Estat democràtic i de dret.²⁰

La publicitat activa és la gran tendència actual i més concretament de la mà d'internet. La LTBG regula aquest àmbit en els articles 5-11, capítol II, títol I, sobre publicitat obligatòria a internet.²¹

¹⁹ GUTIÉRREZ: *Transparencia en la Administración Local: El caso del Ayuntamiento de Palencia*. Universidad de Salamanca. Tesis Doctoral, 2015, p.26.

²⁰ GUTIÉRREZ: *Transparencia en la Administración Local: El caso del Ayuntamiento de Palencia*. Universidad de Salamanca. Tesis Doctoral, op.cit, 2015, p.27.

²¹ GUICHOT: L'aplicació de la Llei de transparència en les entitats locals. En Villoria. M (ed.), *Bon Govern, Transparència i integritat institucional al Govern Local*, 1a ed, Barcelona, 2015, p.102.

Així doncs, la transparència és essencial per a la nostra societat i el manteniment de la democràcia, però no només en el sector públic, sinó com a principi fonamental de la societat en general i en tots els seus àmbits.²²

La publicació de la informació s'ha de fer a les “seus electròniques o pàgines web”, així doncs, a l'Administració estatal es crea un portal de transparència. Per a les administracions locals, les lleis autonòmiques ja preveuen la col·laboració de les administracions pertinents de cada comunitat autonòmica i provincials. A Catalunya, la Llei estableix en el seu article 3.3 que els municipis poden complir les obligacions de transparència en concordança o de manera associada amb els ens locals supramunicipals o amb l'Administració de la Generalitat. L'article 5.5, estableix que el Portal de Transparència està organitzat i gestionat per l'Administració de la Generalitat i integra la informació de les administracions locals. Cal esmentar que les administracions locals podran crear i gestionar els seus propis portals de transparència. L'accés al contingut d'aquests portals es facilitarà a través del portal de transparència de la Generalitat.

La publicació de la informació serà actualitzada i publicada de forma periòdica. La LTBG no menciona o estableix terminis concrets. Però es parteix d'un principi d'actualització constant en què la gestió de la informació, de les sol·licituds d'informació dels ciutadans entre d'altres es mantindran actualitzades. La publicitat ha de respondre als principis d'accés gratuït, fàcil, universal i interoperable, de qualitat, claredat i estructuració, “identificabilitat” i “localitzabilitat”, comprensibilitat i intel·ligibilitat i «reutilitzabilitat preferiblement».²³

²² GUTIÉRREZ: *Transparencia en la Administración Local: El caso del Ayuntamiento de Palencia*. Universidad de Salamanca. Tesis Doctoral, op.cit, 2015, p.28.

²³ GUICHOT: L'aplicació de la Llei de transparència en les entitats locals. En Villoria. M (ed.), *Bon Govern, Transparència i integritat institucional al Govern Local*, 1a ed, op.cit, 2015, p.104.

1.2 Règim jurídic aplicable

L'apartat que ens ocupa a continuació és d'especial rellevància, ja que per tal de continuar amb el present treball, en primer lloc, hem de situar el règim jurídic que engloba la transparència segons la normativa vigent en cada context.

M'agradaria poder aprofundir en cada normativa exposada en aquest apartat però només faré una petita pinzellada del que és d'aplicació per tal d'acotar l'estudi a la Llei catalana.

La Comissió de Garantia del dret d'accés a la informació pública, ens fa un esquema a escala pràctica de la normativa reguladora de transparència. Així doncs, a continuació plasmaré la normativa que és d'aplicació en cada àmbit, així separant el context pel que fa a Unió Europea i Consell d'Europa, altres països, l'Estat espanyol, Comunitats Autònomes i finalment Catalunya.²⁴

La Unió Europea i el Consell d'Europa van aprovar en el seu moment els següents reglaments i convenis vinculants. *El Reglament (CE) núm. 1049/2001 del Parlament Europeu i del Consell, de 30 de maig de 2001*, relatiu a l'accés del públic als documents del Parlament Europeu, del Consell i de la Comissió. I el del Consell d'Europa, que és el *Conveni del Consell d'Europa sobre l'accés als documents públics (CETS núm. 205)*.

Podem destacar els d'altres països, tals com:

El d'Alemanya, *Gesetz zur Regelung des Zugangs zu Informationen des Bundes (Informationsfreiheitsgesetz - IFG)*. És la Llei reguladora de l'accés a les informacions de la Federació [Llei federal de llibertat d'informació] de 5 de setembre de 2005; es troba disponible també en anglès.

La del Canadà es titula: *Access to Information Act* (Llei d'accés a la informació d'1 de juliol de 1983).

La dels Estats Units té per títol: *Freedom of Information Act (FOIA)* (Llei federal de llibertat d'informació de 4 de juliol de 1966).

A França s'anomena: *Loi n° 78-753 du 17 juillet 1978 portant diverses mesures d'amélioration des relations entre l'administration et le public et diverses dispositions*

²⁴ La Comissió de Garantia del dret d'accés a la informació pública. Normativa

d'ordre administratiu, social et fiscal (Llei núm. 78-753 de 17 de juliol de 1978 de millora de les relacions entre l'Administració i el públic).

A Itàlia s'anomena: *Legge 7 agosto 1990, n. 241. Nuove norme in materia di procedimento amministrativo e di diritto di accesso ai documenti amministrativi* (Llei núm. 241, de 7 d'agost de 1990, de procediment administratiu i de dret d'accés als documents administratius).

La relativa al Regne Unit: *Freedom of Information Act 2000* (Llei de llibertat d'informació de 30 de novembre de 2000).

La de Suècia s'anomena: *Tryckfrihetsförordning* (Freedom of the Press Act) (Llei de llibertat de premsa de 5 d'abril de 1949).

La llei d'Espanya es titula *Llei 19/2013, de 9 de desembre, de transparència, accés a la informació pública i bon govern*.

-Reial decret 919/2014, de 31 d'octubre, pel qual s'aprova l'Estatut del Consell de Transparència i Bon Govern.

-Projecte de reial decret pel qual s'aprova el Reglament de desenvolupament de la Llei 19/2013, de 9 de desembre, de transparència, accés a la informació i bon govern.

A Catalunya, es va aprovar la *Llei 19/2014, del 29 de desembre, de transparència, accés a la informació pública i bon govern*.

1.3 Les lleis de transparència de les Comunitats Autònomes

Amb motiu de la posada en marxa de la normativa en matèria de transparència, moltes Comunitats Autònomes, es varen dotar de les seves pròpies normes sobre transparència.

A la taula que exposo a continuació, podem observar la normativa sobre transparència de cada Comunitat Autònoma d'Espanya, diferenciada segons:

- Si la Comunitat Autònoma s'ha dotat d'una norma específica sobre transparència.
- Segons si han optat per regular altres àmbits relacionats amb el bon govern dels alts càrrecs de l'Administració, que hem anomenat com a "regulació sobre transparència en normativa no específica".

- I finalment, si la Comunitat encara està tramitant la normativa que serà la futura Llei de transparència de la seva regió autònoma.

Figura 2

CCAA	Norma específica sobre transparència	Regulació sobre transparència en normativa no específica	Normativa de transparència en tràmit
Andalucía	X (Ley 1/2014 de 24 de junio, de Transparencia Pública de Andalucía)		
Aragón	X (Ley 8/2015, de 25 de marzo, de Transparencia de la Actividad Pública y participación ciudadana de Aragón)	X	
Principado de Asturias			X (Proyecto de Ley del Principado de Asturias de Transparencia)
Islas Baleares	X (Ley 4/2011, de 31 de marzo, de la buena administración y del buen gobierno de las Illes Balears)		
Canarias	X (Ley 12/2014, de 26 de diciembre, de transparencia y de acceso a la información pública)		
Cantabria		X	X Proyecto de Ley de Cantabria, de Transparencia de la actividad Pública

Castilla- La Mancha	X Ley 4/2016, de 15 de diciembre, de Transparencia y Buen Gobierno de Castilla-La Mancha		
Castilla y León	X (Ley 3/2015, de 4 de marzo, de Transparencia y Participación Ciudadana de Castilla y León)		
Cataluña	X (Ley 19/2014, de 29 de diciembre, de transparencia, acceso a la información pública y buen gobierno)	X	
Comunidad Valenciana	X (Llei 2/2015, de 2 d'abril, de la Generalitat, de Transparència, Bon Govern i Participació Ciutadana de la Comunitat Valenciana)		
Extremadura	X (Ley 4/2013, de 21 de mayo, de Gobierno Abierto de Extremadura)	X	
Galicia	X (Ley 1/2016, de 18 de enero, de transparencia y buen gobierno)		
La Rioja	X (Ley 3/2014, de 11 de septiembre, de Transparencia y Buen Gobierno de La Rioja)		

Ciudad Autónoma de Melilla	X (Decreto núm. 43 de 14 de julio de 2016, relativo a la aprobación definitiva del Reglamento de Transparencia y Acceso a la Información Pública de la Ciudad Autónoma de Melilla)		
Ciudad Autónoma de Ceuta			
Comunidad de Madrid			
Comunidad Foral Navarra	X (Ley Foral 11/2012, de 21 de junio, de la Transparencia y del Gobierno Abierto) Modificada por Ley Foral 5/2016, de 28 d'abril		
País Vasco	X Decreto 128/2016, de 13 de septiembre, de la Comisión Vasca de Acceso a la Información Pública	X	X
Región de Murcia	X (Ley 12/2014, de 16 de diciembre, de Transparencia y Participación Ciudadana de la Comunidad Autónoma de la Región de Murcia)		

Font: Elaboració pròpia (Publicada en Subirana, S, 2017)²⁵

MADRID: Pendiente

ASTURIAS: -Anteproyecto de Ley de Transparencia y Buen Gobierno del Principado de Asturias.

²⁵ SUBIRANA DE LA CRUZ, S.: Transparencia y buen gobierno en la administración local, 2017, p.944.

PAIS VASCO: Proyecto de Ley de Transparencia, Participación Ciudadana y Buen Gobierno del Sector Público Vasco.

CANTABRIA: Anteproyecto de Ley de Transparencia de Cantabria.

1.3.1 Comparativa dels Consells de transparència de cada Comunitat Autònoma

En la taula realitzada a continuació, queden plasmats tots els Consells que s'han anat conformant al llarg d'aquests anys mitjançant Decrets Llei, per tal de crear Consells de transparència i dur a terme una bona actuació per part de les administracions públiques, des de les Comunitats Autònomes, que s'han dotat de Lleis de transparència.

Figura 3

CCAA	Nom del Consell	Decret
Andalucía	Consejo de transparencia y protección de datos de Andalucía.	Decreto 434/2015, de 29 de Septiembre, por el que se aprueban los Estatutos del Consejo de transparencia y protección de datos de Andalucía.
Aragón	Consejo de transparencia de Aragón.	Decreto 32/2016, de 22 de marzo, del Gobierno de Aragón, por el que se aprueba el Reglamento de Organización y de Funcionamiento del Consejo de Transparencia de Aragón
Principado de Asturias	El Principado de Asturias y el Consejo de Transparencia y Buen Gobierno han firmado un convenio para la resolución de las reclamaciones.	
Islas Baleares		Esborrany d'avantprojecte de llei de modificació de la Llei 5/2010 reguladora del Consell Consultiu de les Illes Balears
Canarias	Comisionado de transparencia y acceso a la información pública.	
Cantabria		

Castilla- La Mancha		
Castilla y León	Comisionado y comisión de transparencia	
Catalunya	Comissió de garantia del dret d'accés a la informació pública.	
Comunidad Valenciana	Consejo de Transparencia, acceso a la información Pública y Buen Gobierno.	
Extremadura	Consejo extremeño de ciudadanos	
Galicia	El comisionado de la transparencia	
La Rioja	El Consejo de Transparencia y Buen Gobierno integrado en la Administración general del Estado.	
Comunidad de Madrid	Tribunal Administrativo de Contratación Pública de la Comunidad de Madrid	
Comunidad Foral Navarra	Comisión de seguimiento para la implantación de la transparencia y del Gobierno abierto.	
País Vasco		
Región de Murcia	Comisión interdepartamental para la transparencia en la región de Murcia.	

Font: Elaboració pròpia

CAPÍTOL II

2. LES OBLIGACIONS LEGALS DE PUBLICITAT ACTIVA ALS MUNICIPIS

2.1 Contextualització del marc legal i orígens de la regulació catalana

Una vegada situat el règim jurídic, cal centrar l'àmbit d'estudi en el context català, analitzant els orígens de la Llei catalana sobre transparència aprovada el 29 de desembre de 2014.

Catalunya ha estat pionera en matèria de transparència des dels inicis d'aquest segle tant l'Administració de la Generalitat de Catalunya com en municipis catalans es van adoptar normes que preveien la difusió de la informació pública a través d'internet. Més concretament, trobem el Decret 324/2001, de 4 de desembre, relatiu a les relacions entre els ciutadans i l'Administració de la Generalitat de Catalunya a través d'internet. Va establir la informació que l'Administració autonòmica havia de difondre.²⁶

A continuació, cal tenir en compte el Conveni del Consell d'Europa sobre l'Accés als Documents Públics, de 18 de juny del 2009, ja que remarca que els documents que tinguin les administracions, són públics i només podran ser retinguts en cas de voler-se protegir altres drets i interessos legítims. Per tant, aquí ja podem veure que ja es dotava de públics aquells documents en mans de les administracions, un fet a tenir en compte per posar en context la llei catalana i com aquesta venia precedida d'altres ja existents que varen ajudar a consolidar-la.²⁷

L'Estatut d'Autonomia de Catalunya ja preveu en el seu preàmbul que els poders públics estan al servei de l'interès general i dels drets de la ciutadania. Concretament, en el seu article 71.4, especifica que l'Administració de la Generalitat, d'acord amb el principi de la transparència, ha de fer pública la informació necessària per tal que els ciutadans puguin avaluar-ne la gestió. També l'article 43 estableix que els poders públics hauran de promoure la participació social en l'elaboració, la prestació i l'avaluació de les polítiques públiques.

²⁶ CERRILLO-I-MARTÍNEZ: "Transparencia pública de las entidades privadas y confidencialidad de los datos empresariales". En Canals, D.(ed.). *Protección Transparencia y Buena Regulación*, Girona: Documenta Universitària, 2016, p.91.

²⁷ «Pla estratègic de polítiques de transparència de la Generalitat de Catalunya», 2015, p.23-24.

Així també en l'article 150 es determina que correspon a la mateixa Generalitat, en matèria d'organització de la seva Administració, la competència exclusiva de modalitats organitzatives i instrumentals per l'actuació administrativa.

Posteriorment, la Llei 26/2010, de 3 d'agost, de règim jurídic i de procediment de les administracions públiques de Catalunya, concretament en el seu article 22, disposa el dret dels ciutadans a una bona administració pública, i comprèn el dret a participar en la presa de decisions, el dret a formular propostes i suggeriments, i que l'actuació administrativa sigui proporcional a la finalitat perseguida. Cal també distingir altres drets vinculats a la transparència i al bon funcionament de l'actuació pública. També es preveu el principi de transparència, accessibilitat i participació ciutadana en els apartats de l'article 31.2 relatiu a les funcions de les administracions públiques. Paral·lelament, la Llei 29/2010, de 3 d'agost, de l'ús dels mitjans electrònics al sector públic de Catalunya recull, en el seu article 4, els principis de transparència, accessibilitat, participació i simplificació, d'entre els principis que han d'informar aquesta incorporació dels mitjans electrònics en el si de les actuacions de les entitats del sector públic.

Tot i la posada en marxa d'aquestes normes, i les actuacions de l'Administració Pública pel bon compliment, calia aprovar una Llei sobre transparència i accés a la informació pública, ja que la ciutadania considerava que les administracions públiques no eren transparents.

L'acord del Govern de 3 de juny de 2013, encarrega un Pla de reforma de l'Administració de la Generalitat i del seu sector públic, que va establir com a primer eix, la transparència. L'objectiu era fomentar i promoure la transparència en les actuacions de l'Administració de la Generalitat de Catalunya i el sector públic.

Però, en un primer moment, les Corts Generals l'any 2013 van aprovar la nova Llei 19/2013, de 9 de desembre, de transparència, accés a la informació pública i bon govern. L'objecte de la present Llei estatal fou ampliar i reforçar la transparència de l'activitat pública, regular i garantir el dret d'accés a la informació i establir obligacions de bon govern que han de complir els responsables públics i les conseqüències del seu incompliment.²⁸

Un any més tard, el Parlament de Catalunya va aprovar la Llei 19/2014, de 29 de desembre, de transparència, accés a la informació pública i bon govern. La finalitat era establir relacions entre els ciutadans i l'Administració i altres subjectes obligats. Incentivar la participació

²⁸ «Pla estratègic de polítiques de transparència de la Generalitat de Catalunya», 2015, p. 23.

ciutadana, millorar la qualitat de la informació pública i la gestió administrativa, i garantir un retiment de comptes, lligat a la responsabilitat de gestió pública.

Amb posterioritat es va adoptar un Pla estratègic de polítiques de transparència de la Generalitat de Catalunya 2015-2017, el juliol del 2015.

En tant que la ja consolidada Llei catalana de transparència ha suposat un gran avenç tant en regulació de la matèria, en les relacions dels ciutadans amb les Administracions, les actuacions d'aquestes i tot un entramat d'actors han hagut de canviar les seves conductes per fer-les més transparents i així complir amb les obligacions previstes en la Llei.

2.2 Aplicació de la Llei catalana 19/2014 de transparència

El Parlament de Catalunya, d'acord amb una iniciativa en el marc de "l'Escó 136", posada en marxa mitjançant Proposició de llei i elaborada en un tram de més de dos anys, va aprovar a finals del mes de desembre del 2014 un text normatiu de gran transcendència per a les entitats locals catalanes i més concretament, per als ajuntaments. Que són els ens que en el present treball més ens interessen, per estudiar l'àmbit d'aplicació de la Llei 19/2014, de 29 de desembre, de transparència, accés a la informació pública i bon govern.

Està dotada de gran contingut i introdueix una gran bateria d'obligacions per a les administracions locals, tal magnitud representarà un gran repte per aquestes entitats, ja que la posada en marxa de la present llei en un moment complex com és el final d'un mandat i l'inici del següent, implica certa dificultat i valor afegit per a les entitats locals.

Els recursos no abunden en un període com aquest i l'esmentada Llei requereix mitjans personals i financers per a poder desenvolupar-se de forma adequada en els municipis. Així doncs, els reptes presentats en un primer moment de posada en marxa de la present llei, són molts per al món local. Afecten i es despleguen en el marc de l'estructura política o de govern de les entitats locals, a la direcció pública i a l'organització administrativa, també al personal al servei de les administracions locals, impacten en els procediments i gestió de les polítiques públiques, i tenen conseqüències sobre els recursos tecnològics i la configuració del govern local, configurat en la governabilitat intel·ligent, en tant que es fa necessària l'obertura a la participació i col·laboració ciutadanes. Així doncs, la present llei en un primer

moment, el que va suposar va ser un canvi profund de la cultura política i organitzativa dels ajuntaments.²⁹

Tot i que en l'ordenament jurídic català i espanyol ja existien normes amb obligacions de publicitat activa i de participació ciutadana en assumptes públics, com la Constitució (article 23, 105 CE), en l'Estatut d'Autonomia de Catalunya (en els articles 30, 71.4 de l'EAC) i en la normativa sectorial: en matèria de contractes, subvencions, pressupostos, activitats d'alts càrrecs, arxius i documents, medi ambient etc. Es va considerar una regulació insuficient donades les exigències socials i polítiques actuals.

Així doncs, la Llei 19/2014, del 29 de desembre, pretenia introduir un canvi i aconseguir millorar una cultura administrativa de transparència i participació ciutadana en els assumptes públics, millorar la qualitat de la informació pública i de la gestió administrativa, garantir un rendiment de comptes i una responsabilitat en la gestió pública.³⁰

La publicació de la Llei 19/2013, de 9 de desembre, de Transparència, accés a la informació pública i bon govern, va constituir un marc normatiu bàsic estatal i un estàndard mínim de transparència (publicitat activa) que han de complir les administracions públiques i entitats vinculades. Així doncs, les administracions públiques catalanes i també entre elles les entitats locals, havien de tenir un marc normatiu propi que regulés la Transparència.

Amb la posada en marxa de la Llei catalana (LTBGC), la política de transparència es va fonamentar en tres objectius principals. En primer lloc, recuperar la legitimitat per l'acció de govern i reduir la desconfiança política i institucional. En segon lloc, prevenir la corrupció. I finalment, reforçar l'eficiència governamental amb incentius i desincentius que la transparència genera.

Aquesta Llei regula i garanteix la transparència de l'activitat pública i el dret d'accés dels ciutadans a la informació i la documentació públiques i té com a objectiu establir els principis i obligacions de bon govern, d'acord amb els que han d'actuar els alts càrrecs i personal al servei de l'Administració, també desenvolupa el que entenem per govern obert i fomenta la participació i col·laboració ciutadana.

²⁹ ASENSIO: Bona governança i transparència municipal. Guia per a la implantació als ajuntaments de la Llei del Parlament de Catalunya 19/2014, de 31 de desembre, 2015, p. 8.

³⁰ Generalitat de Catalunya/ Departament de Governació i Relacions Institucionals/ Secretaria de Cooperació i Coordinació de les Administracions Locals, 2015, p.5.

Podem diferenciar les exigències contingudes en la present Llei segons l'àmbit d'actuació.

En l'àmbit de la *Publicitat activa*, s'exigeix transparència en la gestió econòmica, pressupostària i en la contractació pública, a través d'informació dels òrgans de contractació, licitacions en tràmit, contractes programats, subscrits, modificacions i dades contractuals. També s'exigeix transparència en l'activitat subvencional, a través d'una relació actualitzada de totes les subvencions i ajuts que concedeix l'Administració pública i en la informació sobre el control financer d'aquestes subvencions. En l'àmbit de *l'accés a la informació pública*, les persones tenen dret a accedir a la informació pública. I l'Administració ha de respondre en el termini d'un mes. En general, s'opta pel silenci positiu. En l'àmbit del *Bon govern*, s'emmarca el que coneixem com a codi ètic dels alts càrrecs. Les persones tenen el dret a una bona administració i a uns serveis públics de qualitat. El que es pretén és una millora de la qualitat normativa.

L'aplicació de la Llei afecta al Parlament i els òrgans estatutaris, la Generalitat, l'Administració local, les universitats públiques, grups d'interès, les persones físiques o jurídiques que presten serveis o que reben fons públics, partits polítics, organitzacions sindicals i empresarials i les entitats que reben subvencions públiques.

La Llei catalana, tot i que es va publicar al Diari Oficial de la Generalitat de Catalunya (DOGC) el passat 31 de desembre de 2014, estableix diferents terminis per a la seva aplicació i entrada en vigor. Així doncs, va entrar en vigor al cap de sis mesos de la seva publicació al DOGC: l'1 de juliol de 2015. Però en canvi, tot el relacionat amb el títol II, relatiu a la transparència, i pels ens que integren l'Administració local, s'amplià un any l'entrada en vigor, és a dir, l'1 de gener de 2016. I de conformitat amb el que estableix la Llei, es designà en 4 mesos la Comissió de Garanties del Dret d'Accés a la Informació Pública, aquesta ja va estar designada pel Ple de Parlament de Catalunya, el dia 30 d'abril de 2015.³¹

³¹ «Pla estratègic de polítiques de transparència de la Generalitat de Catalunya», 2015, p. 26.

2.2.1 Estructura i contingut de la Llei 19/2014

La present Llei té condició de norma reguladora dels drets, les obligacions i garanties essencials en les matèries que regula, que són aplicables amb caràcter general a l'actuació i funcionament de totes les administracions.

Així doncs, les lleis sectorials s'han d'interpretar d'acord amb el que s'estableix en la Llei. L'exposició de motius de la Llei disposa que té la voluntat d'ésser una norma referent en matèries que regula. I tot i no tenir un rang normatiu especial, el legislador ha volgut emfatitzar la voluntat mitjançant la disposició final primera que defineix el caràcter transversal i de comú denominador normatiu de la Llei, i el principi d'interpretació conforme amb el contingut respecte d'altres lleis més sectorials, llevat que aquestes estableixin excepcions clares i expresses en sentit contrari.

En l'àmbit de la transparència, la Llei assenjala que les obligacions establertes són mínimes i generals, sense perjudici que es puguin establir altres més detallades i específiques per legislació aplicable. (Article 6.2).³²

La Llei està conformada per 95 articles, 9 disposicions addicionals, una disposició transitòria, una disposició derogatòria i 4 disposicions finals.

L'articulat s'agrupa en nou títols:

- Títol I: disposicions generals (4 articles)
- Títol II: de la transparència (13 articles)
- Títol III: de l'accés a la informació pública (27 articles)
- Títol IV: del registre de grups d'interès (9 articles)
- Títol V: del bon govern (11 articles)
- Títol VI: del govern obert (6 articles)
- Títol VII: sistema de garanties (20 articles)
- Títol VIII: avaluació de l'aplicació de la Llei (3 articles)

³² Generalitat de Catalunya/ Departament de Governació i Relacions Institucionals/ Secretaria de Cooperació i Coordinació de les Administracions Locals, 2015, p. 11.

- Títol IX: aplicació de la Llei (2 articles).

Per continuar amb l'anàlisi de la present Llei, trobem que el Títol I recull una sèrie de preceptes que ocupen quatre àmbits importants: L'objecte i finalitat de la Llei, definicions, l'àmbit d'aplicació, i responsables d'aquesta.

L'objecte de la Llei el trobem en l'article 1.1, aquest pretén regular i garantir la transparència en l'activitat pública i el dret d'accés a la informació pública. Els principis i obligacions de Bon govern estan relacionats amb els criteris d'actuació d'alts càrrecs i personal. Es pretén un Govern obert i una participació ciutadana. I finalment trobem el Règim de garanties i responsabilitats d'incompliments.

Aquests principis ens fan entreveure el gran camp de regulació d'aquesta Llei, però és en l'anàlisi del contingut on es pot observar la seva envergadura.

A continuació, en l'article 1.2 de la Llei, s'estableixen les finalitats que quedaran plasmades en la mateixa i són: establir un sistema de relacions entre les persones i l'Administració pública i els altres subjectes obligats. El coneixement de l'activitat pública, la incentivació de la participació ciutadana, la millora de la qualitat de la informació pública i de la gestió administrativa, la garantia del retiment de comptes i la responsabilitat en la gestió pública

L'LTBGC estableix un catàleg de definicions de cara a l'interpret de la Llei per així determinar el seu abast i les pretensions del legislador. El catàleg està recollit a l'article 2 i trobem definits els següents conceptes: transparència, informació pública, dret d'accés a la informació pública, bon govern, Administració Pública, grups d'interès, subjectes obligats i Publicitat activa. Aquest últim concepte és d'especial rellevància per l'execució del present treball i en el que centraré més el meu estudi.

2.2.2 L'àmbit d'aplicació de la LTBGC a les entitats locals (article 3). Els obligats

L'àmbit d'aplicació de la Llei catalana s'estén a tots els ens locals de Catalunya. En aquesta categoria trobem: els ajuntaments, les diputacions o si escau, les vegueries, les comarques, l'àrea metropolitana, les mancomunitats i les entitats municipals descentralitzades. Així també, s'aplica als organismes i ens públics, a les societats mercantils amb participació majoritària dels ens locals matriu, a les fundacions del sector públic i als consorcis. Les entitats del sector públic locals a les quals se'ls aplica la Llei són: Organismes autònoms,

entitats públiques empresarials, societats mercantils amb participació majoritària local, fundacions del sector públic local i consorcis adscrits a l'entitat local.

I encara que existeixi un règim jurídic específic, entren en l'àmbit d'aplicació de la llei, les persones físiques o jurídiques que exerceixen funcions públiques o potestats administratives i presenten serveis públics o perceben fons públics per al seu funcionament. I les persones físiques o jurídiques que duen a terme activitats qualificades legalment com a serveis d'interès general o universal.

El règim jurídic especial implica obligacions que han de ser complertes per part de l'Administració local davant d'aquestes persones físiques o jurídiques i també per part dels contractistes o concessionaris davant l'Administració.

L'aplicació de les obligacions que conté la Llei, també s'estén de l'LTBGC a un altre tipus d'associacions i entitats:

- Als partits polítics i sindicats, així com a les associacions i fundacions vinculades.
- A les entitats privades que incorrin en alguns supòsits com: si perceben subvencions o ajuts públics per més de 100.000 euros. O si almenys, el quaranta per cent dels seus ingressos anuals procedeix de subvencions o ajudes públiques, sempre que aquesta quantitat sigui de més de 5.000 euros.

En el mateix àmbit que ens trobem d'aplicació, es recull una regla per fer més factible per als municipis el compliment de les obligacions de transparència. Així doncs, es reconeix als ajuntaments el seu compliment “de manera associada o per mitjà de fórmules de cooperació establertes amb els ens locals”³³(article 3.3 LTBGC).

Aquest reconeixement de fórmules associatives, en relació també amb l'article 94 “Mesures generals d'aplicació de la Llei”, per al compliment de les obligacions que es deriven de la Transparència, fa ampliar l'objecte de les mancomunitats. Implica acudir a fórmules de Consorcis, i cooperacions que puguin dur a terme les entitats supramunicipals tals com, les Diputacions o Vegueries i Comarques o la mateixa Generalitat de Catalunya.³⁴

³³ Llei 19/2014, del 29 de desembre, de transparència, accés a la informació pública i bon govern, DOGC, 6780 (2014). article 3.3 de la LTBGC.

³⁴ ASENSIO: Bona governança i transparència municipal. Guia per a la implantació als ajuntaments de la Llei del Parlament de Catalunya 19/2014, de 31 de desembre, op.cit, 2015, p.11.

Així doncs, segons l'article 3.6 de LTBGC: “Cada subjecte obligat és responsable de la informació que inclou en el seu portal de transparència i de la que incorpora al Portal de la Transparència, en compliment del que estableix aquesta llei”. Queda previst en la Llei la responsabilitat que es deriva de les obligacions de Publicitat activa i de la informació distribuïda a través d'aquesta via.

En relació amb l'apartat que ens ocupa, cal passar a l'anàlisi de les obligacions de transparència i els **responsables** d'aquestes en cas d'incompliment. Aquest apartat és un dels més rellevants d'aquesta Llei i el trobem regulat en el seu article 4. En l'àmbit local podem diferenciar tres col·lectius previstos en la Llei com a responsables de l'aplicació de la Llei.

Respecte a l'Administració local bàsicament són: Els alts càrrecs, el personal al seu servei i les persones que determina aquesta Llei en relació als àmbits específics. En l'àmbit municipal, l'alcalde és alt càrrec responsable d'acord amb l'establert a l'article 21.1 s) de la Llei 7/1985, de 2 d'abril, reguladora de les bases de règim local (LRBRL). Aquest concepte va ser incorporat i la llei catalana ho manté, intentant delimitar el concepte d'alt càrrec en l'administració local. Per tant, tindran consideració “d'alt càrrec” de l'Administració local: Els representants locals, els titulars dels òrgans superiors i directius, d'acord amb el que estableix la legislació de règim local i els titulars o membres dels òrgans de govern i els càrrecs directius dels organismes públics als quals fa referència l'article 3 de la Llei.

És de gran rellevància determinar el que s'entén per “alts càrrecs” i qui són als efectes de l'LTBGC, tant per les responsabilitats que se'n deriven de l'incompliment de la Transparència-publicitat activa com per comprendre altres preceptes de la Llei. Així doncs, trobem que en l'article 4, no fa una especial precisió del que s'entén per “alt càrrec” en les entitats locals. Tot i que sí que distingeix aquesta condició per als “càrrecs representatius” (alcaldes i presidents, regidors i diputats provincials).

També emmarca com a “alt càrrec” a aquelles persones “titulars dels òrgans superiors i directius, d'acord amb el que estableix la legislació en matèria de règim local”. Cal entendre aquesta especificitat com una remissió als municipis de gran població, són aquests els municipis als quals fa referència la legislació local quan diferencia entre òrgans superiors i directius (LRBRL).³⁵

³⁵ ASENSIO: Bona governança i transparència municipal. Guia per a la implantació als ajuntaments de la Llei del Parlament de Catalunya 19/2014, de 31 de desembre, op. cit, 2015, p.12.

La noció d'alt càrrec segons la LTBGC la podem desglossar en els següents apartats:

- Càrrecs representatius de les entitats locals, així doncs, també els titulars dels òrgans superiors en municipis de gran població.
- Titulars dels òrgans directius dels municipis de gran població (actualment només s'aplicaria a l'Ajuntament de l'Hospitalet de Llobregat) i de les Diputacions provincials.
- Personal directiu de l'Ajuntament de Barcelona, encara i no tenir condició de titular d'òrgan directiu.
- La resta del personal directiu de les entitats locals que sigui titular d'òrgans que exerceixin funcions de gestió o execució de caràcter superior, ajustant-se a directius generals fixades per l'òrgan de govern de la corporació, adoptant decisions i disposant de marge d'autonomia.
- Membres dels òrgans de govern dels ens del sector públic local que entrin en l'àmbit de l'aplicació de la Llei.
- Càrrecs directius dels ens del sector públic local.

La figura de l'alt càrrec per a les entitats locals no és fàcil, aquesta figura com a “titular dels òrgans superiors i directius” la podem delimitar en dos àmbits o opcions. Una limitada i reduïda a càrrecs representatius i titulars dels òrgans directius dels municipis de gran població, diputacions i ajuntament de Barcelona, i directius d'ens instrumentals. I l'altra opció és més extensiva a tots els òrgans esmentats, a la resta de personal directiu local de l'entitat, i sempre que es compleixin les exigències previstes a la LBRL.

L'article 4 de la LTBGC, estableix que, no només seran els alts càrrecs els responsables de l'aplicació d'aquesta Llei, sinó també el personal al servei de les entitats locals. Seran responsables de l'incompliment dels deures i obligacions previstes en la Llei. Per tant, el personal directiu que no tingui consideració “d'alt càrrec” i la resta de personal al servei de l'Administració local, seran responsables dels deures i obligacions que es deriven de la Llei. L'apartat 3 de l'article 4, determina que “per a la resta de responsables, la normativa reguladora de l'organització administrativa ha de determinar amb claredat i precisió les

autoritats i els òrgans responsables del compliment dels deures i les obligacions establerts per aquesta llei".³⁶

2.3. La transparència com a publicitat activa

La publicitat activa ha estat i és una tendència revolucionària en matèria de transparència i accés a la informació pública en relació amb internet. El que es coneix com a principi general és la publicació de la informació i allò que es considera com a "rellevant per garantir la transparència de la seva activitat relacionada amb el funcionament i el control de l'actuació pública". A més a més, es preveu la publicitat de la informació que es sol·liciti més freqüentment.

En l'article 3.3 de la Llei catalana, s'estableix que els municipis poden complir les seves obligacions de transparència i les que deriven del dret d'accés a la informació pública, de manera associada o mitjançant cooperació amb ens locals supramunicipals o amb l'Administració de la Generalitat, si per raons de capacitat o eficàcia no les poden complir.³⁷

Seguidament, la Llei catalana estableix les disposicions generals relatives al compliment de la publicitat activa per donar efectes a la publicació de la informació, i es relaciona amb els articles 6 i 8, relatius a les obligacions de transparència i la informació subjecta al règim.

L'article 5.1 estableix que "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". (LTBGC).

Així doncs, les entitats locals hauran de garantir la transparència de la informació pública mitjançant un sistema complet de projecció d'informació en format electrònic. Aquest sistema d'informació ha de permetre a les persones un accés fàcil i gratuït a la informació pública. La part més tecnològica d'aquestes disposicions generals queda plasmada amb la formulació del Portal de Transparència.³⁸

³⁶ ASENSIO: Bona governança i transparència municipal. Guia per a la implantació als ajuntaments de la Llei del Parlament de Catalunya 19/2014, de 31 de desembre, op. cit, 2015, p.14.

³⁷ GUICHOT: L'aplicació de la Llei de transparència en les entitats locals. En VILLORIA. M (ed.), *Bon Govern, Transparència i integritat institucional al Govern Local*. op.cit, 2015, pp.103-104.

³⁸ ASENSIO: Bona governança i transparència municipal. Guia per a la implantació als ajuntaments de la Llei del Parlament de Catalunya 19/2014, de 31 de desembre, op. cit, 2015, p.15.

Cal tenir en compte que la informació ha de publicar-se periòdicament i ha d'estar actualitzada. Aquest és un principi fonamental de la Llei en relació a la publicitat activa, en tant que es plasma la finalitat de permanent actualització o actualització immediata.³⁹

En relació amb els límits de publicitat, la Llei disposa en el seu article 7.1 que “els límits aplicables a les obligacions de transparència són els mateixos que el títol III estableix pel dret d'accés a la informació pública, especialment els relatius a la protecció de dades de caràcter personal. Així doncs, s'estableixen límits en relació a la publicació i al subministrament de dades personals i protegides. Aquest tema el tractarem més endavant, concretament a l'apartat relatiu als límits de la transparència i la protecció de dades personals.

Tal com s'estableix en la Llei en l'article 5.1, esmentat anteriorment, es preveu la necessitat de publicar la informació de manera clara i estructurada per tal d'assolir les següents finalitats:

- Serà clara, comprensible i localitzable per als ciutadans. El que comporta una bona classificació i estructuració temàtica de la informació que es publica i establir un sistema de localització mitjançant un buscador o àrees distingides que permetin comprendre el tipus d'informació a la qual s'accedeix.
- En format reutilitzable. Entenem que aquesta finalitat de publicar informació en “formats fàcilment comprensibles i que permetin la interoperabilitat i la reutilització” significa que l'objectiu és millorar la transparència, generar valor a la societat i promoure la interoperabilitat entre les administracions. La qual cosa implica la publicació de dades obertes en formats com els que hem dit, de manera estructurada, reutilitzables, sense restriccions, excepte que “per via reglamentària, se sotmeti a l'obtenció d'una llicència de reconeixement de *creative commons*, per raó de tutela d'altres drets o béns jurídics o a la sol·licitud prèvia de l'interessat”.

Les obligacions de reutilització de la informació del sector públic estan detallades en la Llei de transparència de Catalunya, en la Directiva 2003/98/CE, de 17 de novembre de 2003, relativa a la reutilització de la informació del sector públic, la Llei 37/2007, de 16 de novembre, sobre reutilització de la informació del sector públic i la Llei 19/2013, de 9 de desembre, de transparència espanyola.

³⁹ GUTIÉRREZ: *Transparencia en la Administración Local: El caso del Ayuntamiento de Palencia*. Universidad de Salamanca. Tesis Doctoral, op.cit, 2015, p.90.

- La informació haurà de ser accessible per a les persones amb discapacitat, conforme el principi d'accessibilitat universal i disseny per tots.
- Compatible amb altres sistemes per tal de facilitar la interoperabilitat entre administracions i poder compartir dades i coneixement entre ells.⁴⁰

2.3.1 El Portal de Transparència en relació amb la publicitat activa als ens locals

Continuant amb el tema que ens escau, relatiu a la Publicitat de la informació, cal tenir en compte per quin mitjà s'ha de dur a terme aquesta difusió d'informació. Així doncs, l'article 5 sobre disposicions generals de la Llei, ens diu que s'haurà de posar en marxa per mitjà d'un sistema integral d'informació i facilitar el coneixement, la participació i col·laboració responsable en assumptes públics.

El disseny s'ha de fomentar en l'ús del sistema de gestió de documents públics, en el marc de la interoperabilitat el sector públic, permetre tal com anàvem dient, un accés fàcil i gratuït. I finalment s'ha de canalitzar a través del portal de transparència, un instrument necessari, altres portals propis que poden crear els ens locals, i les seues electròniques i els llocs web dels ens locals.

La Generalitat de Catalunya i el Consorci AOC ofereixen als ens locals les solucions tecnològiques perquè gestionin la informació de transparència en format de dades obertes que facilitat l'accés, la interoperabilitat i la reutilització, que farà les funcions del sistema integral d'informació i coneixement que detalla la Llei (LTBGC) en els seus articles 5, 60.4, 66.3, 69.2.3, disposicions addicionals tercera, sisena, vuitena i novena, fa referència al concepte de Portal de Transparència.

Es parteix d'un determinat concepte en la Llei del Portal de Transparència, s'inclou quins han de ser els continguts i es preveu la inserció i el caràcter centralitzat a través de la gestió per la Generalitat de Catalunya. Així doncs, Catalunya té un únic portal de transparència, organitzat i gestionat per l'Administració de la Generalitat. En aquest portal es publica la informació pública de les administracions locals a què obliga la Llei.

⁴⁰ GUTIÉRREZ: *Transparencia en la Administración Local: El caso del Ayuntamiento de Palencia*. Universidad de Salamanca. Tesis Doctoral, op. cit, 2015, p. 92.

El portal ha d'incloure també el Registre de grups d'interès, així com els canals de participació i els procediments participatius en tràmit. Tipificat en els articles 60, 61 i 66. (LTBGC).

Es preveu un sistema complex de relació entre el Portal de Transparència de la Generalitat i els portals de Transparència que siguin creats per les entitats locals, que estaran interconnectats i integrats al Portal de la Generalitat. Es diu que la posició dels ens locals és subsidiària i que perden visibilitat, cosa que no lliga amb la identificació del govern local com a estructura responsable per a la ciutadania.

Els ens locals poden crear el seu propi portal de transparència, però és una mesura potestativa, això no implica que no hagin de complir amb les obligacions de subministrar la informació pública al portal de transparència de la Generalitat. No hem d'entendre el concepte "portal" únicament com un lloc web, amb domini d'internet independent. Si no que pot ser un espai de transparència accessible des de la seu electrònica o formar-ne part, sense disposar d'un domini propi d'internet.

Els portals han de tenir un cercador que permeti un accés ràpid, fàcil i comprensible a la informació. Cal que incorpori mecanismes d'alerta sobre dades que s'han actualitzat. Així doncs, s'ha de configurar com una plataforma de publicitat activa a Internet, han de ser fàcilment identificables i han de contenir un enllaç directe de les seues electròniques de l'ens local dependent. Com es preveu en la Llei, també han de complir les recomanacions de la iniciativa d'accessibilitat Web per facilitar l'accés a persones amb discapacitat.

L'article 5.4 relatiu al concepte de Portal de Transparència diu que: "és un instrument bàsic i general de gestió de documents públics per acomplir i donar efectivitat a les obligacions de transparència establertes per la Llei, i en les seues electròniques o llocs web corresponents."⁴¹

FERNÁNDEZ RAMOS considera que no es tenen en compte les peculiaritats dels petits ajuntaments i les dificultats per mantenir un portal d'Internet. Lizcano, President de Transparència Internacional Espanya, recorda que en el nostre país hi ha més de 21.400 organismes, institucions i entitats públiques de les quals, la major part (18.260) corresponen a l'àmbit públic local. Així doncs, sembla evident que no tots els ens locals estan en condicions de complir amb el previst en aquest precepte. Per aquesta raó la disposició final novena

⁴¹ ASENSIO: Bona governança i transparència municipal. Guia per a la implantació als ajuntaments de la Llei del Parlament de Catalunya 19/2014, de 31 de desembre, op. cit, 2015, p. 16.

preveu un termini de dos anys des de la publicació de la Llei, perquè les entitats locals s'adaptin a les obligacions contingudes a la Llei.⁴²

Cal també tenir en compte aquestes objeccions i conseqüències de la posada en pràctica de la Llei catalana, que planteja reptes per a l'Administració local, reptes que manifesten aquesta dificultat material d'implementació i interpretació de la norma que afecta al món municipal. Per aquest motiu, l'article 94.1 estableix que la Generalitat dissenyi un programa de suport a les entitats locals, que disposin de menys recursos i capacitat tècnica i operativa, que inclogui suport econòmic, financer, tecnològic i jurídic. I si és necessari, es poden subscriure a convenis de col·laboració amb les entitats supramunicipals i amb les associacions de municipis amb aquesta finalitat.

La Llei catalana és molt més ambiciosa que la Llei espanyola, entra en el detall de la publicació d'un conjunt exhaustiu d'informació. Cosa que implica cercar nous instruments aptes per sistematitzar, estructurar i classificar la informació per fer-la accessible i intel·ligible al ciutadà.⁴³

Les posades en marxa dels Portals de Transparència en els ajuntaments de cada municipi han estat processos curosos i amb entrebancs que cal analitzar, matisar i continuar treballant per adquirir cada vegada més transparència des dels ajuntaments i Institucions Públiques envers el ciutadà.

2.4 Obligacions de publicitat activa que han de complir els ajuntaments.

En el present apartat, pretenc posar en context el paper que tenen els ajuntaments, que han hagut de complir amb el que ve estipulat en la Llei i assolir el gran repte que comporta la publicitat activa. Amb tot, faig referència als mitjans i recursos que necessiten per dur a terme tot el procés i mantenir-se actualitzats en tot moment.

La Llei de Transparència materialitza aquest caràcter universal i transversal del principi de l'activitat pública, així establint una sèrie d'obligacions legals de publicitat activa, el

⁴² GUTIÉRREZ: *Transparencia en la Administración Local: El caso del Ayuntamiento de Palencia*. Universidad de Salamanca. Tesis Doctoral, op. cit, 2015, p. 108.

⁴³ PUIGGRÒS MUSSONS, CARLA; VIÑAS FERRER, ALBA; PANO PUEY,: *Reptes i dificultats dels ajuntaments catalans en matèria de transparència. Balanç de la situació de partida*. Revista catalana de dret públic, 2015, p. 8.

compliment de les quals, per part de les administracions públiques, permet una major participació dels ciutadans en els assumptes oficials i un major control de l'activitat d'aquestes.⁴⁴

A les administracions locals les obligacions de publicitat van entrar en vigor l'1 de gener de 2016, gairebé coincidint amb les dates en què es varen examinar els portals de transparència, aquell any. Això va comportar que aquests estiguessin en procés de configuració i d'abocament de dades quan es van examinar, o bé que el format, la via d'accés o el contingut informatiu es poguessin canviar en terminis curts. El reconeixement d'aquestes obligacions ha suposat un canvi en la naturalesa jurídica del que ja estava previst en la regulació anterior de la nova llei de transparència pública. Així, la Llei 26/2010 preveia el dret dels ciutadans a obtenir informació de qualitat per qualsevol mitjà de difusió d'informació, a més de reconèixer el dret d'accés a arxius i registres administratius. Però aquesta previsió de la Llei ha estat derogada per la Llei 19/2014 la qual només manté el dret d'accés a la informació pública prèvia sol·licitud (art.18) però transforma el dret a una informació verídica i de qualitat en una obligació de les administracions públiques i entitats obligades per la Llei. Cal també citar la Llei 29/2010, de 3 d'agost, d'ús dels Mitjans Electrònics en el Sector Públic a Catalunya, ja que afirma que el servei públic de difusió de la informació general del sector públic es dona mitjançant seu electrònica (art.11).⁴⁵

Com havíem dit, la Llei determina la tipologia d'informació pública que l'ens local ha de publicar a través dels mitjans establerts. (Les seus electròniques, llocs web, portal de transparència, i potestativament el portal de la transparència local).

Concretament trobem regulades les obligacions en l'article 6 de la Llei catalana de transparència. Es realitzaran les següents actuacions per fer efectiu el principi de transparència-publicitat activa:

1. Difondre informació pública d'interès general, veraç i objectiva.
2. Garantir una difusió constant i actualitzada permanentment.
3. Estructurar la informació de manera accessible i comprensible, que permeti consultes àgils i ràpides.

⁴⁴ AMETLLER CANALS DOLORS: *Protección, Transparencia y Buena Regulación*. Girona: Documenta Universitaria, 2016, p. 20.

⁴⁵ CERRILLO-I-MARTÍNEZ: "Transparencia pública de las entidades privadas y confidencialidad de los datos empresariales". En Canals, D.(ed.). *Protección Transparencia y Buena Regulación*, op.cit, 2016, p. 95.

4. Ordenar la informació temàticament amb la finalitat que sigui fàcil i intuïtiva la seva localització.
5. Facilitar la consulta per mitjans informàtics en formats que permetin la reutilització.

La Llei estableix a l'apartat 2 que les obligacions de transparència tenen caràcter de mínimes i generals. Així doncs, qualsevol Administració local pot ampliar aquesta informació a les seves pàgines web, seus electròniques o Portals de Transparència.

En relació amb el compliment, la llei determina que els subjectes obligats han d'establir procediments basats en indicadors objectius per avaluar el compliment de les obligacions de transparència. És una obligació de totes les administracions locals, i el procediment d'avaluació ha de garantir la participació d'experts independents i dels ciutadans. Per tant, tal com preveuen els articles 91 i 92 de la LTBGC, cal diferenciar el sistema d'avaluació intern, que depèn del mateix Ajuntament o entitat local i el sistema d'avaluació extern, que li correspon al Síndic de Greuges.

En relació amb el concepte de publicitat activa, alguns autors la descriuen com “un govern transparent fomenta y promou la rendició de comptes de l'Administració davant la ciutadania, i proporciona informació sobre el que està realitzant i els seus plans d'actuació”⁴⁶

Altres autors consideren que les obligacions de publicitat activa i el dret d'accés s'integren en el concepte genèric de transparència i que el dret d'accés podria ser un dret fonamental (Cotina Hueso, 2014, p. 40-53), en tant que “a escala mundial, s'ha arribat a un consens jurídic sobre la naturalesa *iusfonamental* del dret d'accés a la informació pública”.

Molts esforços s'han focalitzat entorn a l'Índex de Transparència dels ajuntaments, per incrementar el nivell de transparència mitjançant aquests mecanismes i d'altres com la construcció d'indicadors o polítiques de sinergies entre ajuntaments.⁴⁷

Les obligacions de transparència (publicitat activa) que han de complir els ajuntaments catalans, estan regulades als articles 8 a 15 de la LTBGC. Estan tipificades en primer lloc les matèries generals i transversals (article 8) i després per blocs temàtics segons el caràcter de la

⁴⁶ (Méndez/Cortés). ASENSIO: Bona governança i transparència municipal. Guia per a la implantació als ajuntaments de la Llei del Parlament de Catalunya 19/2014, de 31 de desembre, op. cit, 2015, p. 16.

⁴⁷ ASENSIO: Bona governança i transparència municipal. Guia per a la implantació als ajuntaments de la Llei del Parlament de Catalunya 19/2014, de 31 de desembre, op. cit, 2015, p. 17.

informació. (Articles 9 a 15). Així doncs, a continuació enumeraré les obligacions de publicitat que han de complir els ajuntaments, taxades a l'article 8 de la Llei catalana:

- Organització institucional i estructurada administrativa
- Gestió econòmica, comptable, pressupostària i patrimonial
- Decisions i actuacions jurídiques rellevants
- Plantilla, relacions de llocs de treball i règim retributiu
- Procediments administratius relacionats amb l'exercici de les seves competències
- Els contractes i els convenis
- Les convocatòries i l'atorgament de les subvencions i els ajuts públics
- Els informes i els estudis
- Els plans, els programes i les memòries generals
- La informació geogràfica
- Les matèries i les actuacions la publicitat de les quals s'estableixi per norma
- Qualsevol matèria d'interès públic, i les informacions que siguin demandades amb més freqüència per via de l'exercici del dret d'accés a la informació pública.

Tal com podem observar, aquesta classificació és oberta, cosa que permet publicar més informació de la mínima exigida. Cal també preveure que les administracions locals han de publicar "aquelles informacions que siguin demandades amb més freqüències per via de l'exercici del dret d'accés a la informació pública". Així doncs, aquesta informació s'haurà de fer pública per mitjà de la Publicitat Activa.

Les obligacions concretes de Publicitat Activa són: (articles 9 a 15) de la LTBGC.

1. *Transparència en l'organització institucional i l'estructura administrativa (article 9)*

La primera categoria d'informació és la relativa a l'organització administrativa que permetrà a la ciutadania conèixer la seva estructura, les competències, els responsables i el personal al servei, encarregats de tramitar els procediments administratius i prestar serveis públics. En aquesta primera categoria també s'inclou informació dels alts càrrecs i del personal al servei

de les Administracions públiques. Concretament trobem: “La descripció de l’organització de l’Administració, l’estructura organitzativa interna, les funcions que té atribuïdes, la relació de llocs de treball i contractes temporals i interins. Les convocatòries i els resultats de processos selectius de provisió i promoció de personal, la relació d’alts càrrecs, les llistes per accedir a processos de formació i promoció, la relació de llocs ocupats per personal adscrit pels adjudicataris de contractes firmats, els convenis, acords i pactes de naturalesa funcional, laboral i sindical, el catàleg de serveis, cartes de serveis i la informació sobre resultats de les avaluacions de qualitat i incidència social de les polítiques públiques, els acords relatius a la creació, la participació i funcionament dels ens públics, les societats i fundacions públiques, els consorcis i altres entitats vinculades a l’Administració pública, la informació relativa als canals de participació i els procediments participatius en tràmit i les resolucions dictades sobre el règim d’incompatibilitats dels alts càrrecs”.

2. Transparència en les decisions i actuacions de rellevància jurídica (article 10)

La llei catalana ha ampliat la informació que s’inclou en aquesta categoria. Concretament es publicaran: “Les normes aprovades per l’Administració pública i la seva avaluació. Les directives, instruccions, circulars i respostes a consultes. Altres procediments normatius en curs d’elaboració, les memòries i documents justificatius de la tramitació de projectes o avantprojectes normatius. El catàleg de procediments administratius actualitzat, els actes administratius, les declaracions responsables i les comunicacions prèvies que incideixin sobre el domini públic o la gestió dels serveis. I aquells per raons d’especial interès públic, els actes objecte de procediment de revisió en via administrativa, resolucions administratives i judicials que puguin tenir rellevància pública, i dictàmens de la Comissió Jurídica Assessora i altres òrgans consultius”.

3. Transparència en la gestió econòmica, comptable, pressupostària i patrimonial (article 11)

En la present secció s’inclou aquella informació relativa a la gestió dels recursos econòmics, humans i patrimonials de les administracions públiques. Concretament aquella informació relativa a: “El pressupost, les retribucions, indemnitzacions i dietes, les activitats i béns dels membres del Govern, dels alts càrrecs i personal directiu d’ens públics, de les societats, fundacions i consorcis i les indemnitzacions que han d’obtenir en deixar el càrrec. Els comptes anuals, les resolucions dictades en expedients relatius a les declaracions d’activitats,

les retribucions i dietes dels empleats públics, el cost de les campanyes de publicitat institucional i la informació relativa a la gestió patrimonial”.

4. Transparència en matèria de planificació i programació (article 12)

L'article 12 preveu la difusió per part de l'Administració Pública de: “plans i programes anuals i plurianuals, de caràcter general o sectorial, que estableixin les directrius estratègiques de les polítiques públiques. També haurà de difondre les auditories internes i externes d'avaluació de la qualitat dels serveis públics. Haurà de fer públics el pla territorial i plans parcials, els directors territorials, els plans territorials sectorials, directors urbanístics, els plans d'ordenació urbanística municipal, el pla d'espais d'interès natural i els altres plans i programes que han d'elaborar-se en compliment d'una norma amb rang de Llei i els plans que han de publicar-se amb caràcter obligatori.”

5. Transparència en la contractació pública (article 13)

La Llei catalana estableix que els subjectes obligats en matèria de transparència han de difondre la informació relativa a tots els contractes, inclosos els patrimonials.

Així doncs, els subjectes obligats hauran de difondre: “La informació sobre les entitats i els òrgans de contractació, les licitacions en tràmit, els contractes programats, els contractes subscrits, les modificacions contractuals, les pròrrogues dels contractes, les licitacions anul·lades i les resolucions anticipades, les dades del registre públic de contractes i del registre oficial de licitadors i empreses classificades, els acords i els criteris interpretatius dels òrgans consultius de contractació, les preguntes i respostes més freqüents en les consultes en matèria de contractació, les resolucions dels recursos especials, de les qüestions de nul·litat i resolucions judicials definitives en matèria de contractació, així com els actes de desestimació, renúncia i resolució de contractes, les dades estadístiques sobre els contractes adjudicats. A més, en els contractes de gestió de serveis públics i de concessió d'obres públiques, es faran públiques les dades relatives a les condicions i obligacions assumides pels gestors en relació a la qualitat, l'accés al servei i els requisits de prestació del servei; els drets i els deures dels usuaris; les facultats d'inspecció, control i sanció que pot exercir l'Administració en relació amb la prestació del servei i el procediment per formular reclamacions. Tota aquesta informació s'haurà de difondre en un espai diferenciat del Portal de Transparència”.

6. *Transparència en els convenis de col·laboració (article 14)*

Els subjectes obligats també han de difondre informació sobre els convenis de col·laboració. Aquesta informació serà relativa a tots els convenis i encàrrecs de gestió subscrits entre els subjectes obligats i les persones privades i públiques.

La informació sobre aquests convenis de col·laboració ha d'incloure com a mínim: “La relació dels convenis vigents; les eventuais modificacions, la informació relativa al compliment i l'execució dels convenis”, segons aquest article. I també cal saber que: “La difusió d'aquesta informació es realitzarà mitjançant el Registre de convenis de col·laboració i cooperació de l'Administració de la Generalitat que haurà de ser accessible de forma directa i dinàmica des del Portal de Transparència”.

7. *Transparència en l'activitat subvencional (article 15)*

Tanmateix, els subjectes obligats hauran de difondre la informació relativa a la convocatòria i atorgament de les subvencions i ajudes públiques, que haurà d'incloure:

“Una relació actualitzada de les subvencions i altres ajudes que estiguin previstes convocar, els objectius que pretén assolir la subvenció o ajuda i els efectes que la mesura de foment pot produir en el mercat; les subvencions i els ajuts públics atorgats; la informació relativa al control financer de les subvencions i els ajuts públics atorgats; la justificació o retiment de comptes per part dels beneficiaris de la subvenció o ajut atorgats”.

Hi ha qüestions que no per ésser més concretes són menys importants:

“Cal tenir en compte que les obligacions de transparència no només afecten als subjectes obligats. La Llei preveu que les bases reguladores de la concessió de la subvenció i ajuts públics que es puguin atorgar, superiors a 10.000 euros han d'incloure l'obligació dels beneficiaris, si són persones jurídiques, de comunicar als subjectes obligats la informació relativa a les retribucions de llurs òrgans de direcció o Administració, a l'efecte de fer-les públiques”.⁴⁸

Una altra de les problemàtiques que comporta és que: el conjunt d'obligacions recollides en la Llei no té un límit temporal. No hi ha diferenciació d'aplicabilitat en funció de la població d'un municipi. Aquest fet comporta una sèrie d'incompliments, que per raons de sentit comú

⁴⁸ CANALS, D. et al., *:Protección, Transparencia y Buena Regulación*. Girona: Documenta Universitaria, op. cit, 2016, pp. 99-103.

i racionalitat no haurien de tenir conseqüències sancionadores. Així doncs, no hi ha cap excepció a l'aplicabilitat d'aquestes normes.

2.4.1 Reutilització de la informació pública

La reutilització de la informació pública la trobem regulada a la Llei catalana sobre transparència,(LTBGC) concretament en el Capítol IV, l'article 16 en els seus apartats 1 i 2 diu que: “els subjectes obligats han de facilitar a les persones l'accés a la informació pública en format reutilitzable, per millorar la transparència, generar valor a la societat i promoure la interoperabilitat entre les administracions, dins els límits establerts per la normativa sobre reutilització de la informació del sector públic”. L'apartat 2 concreta que “la informació pública pot ésser reutilitzada amb qualsevol objectiu lícit, especialment la reproducció i divulgació per qualsevol mitjà de les dades objecte d'informació pública i la creació de productes o serveis d'informació amb valor afegit basats en aquestes dades”.

L'article 17 tracta sobre les condicions i modalitats per reutilitzar la informació, diu que aquesta és lliure i no està subjecta a restriccions, menys en els supòsits que per via reglamentària es sotmeti a obtenir una llicència de reconeixement de *creative commons*, per raó de tutela d'altres drets o béns jurídics o a la sol·licitud de l'interessat. El Portal de Transparència ha d'especificar el tipus de reutilització aplicable a la informació que conté i incloure un avís legal sobre condicions. I finalment, estipula que s'ha de garantir que en el procés no s'alteri el contingut ni se'n desnaturalitzi el sentit, cal citar la font de les dades i indicar la data de la darrera actualització.

Tal com podem observar, aquesta regulació no és molt extensa, ja que la llei només dedica aquests dos articles (16 i 17) a la reutilització de la informació pública.

Les obligacions de reutilització de la informació del sector públic estan detallades a la Llei de transparència de Catalunya, en la Directiva 2003/98/CE, de 17 de novembre de 2003, relativa a la reutilització de la informació del sector públic, a la Llei 37/2007, de 16 de novembre, sobre reutilització de la informació del sector públic i a la Llei 19/2013, de 9 de desembre, de transparència espanyola. Cal tenir en compte que, la Directiva 2013/37/UE, del Parlament

Europeu i del Consell, de 26 de juny de 2013, modifica alguns aspectes de la Directiva 2003/98/UE, ja que estableix una nova regulació de principis de tarifació i transparència.⁴⁹

2.4.2 El Govern Obert

La publicitat activa es diferencia del dret d'accés segons com els poders públics aportin dades a la ciutadania. En la *publicitat activa*, el govern posa les dades a disposició dels ciutadans, en portals i pàgines web. En el *dret d'accés*, el govern respon a les demandes que fa la ciutadania. Així doncs, són dos conceptes que estan interrelacionats i formen part del que coneixem com polítiques de dades obertes (*open data*).

La publicitat activa amb dades reutilitzables i una forta interoperativitat, és la més adequada per generar transparència, així doncs, és gairebé sinònim d'obertura de documents. Tot i que hem de tenir en compte l'arribada de les noves tecnologies i com aquestes han afectat a la publicitat activa i a la publicació i l'agilització dels processos que es requereixen per un govern obert.

Cal que distingim entre el que coneixem com a govern obert (*open government*), administració electrònica i publicitat activa, tot i que també estan fortament interrelacionades. L'*administració electrònica* en sentit estricte es refereix a "l'aplicació tecnològica necessària per obtenir la major eficiència i efectivitat dels tràmits i serveis que les institucions públiques posen a disposició dels ciutadans"⁵⁰

L'*open data* té a veure amb la idea de millorar els controls, la rendició de comptes i la utilització eficient de la informació pública. I per la seva banda, segons BOURGON, el *govern obert* és aquell que: promou la ciutadania, la integració i la discussió pública. Fomenta la participació ciutadana en el disseny i la prestació de serveis. Determina l'agenda de les polítiques, convoca i facilita solucions per als problemes públics. I finalment, difon la informació per enriquir el debat públic i promoure una visió compartida dels assumptes públics. Així doncs, està associat a millorar la transparència mitjançant l'obertura de dades públiques, per tal d'exercir control social i rendició de comptes, i fomentar la reutilització de la informació del sector públic. També es promou facilitant la participació ciutadana en el

⁴⁹ ASENSIO: Bona governança i transparència municipal. Guia per a la implantació als ajuntaments de la Llei del Parlament de Catalunya 19/2014, de 31 de desembre, op. cit, 2015, p.18.

⁵⁰ COROJÁN I CAMPOS, 2011, p.16.

disseny i implementació de les polítiques públiques i generant espais de col·laboració entre les administracions i la societat civil i el sector privat.

Podem distingir les següents activitats que conformen el que entenem per govern obert:

1. Les del govern promotor de benestar a través de la capacitat de regulació
2. Govern transparent en retiment de comptes
3. Govern participatiu i promotor de civisme
4. Govern eficient i col·laborador i generador de coneixement

51

Una definició de govern obert segons CRUZ- RUBIO seria:

*“Una filosofia politicoadministrativa que articula un model diferent d’interacció sociopolítica i que, basada fermament en els valors i els principis de transparència, la democràcia participativa, l’apoderament del ciutadà, la rendició de comptes, l’open data, i l’ús d’avenços tecnològics, es constitueix com una manera o estratègia per al disseny, la implantació, el control i l’avaluació de polítiques públiques que situa el ciutadà en el centre d’atenció i de prioritat i configura els governs com a plataformes que promouen la col·laboració i la interacció i, d’aquesta manera, ofereixen una alternativa holística per a la gestió de la cosa pública”.*⁵²

Alguns autors han destacat els beneficis del govern obert, qualificant-lo com un instrument poderós per la bona gestió, la corrupció i la mala gestió dels comptes. Així doncs, la publicació de pressupostos generals d’entitats públiques ha generat una millora en les conductes però no han estat unes mesures suficients. Cal analitzar quins són els assumptes en els quals es publica menys informació i on hi ha més opacitat, tals com en les àrees de contractació pública, llocs de treball públic, subvencions i empreses públiques.⁵³

⁵¹ VILLORIA,M: *GOVERN OBERT. La publicitat activa en la Llei de transparència, accés a la informació i bon govern: possibilitats i insuficiències*, 2014, p.13.

⁵² VILLORIA,M & CRUZ-RUBIO: Govern Obert, transparència i rendició de comptes: marc conceptual. En Villoria M, *Bon Govern, Transparència i integritat institucional al Govern Local*, op. cit, 2015, p.82.

⁵³ CLIMENT: *Transparencia y gobierno abierto. Cuadernos de Derecho Local Fundación Democracia y Gobierno Local*, 2016, p.150.

La transparència és un requisit important per a la democràcia i s'ha d'equilibrar amb altres conceptes que la conformen i que estan relacionats, per tal d'assolir els objectius i les necessitats ciutadanes. Cal millorar les polítiques de bon govern i fomentar el govern obert per tal de donar més confiança als ciutadans, això implica disposar de recursos i crear estratègies en què tots els àmbits i conceptes es connectin entre si i generin un sistema eficaç, eficient i transparent.

2.5 Límits a les obligacions de transparència

Una vegada analitzades les obligacions de transparència establertes en la LTBGC, cal que tinguem en compte els límits que se'n deriven per tal de no caure en l'error de publicar certa informació fora dels límits que preveu la Llei. Així doncs, l'Administració Pública abans de difondre la informació haurà d'estudiar bé quins són els límits i com aquests afecten a la publicitat activa i a l'hora de regular el dret d'accés a la informació pública.

La inclusió de límits a la transparència i l'accés a la informació pública és habitual en les normes sobre accés a la informació a nivell comparat. Cal mencionar el Conveni 205 sobre l'accés a la documentació administrativa del Consell d'Europa del 2009, que preveu que es podrà limitar el dret d'accés quan sigui necessari en una societat democràtica per protegir diferents drets, béns o interessos (Article 3).⁵⁴

Cal analitzar la informació pública i distingir quan aquesta conté dades de naturalesa personal, és a dir, aquelles que estan especialment protegides. Vulnear aquesta regla pot implicar sancions, ja que són accions tipificades com a infraccions.⁵⁵

La Llei catalana sobre transparència regula els límits a les obligacions de transparència en el seu article 7, i ens remet als límits del títol III, aplicables per al dret d'accés a la informació pública, especialment els relatius a la protecció de dades de caràcter personal. L'article 7.2 diu que: "El principi de transparència s'ha d'interpretar i aplicar en tots els casos de manera preferent. Qualsevol limitació en l'aplicació del principi de transparència s'ha de fomentar en un límit o una excepció expressament establerts per una norma amb rang de llei".

⁵⁴ CANALS, D.: *Protección, Transparencia y Buena Regulación*. Girona: Documenta Universitaria, op. cit, 2016, p.107.

⁵⁵ ASENSIO: Bona governança i transparència municipal. Guia per a la implantació als ajuntaments de la Llei del Parlament de Catalunya 19/2014, de 31 de desembre, op. cit, 2015, p.16.

Per tant, cal que esmentem quins són els límits regulats en el títol III de la Llei, per tal de comprendre el seu abast i determinar quines són les línies que es dibuixen per limitar aquesta publicació i accés a la informació pública.

GUICHOT ja deia que el concepte de dada personal s'ha anat tornant omnicomprensiu, ha estat interpretat, de la forma més ampla possible, amb un manifestat excés respecte del seu sentit original, font crucial de conseqüències jurídiques pel seu potencial efecte impeditiu de tota revelació d'informació pública en la què figuri el nom d'una persona.⁵⁶

En relació amb aquests dos paràmetres, els límits i el dret d'accés a la informació pública, GUICHOT especifica que *“L'únic paràmetre amb el què confrontar la protecció dels límits és el valor que té per a la societat el coneixement de la informació. El que fa que una vegada concebut l'accés, la informació pugui circular lliurement en la societat i ser coneguda per qualsevol, de fet molts sistemes preveuen la publicació automàtica de la informació”*.⁵⁷

Els límits previstos en la LTBGC són els que es recullen en el Títol III (articles 20 a 25). Concretament l'article 21.1 especifica que el dret d'accés a la informació pública pot ésser denegat o restringit si el coneixement o la divulgació de la informació comporta un perjudici per:

- La seguretat pública.
- La investigació o la sanció de les infraccions penals, administratives o disciplinàries.
- El secret o la confidencialitat en els procediments tramitats per l'Administració pública, si el secret o la confidencialitat són establerts per una norma amb rang de llei.
- El principi d'igualtat de les parts en els processos judicials o la tutela judicial efectiva.
- Els drets dels menors d'edat.
- La intimitat i els altres drets privats legítims.
- El secret professional i els drets de propietat intel·lectual i industrial.

⁵⁶ ASENSIO: Bona governança i transparència municipal. Guia per a la implantació als ajuntaments de la Llei del Parlament de Catalunya 19/2014, de 31 de desembre, op. cit, 2015, p.16.

⁵⁷ ASENSIO: Bona governança i transparència municipal. Guia per a la implantació als ajuntaments de la Llei del Parlament de Catalunya 19/2014, de 31 de desembre, op. cit, 2015, p.20.

L'apartat 2 especifica que el dret d'accés a la informació pública pot ésser denegat o restringit si la informació té la condició de protegida i així ho estableix expressament una norma amb rang de llei. I en el seu apartat 3 concreta que té condició de protegida, la informació relativa als menors d'edat el coneixement o la divulgació de la qual pot condicionar el lliure desenvolupament de llur personalitat en el futur.

Quan la informació contingui dades personals no sensibles, es donarà accés a la informació prèvia ponderació tenint en compte una sèrie de circumstàncies (article 24.2 LTBGC). En tot cas, si s'aplica algun dels límits, es podrà donar accés parcial a la informació (article 25.1 LTBGC).⁵⁸

Tal com hem pogut observar, existeix una àmplia zona de conflicte entre els límits aplicables en relació amb el dret d'accés a la informació pública i el dret de protecció de dades personals. Així doncs, cal fer un petit incís en aquest últim dret, ja que cada vegada ha anat guanyant més importància.

⁵⁸ ASENSIO: Bona governança i transparència municipal. Guia per a la implantació als ajuntaments de la Llei del Parlament de Catalunya 19/2014, de 31 de desembre, op. cit, 2015, p.21.

2.5.1 El dret fonamental a la protecció de dades personals

Qualsevol regulació sobre transparència dels poders públics, tant en el vessant de publicitat activa com en la del dret d'accés a la informació, té en l'àmbit protegit, el dret fonamental a la protecció de dades personals.

La transparència dels poders públics i la protecció de dades personals són dos pilars bàsics per la configuració de les actuals societats de la informació com a societats democràtiques en les quals es fomenta el control de l'actuació dels governants i la participació de la ciutadania en els assumptes públics. Es protegeixen i es respecten els drets i les llibertats dels individus, en particular els relacionats amb l'esfera personal i el lliure desenvolupament de la personalitat.⁵⁹

L'ordenament jurídic centra l'atenció en la protecció de dades de caràcter personal, considerada com un dret fonamental autònom pel Tribunal Constitucional en les sentències 290/2000 i 292/2000, aquestes sentències varen perfilar aquest caràcter autònom i instrumental per l'efectivitat de la resta de drets que protegeixen la intimitat, com és l'article 18.4 de la Constitució. Aquest dret va ser regulat per la Llei Orgànica 15/1999, de 13 de desembre, de Protecció de Dades de Caràcter Personal. Té per objecte "garantir i protegir, tot el relatiu al tractament de les dades personals, les llibertats públiques i els drets fonamentals de les persones físiques, especialment el seu honor i la seva intimitat personal i familiar". S'aplica a "les dades de caràcter personal registrades en suport físic, susceptibles de tractament, i a tota la modalitat d'ús posterior d'aquestes dades pels sectors públic i privat"⁶⁰

Recentment es va aprovar el Reglament (UE) 2016/679 del Parlament Europeu i del Consell, de 27 d'abril de 2016, relatiu a la protecció de les persones físiques en el que respecta al tractament de dades de caràcter personal i a la lliure circulació d'aquestes. Va entrar en vigor el passat 25 de maig de 2016 però no serà aplicable fins al 25 de maig de 2018. Així doncs, passat aquest termini, serà aplicable a tots els Estats Membres. Això comportarà la derogació de la Directiva 95/46/CE, de 24 d'octubre i el desplaçament de tota normativa estatal al seu àmbit d'aplicació.

⁵⁹ ÁLVAREZ: *Transparencia y protección de datos personales: criterios legales de conciliación*. En *Canals, D.*(ed.), *Protección, Transparencia y Buena Regulación*, 2016, p.53.

⁶⁰ CANALS, D. ET AL: *Protección, Transparencia y Buena Regulación*. Girona: Documenta Universitaria, op.cit, 2016, p. 14.

El dret fonamental a la protecció de dades personals està adquirint cada vegada més importància en les societats actuals, ja que utilitzen les noves tecnologies i estan interconnectades. Aquest ús cada vegada major de les dades personals comporta riscos cada vegada més grans que afecten a l'esfera personal dels individus. Així doncs, cal garantir els drets fonamentals relacionats amb el lliure desenvolupament de la personalitat com són el dret a la intimitat, el dret a l'honor, a la llibertat religiosa, a la llibertat ideològica o el dret a la igualtat i a no ser discriminat.⁶¹

Cal que tinguem en compte aquest conflicte entre el dret d'accés a la informació i el dret a la protecció de dades, dos conceptes que moltes vegades s'han presentat com a antagònics, ja que aquest últim dificulta l'accés a les dades i es pot considerar com una limitació o obstacle a la transparència. En aquest context, quan es planteja un conflicte entre el principi de transparència o el dret d'accés a la informació pública i el dret a la protecció de dades personals, caldrà buscar una solució equilibrada, atenent les circumstàncies de cada supòsit, a partir d'una ponderació entre l'interès públic en conèixer la informació i la incidència de la divulgació d'aquesta informació. No és procedent conèixer un major valor a la protecció de drets dels afectats, ni és admissible atorgar primàcia automàtica a l'objecte de la transparència davant el dret a la protecció de dades.

En els articles 23 i 24 de la Llei catalana de transparència 19/2014, es concreta la dimensió del tractament de les dades personals especialment protegides i la protecció de dades personals. Es fa una distinció pel que s'entén per dades personals especialment protegides, que seran aquelles relatives a: "La ideologia, l'afiliació sindical, la religió, creences, l'origen racial, la salut i la vida sexual, i també les relatives a la comissió d'infraccions penals o administratives que no comportin l'amonestació pública a l'infractor, llevat que l'afectat hi consenti expressament per mitjà d'un escrit que ha d'acompanyar la sol·licitud". (Article 23).

Segons l'article 24, s'ha de donar accés a la informació pública si es tracta d'informació relacionada amb l'organització, el procediment, funcionament o activitat pública de l'Administració que contingui dades personals merament identificatives, llevat que, en el cas concret hagi de prevaler la protecció de dades personals o altres drets constitucionals.

⁶¹ ÁLVAREZ: *Transparencia y protección de datos personales: criterios legales de conciliación*. En CANALS, D.(ed.), *Protección, Transparencia y Buena Regulación*, 2016, p.53 i 56.

Així doncs, si es tracta altra informació que conté dades personals no incloses en el citat article 23, es pot donar accés a la informació, amb prèvia ponderació raonada de l'interès públic en la divulgació i els drets de les persones afectades.

“Les sol·licituds d'accés a la informació pública que es refereixin només a dades personals del sol·licitant s'han de resoldre d'acord amb la regulació del dret d'accés que estableix la legislació de protecció de dades de caràcter personal”. (Article 24.3)

Si s'aplica algun límit d'accés a la informació pública establert en els articles posteriors a l'article 25, la denegació d'aquest accés afecta la part que correspon a la documentació, i s'ha d'autoritzar l'accés restringit a la resta de dades. L'apartat 3 concreta l'accés parcial a la informació pública i diu que l'Administració ha de garantir la reserva de la informació afectada per les limitacions legals.

Per tal d'obtenir major informació sobre aquest àmbit, l'Agència Espanyola de Protecció de Dades (AEPD) va elaborar un dictamen, de data 23 de març de 2015, sobre els criteris d'aplicació en relació amb l'article 15.3 de la Llei estatal de transparència, els quals són traslladables, a l'Administració local. Estableix uns criteris uniformes sobre la possibilitat de concedir l'accés a la informació en aquelles sol·licituds que tingui per objecte:

- La retribució d'un lloc de treball del sector públic (personal funcionari, eventual o laboral) amb o sense identificació de l'empleat que el desenvolupi.
- La RLT (RPT) dels diferents òrgans administratius, així com la identitat de la persona que desenvolupa un determinat lloc de treball.
- La productivitat que ha percebut cada empleat públic de manera individualitzada.

Cal continuar treballant en aquest àmbit, ja que per molts ajuntaments i altres entitats és un gran repte i comporta moltes dificultats la posada en marxa de la Llei de transparència, i sobretot, a la pràctica, es troben amb moltes situacions que comporten cert risc a l'hora de publicar informació que podria vulnerar la protecció de dades de caràcter personal i això implicaria sancions per l'Ajuntament. Així doncs, s'hauria d'enfocar el treball des dels ajuntaments mitjançant protocols i guies de treball o d'ajuda per tal de publicar correctament tota informació que contingui dades de caràcter personal, susceptibles d'infracció de les normes.

2.6. El Règim sancionador

El títol VII de la LTBGC concretament en el seu Capítol II, trobem regulat el règim sancionador. Està previst en els articles 76 i següents.

Tot el règim sancionador, tal com es va establir en la LTR estatal, descansa en els òrgans de l'entitat local a la qual pertanyin. A l'ampli catàleg d'infraccions regulades per la LTBGC, cal afegir les previstes en la LTR i les no incorporades en la primera.

Les tipologies d'infraccions són un tema a tractar, cal conèixer la tipologia tradicional de les infraccions regulades a la Llei, (molt greus, greus i lleus) per tal de saber els supòsits d'actuacions o omissions en els que poden incórrer en responsabilitat els càrrecs representatius locals, personal directiu o empleat públic, depenent de les normes internes de delimitació de funcions en cada matèria.

Les infraccions molt greus es despleguen sobre la matèria de transparència, del dret d'accés a la informació pública i de bon govern, mentre que les greus afegeixen a les anteriors un tipus d'infracció aplicable al Govern Obert. L'article 77.1 estableix que són infraccions molt greus en matèria de transparència:

- a) Incomplir les obligacions i els deures de publicitat establerts pels capítols II i III del títol II aplicant de manera manifestament injustificada els límits a què fa referència l'article 7.

Aquestes infraccions en relació amb la Transparència- Publicitat Activa es qualifiquen de molt greus en la Llei catalana, mentre que a la LTR només tenen caràcter de greus. Reforçar "el sistema de garanties" no ajudarà a la bona implantació i efectivitat de la Llei.

Cal que els responsables polítics municipals de les respectives entitats locals, coneguin les conseqüències que es poden produir per la realització d'alguns actes o omissions sobre Transparència, Bon govern o amb el Govern Obert. Concretament, per tal de determinar responsabilitats, cal que enfoquem la visió a l'article 80 de l'LTBGC i l'article 4. Així doncs són responsables de les infraccions tipificades per aquest capítol:

- a) *Els alts càrrecs i el personal al servei de l'Administració i de les institucions i els organismes públics als quals és aplicable aquesta llei als quals és imputable una acció o*

omissió tipificada com a infracció, d'acord amb les funcions i les competències que tinguin atribuïdes.

b) Les persones físiques i jurídiques a què fa referència l'article 77.1.b i 3.e i f.

2. La Comissió de Garantia del Dret d'Accés a la Informació Pública pot emetre informes amb relació als conflictes d'atribucions que es puguin suscitar als efectes que estableix l'apartat 1, d'acord amb el procediment que estableix el reglament d'aquest òrgan.⁶²

Les sancions previstes en la llei catalana estan també inspirades en la LTR. Cal saber, que altres Comunitats Autònomes no han regulat aquesta matèria, ja que la seva aplicabilitat és discutible i posa en entre dit el sentit de la llei.

Les sancions queden repartides segons si es tracta “d'alts càrrecs” en l'article 81. I les sancions aplicables al personal al servei de les administracions públiques, a l'article 82. I finalment a l'article 84 es regulen les sancions aplicables a les persones per incompliment de les obligacions establertes per la llei.

Cal tractar les qüestions més importants que afecten i poden afectar a l'Administració local en el supòsit que s'hagi de tramitar un procediment sancionador, ja que en els darrers temps s'han obert moltes incògnites en aquest àmbit en concret.

El procediment sancionador està regulat als articles 85 a 89 de la LTBGC. Cal que identifiquem els següents actes i tràmits més rellevants:

- El procediment sancionador aplicable, és el previst a la legislació de règim jurídic i procediment de les administracions públiques.
- En l'àmbit local, el procediment el tramitarà l'alcalde o president de l'entitat local.
- La instrucció del procediment correspon a l'òrgan que determini la legislació de règim local.
- La competència per resoldre aquests procediments sancionadors en l'àmbit local és del ple si es tracta “d'alts càrrecs” i de l'òrgan corresponent si aquell que és responsable té condició de personal al servei de l'administració local.

⁶² Llei 19/2014, del 29 de desembre, de transparència, accés a la informació pública i bon govern, DOGC, 6780 (2014).

- Si els responsables tenen consideració de “càrrecs electes locals” la proposta de sanció o arxiu de l'expedient ha de ser objecte d'informe per part de la Comissió Jurídica Assessora.

Aquesta regulació presenta molts problemes a la pràctica, un d'ells podria ser la resolució per part d'un òrgan polític com és el ple de l'entitat local, ja que no sembla un procediment adequat i transparent per resoldre. Tot i que cal mantenir l'autonomia local i no produir-hi interferències d'altres àmbits i nivells de govern.

L'avaluació de l'aplicació de la Llei s'atribueix al Síndic de Greuges, en el Títol VIII de la LTBGC. I aquest haurà d'establir els indicadors per dur a terme la tasca avaluadora, que ha de ser anual. Així doncs, en aquest mateix àmbit, les autoritats locals i el personal al servei de l'Administració han de col·laborar amb la institució i amb el compliment de les funcions que els atribueix la Llei.⁶³

S'ha de tenir en compte el curt termini entre l'entrada en vigor de la Llei i la sol·licitud de dades sobre l'aplicació, cosa que comporta que no s'hagin obert procediments sancionadors per infraccions tipificades en la Llei 19/2014. Caldrà veure quines seran les conseqüències de la seva aplicació a llarg termini i així poder millorar i corregir males conductes o fins i tot algunes sancions o infraccions que entrin en debat.

⁶³ ASENSIO: Bona governança i transparència municipal. Guia per a la implantació als ajuntaments de la Llei del Parlament de Catalunya 19/2014, de 31 de desembre, op. cit, 2015, p.36-37.

CAPÍTOL III

3. ANÀLISI DEL COMPLIMENT DE LES OBLIGACIONS DE PUBLICITAT ACTIVA AL PORTAL DE L'AJUNTAMENT D'HOSTALRIC

Per poder treballar en el complex entramat que conformen els ajuntaments a l'àmbit públic local català, cal saber com es mesura la transparència.

L'*Índex de transparència dels ajuntaments (ITA)*⁶⁴, s'utilitza per a conèixer i comparar el nivell efectiu de transparència i l'obertura informativa dels ajuntaments envers els ciutadans i veïns dels municipis, i davant la societat en general. Cal tenir present que mesura la transparència dels 110 ajuntaments més grans d'Espanya, a través d'un conjunt integrat de 80 indicadors. Per tant, no mesura la transparència en els ajuntaments més petits, cosa que podria semblar una discriminació, però tipifica i estableix uns indicadors que poden ser útils per millorar la transparència en tots els sectors.

Cal tenir en compte la densitat de població de cada municipi a l'hora d'analitzar i proposar millores a un Portal de Transparència d'un Ajuntament, ja que no és el mateix analitzar la transparència d'una capital com és Barcelona, amb una població 1.608.746 habitants, que un municipi com és el d'Hostalric, amb 4.058 habitants. Per tant, les millores que es poden plantejar en un ens local més petit han de ser conforme a la seva població. Sí que és cert que els indicadors establerts són d'obligat compliment per a tots els ajuntaments. Però cal prioritzar, ja que per fer-nos una idea, l'ITA analitza 80 indicadors, el Mapa InfoParticipa n'analitza 52 i altres estudis com els que va publicar la Fundació Carles Pi i Sunyer sobre la transparència a l'àmbit municipal l'any 2015 analitzen 44 indicadors.

Per poder analitzar el Portal de Transparència i observar quins són els indicadors que es compleixen i els que no a l'Ajuntament d'Hostalric, centrarem l'estudi en les dades que ens ofereix el *Mapa InfoParticipa*, ja que analitza tots els municipis catalans, entre ells el Municipi d'Hostalric, i presenta un índex de transparència de cadascun d'ells segons els indicadors consolidats per la Llei.

⁶⁴ ITA (Índex de transparència dels ajuntaments), el podem trobar en: <http://transparencia.org.es/indice-de-los-ayuntamientos-ita/>

El Mapa InfoParticipa és un producte del Laboratori de Periodisme i Comunicació per la Ciutadania Plural (LPCCP) de la Universitat Autònoma de Barcelona. A partir del 2013, es va ampliar l'equip del LPCCP de la UAB amb investigadors i col·laboradors de 8 universitats més. Això va permetre avaluar els municipis d'altres 5 comunitats autònomes i de Ceuta i Melilla. L'any 2014 un nou projecte va permetre avaluar la resta de comunitats autònomes d'Espanya. I durant el 2016 es va continuar amb les avaluacions i propostes. A Catalunya avaluen i analitzen les pàgines web dels 947 ajuntaments amb l'objectiu de promoure millores.⁶⁵

Per tal d'analitzar els 52 indicadors, el Mapa InfoParticipa els presenta en forma de preguntes i els divideix en dos grups:

1. Transparència de la Corporació
 - 1.1. Qui són els representants polítics?
 - 1.2. Com es gestionen els recursos col·lectius?
 - 1.3. Com es gestionen els recursos econòmics: pressupostos, sous, contractes, subvencions...?
2. Informació per la Participació
 - 2.1. Quina informació proporcionen sobre el municipi i la gestió dels recursos col·lectius?
 - 2.2. Quines eines s'ofereixen per la participació ciutadana?

L'avaluació de l'ITA es divideix en sis àrees de transparència i com podem observar són les mateixes que les del Mapa InfoParticipa.

a) Transparència activa i informació sobre la corporació municipal; b) Pàgina web, relacions amb els ciutadans i la societat, i participació ciutadana; c) Transparència econòmica-financera; d) Transparència en els contractes, convenis, subvencions i costos dels serveis; e) Transparència en matèries d'urbanisme, obres públiques i medi ambient; f) Dret d'accés a la informació.⁶⁶

⁶⁵ Mapa InfoParticipa disponible: <http://mapainfoparticipa.com/index/home/>

⁶⁶ Transparency Internacional España. Índice de transparencia de los ayuntamientos 2017 (80 indicadores)

3.1 El Portal de Transparència de l'Ajuntament d'Hostalric

3.1.1 Anàlisi del Portal i els seus indicadors

Per tal de realitzar aquest estudi, ens vam reunir diverses vegades amb la persona que ha treballat en la creació del Portal de Transparència de l'Ajuntament d'Hostalric. I vam poder comprendre la complexitat que comporta gestionar un Portal en un Ajuntament tan petit, ja que moltes vegades no tenen suficients recursos econòmics ni de personal per tirar endavant aquest repte que ha significat la Llei de transparència, per als ens locals.

En un primer moment, el Portal es va crear mitjançant la contractació d'una empresa privada anomenada *Segur Dades*. Aquesta empresa assessora legalment als ajuntaments, i en el cas de l'Ajuntament d'Hostalric, els va assessorar en l'estructura del Portal i com dividir les àrees i els apartats que el conformen. També els guia a l'hora de penjar la informació pública, ja que moltes vegades la falta de personal o coneixement jurídic en aquestes qüestions comporten la necessitat d'ajuda externa per tal de no sobrepassar els límits i així no vulnerar el dret a la protecció de dades personals, un conflicte que a la pràctica ha generat moltes incerteses a l'hora de publicar la informació pública en els Portals.

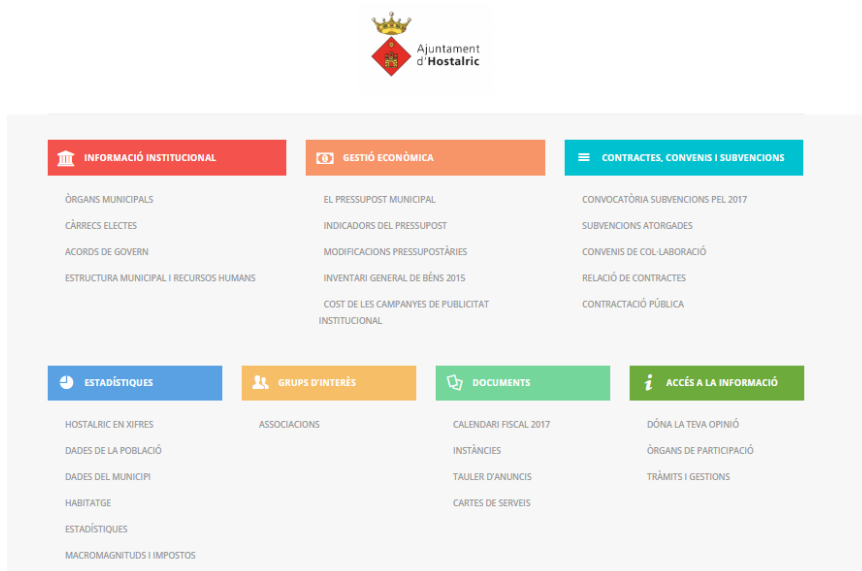
La persona que s'ocupa del Portal de Transparència treballa per tal de complir amb les obligacions de la llei i els indicadors tipificats en aquesta. I, té en compte els resultats del Mapa InfoParticipa per tal de millorar la transparència a l'Ajuntament. Així doncs, és una font fiable d'anàlisi d'indicadors als ens locals. D'altra banda, cal mencionar que si un Ajuntament compleix amb un mínim del 85% d'indicadors positius, se'l premia amb l'anomenat "Segell Infoparticipa". L'objectiu és incentivar les bones pràctiques en comunicació pública local i promoure la millora dels portals de transparència.

Parlem d'aspectes fonamentals en aquesta creació del Portal de Transparència, però cal centrar l'estudi en l'estructura del Portal, les seves àrees i el contingut d'aquestes, i així poder observar les mancances que conté per tal d'introduir millores i finalment complir amb els indicadors establerts.

A continuació podem observar la pàgina principal que apareix quan obrim el Portal de Transparència de l'Ajuntament d'Hostalric.⁶⁷

⁶⁷ Portal de Transparència de l'Ajuntament d'Hostalric. Disponible a: <http://segurdades.com/transparencia/ajuntamenthostalric/>

Figura 4. Portal de Transparència de l'Ajuntament d'Hostalric

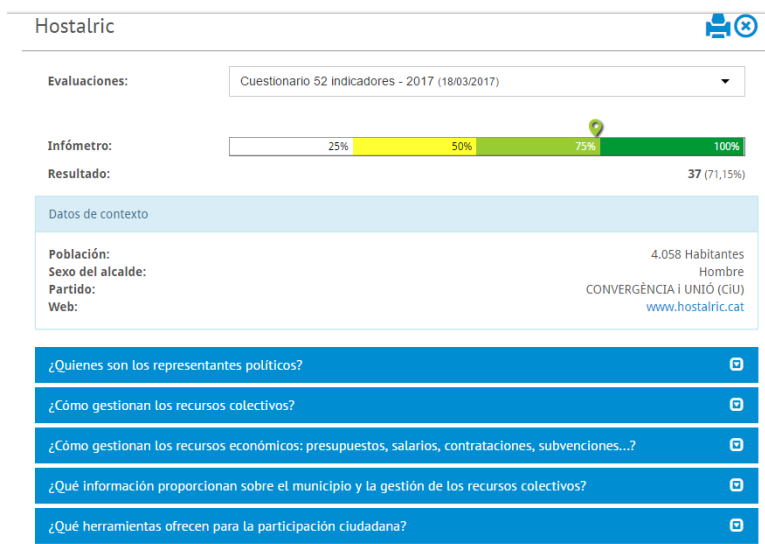


Font: Portal web de la transparència de l'Ajuntament d'Hostalric

Podríem dir que visualment és una pàgina web correcta, per què al centre apareix el logotip de l'Ajuntament. Les àrees i els apartats de transparència estan estructurats i diferenciats en colors, com podem observar conté set àrees de transparència: 1) Informació Institucional; 2) Gestió econòmica; 3) Contractes, convenis i subvencions; 4) Estadístiques; 5) Grups d'interès; 6) Documents i 7) Accés a la informació.

A continuació podem visualitzar les dades publicades per el Mapa InfoParticipa, de l'Ajuntament d'Hostalric, en relació a l'anàlisi de les àrees i indicadors de transparència.

Figura 5. Mapa InfoParticipa del municipi d'Hostalric



Font: Mapa InfoParticipa

En el Mapa InfoParticipa, podem buscar el municipi d'Hostalric i analitzar cada àrea i apartat corresponent en relació amb el Portal de l'Ajuntament d'Hostalric. Com bé hem dit anteriorment, s'analitzen 52 indicadors de transparència, i l'última actualització de les dades va ser el (18/03/2017). Actualment, segons els resultats en l'*Infometro* l'Ajuntament sobrepassa el 50% d'indicadors positius i està a punt d'arribar al 75%. Tal com s'explica en els criteris d'avaluació dels indicadors que s'analitzen de tots els ajuntaments, no validaran l'indicador si la informació no està ben anomenada des del Menú de la pàgina web cap al Portal o altres plataformes, o bé si la informació es troba en un altre part del Portal o una altre en el Menú de l'Ajuntament.

El resultat total és de 37 (71'15%), la població total actual del municipi és de 4.058 habitants i tal com s'especifica, l'alcalde del partit de Convergència i Unió (CiU). També i trobem un enllaç amb la pàgina web de l'Ajuntament d'Hostalric.

A continuació fem una breu descripció de cada àrea i apartats que conformen el Portal de transparència de l'Ajuntament d'Hostalric per tal de poder observar amb més claredat els indicadors que es compleixen i els que no segons el Mapa InfoParticipa. Finalment, aquest estudi ens serà d'utilitat per a poder veure quines són les àrees més transparents i quines presenten més mancances, i així amb una visió més global del Portal, entreveure quines millores es podrien proposar.

En la primera àrea del Portal de Transparència de l'Ajuntament d'Hostalric, trobem la "**Informació Institucional**", amb següents apartats:

- a) **Òrgans Municipals:** (El ple municipal, la Junta de Govern i la Comissió especial de comptes)
- b) **Càrrecs electes:** (Presentació de l'alcalde, els regidors del consistori en el mandat municipal 2015-2019, els grups polítics municipals, el codi de bon govern local, el resum dels béns patrimonials declarats, els regidors del mandat 2015-2019, les retribucions dels càrrecs electes 2016 i l'agenda d'actes municipals i de l'alcalde).
- c) **Acords de Govern:** (Acords de la junta de Govern, actes del ple a partir de l'any 2013, actes del ple fins a l'any 2012, ordenances i reglaments municipals i ordenances fiscals).

d) Estructura municipal i recursos humans: (Organigrama municipal, oferta pública d'ocupació, relació de llocs de treball, retribucions del personal).

Un cop observada la informació que conté la primera àrea del Portal, relativa a la informació institucional i els apartats que la conformen, cal anar al Mapa InfoParticipa. Trobem les dues primeres preguntes de l'apartat "Transparència de la Corporació",

1.1. Qui són els representants polítics?

En la primera imatge d'indicadors sobre quins són els representants polítics, l'Ajuntament d'Hostalric compleix satisfactòriament cada un dels indicadors presentats en forma de pregunta.

1.2. Com es gestionen els recursos col·lectius?

En canvi, en la segona imatge, relativa a l'àrea sobre com es gestionen els recursos col·lectius, i l'Ajuntament d'Hostalric no compleix amb tres dels indicadors. L'indicador número 13 sobre: "Informació sobre competències i el calendari de treball d'aquests òrgans de govern", l'indicador número 15 sobre "Publicació de les convocatòries dels plens municipals amb l'ordre del dia previst a la celebració", i l'indicador número 18 sobre "Informació del Pla de Govern, Pla d'Actuació Municipal i/o Pla Estratègic".

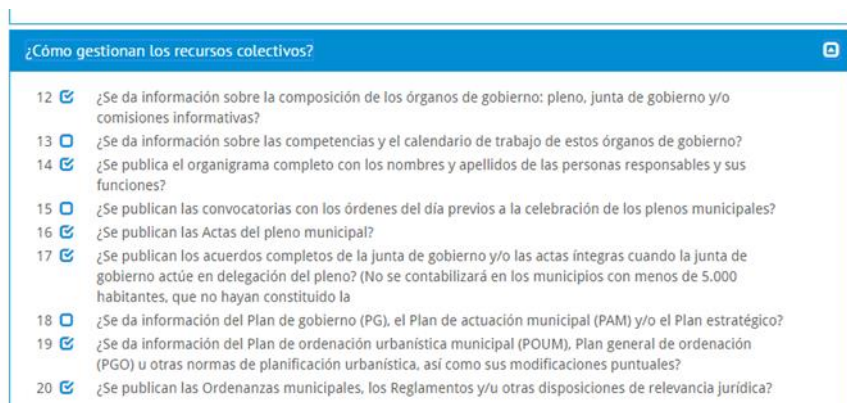
Figura 6. Mapa InfoParticipa del municipi d'Hostalric

¿Quiénes son los representantes políticos?

- ¿Se da información básica sobre el alcalde o la alcaldesa: nombre y apellidos, foto y partido político?
- ¿Se da información básica sobre el alcalde o la alcaldesa: biografía y / o curriculum?
- ¿Se da información básica sobre los representantes que forman parte del gobierno: nombre y apellidos, foto y partido político?
- ¿Se da información básica sobre los representantes que forman parte del gobierno: biografía y / o curriculum?
- ¿Se da información básica sobre los representantes que no forman parte del gobierno: nombre y apellidos, foto y partido y político? (No se contabilizará en los casos en que no haya oposición)
- ¿Se da información básica sobre los representantes que no forman parte del gobierno: biografía y / o curriculum? (No se contabilizará en los casos en que no haya oposición)
- ¿Se publican las retribuciones (mensuales y/o anuales) de los representantes políticos? (En caso de que no perciban remuneración, explicará con claridad)
- ¿Se publican las declaraciones de actividades y bienes de los cargos electos?
- ¿Se publica la agenda institucional del alcalde o la alcaldesa?
- ¿Se publican en la web datos de contacto de los miembros del gobierno (correo electrónico y/o Twitter y/o Facebook y/o página web y/o teléfono...)? (Se validará si se publica el contacto del área o de la concejalía).
- ¿Se publican en la web datos de contacto de los miembros de la oposición (correo electrónico y/o Twitter y/o Facebook y/o página web y/o teléfono...)? (No se contabilizará en los casos en que no haya oposición) (Se validará si se publica el

Font: Mapa InfoParticipa

Figura 7. Mapa InfoParticipa del municipi d'Hostalric



Font: Mapa InfoParticipa

La següent àrea correspon a l'apartat "Gestió Econòmica" i l'apartat "Contractes, Convenis i subvencions" del Portal de Transparència de l'Ajuntament d'Hostalric.

A l'àrea de "Gestió Econòmica" trobem els següents apartats:

- a) **El pressupost Municipal:** (Pressupost any 2016, pressupost any 2015, liquidació del pressupost 2016, liquidació del pressupost 2015, liquidació del pressupost 2014).
- b) **Indicadors del pressupost** (Gràfics del pressupost 2016, gràfics del pressupost 2015).
- c) **Modificacions pressupostàries** (Modificació de crèdits 2-2016, modificació de crèdits 1-2016).
- d) **Inventari General de Béns.**
- e) **Cost de les campanyes de publicitat institucional.**

I l'àrea de "Contractes, Convenis i Subvencions" del Portal de transparència està formada pels següents apartats:

- a) **Convocatòria subvencions pel 2017.**
- b) **Subvencions atorgades** (Concessió de subvencions any 2016 i la concessió de subvencions any 2015).
- c) **Convenis de col·laboració** (Convenis de col·laboració any 2017, convenis de col·laboració any 2016, convenis de col·laboració any 2015).

d) Relació de contractes (Relació de proveïdors, relació de contractes menors, relació de contractes majors, relació de contractes oberts i negociats i modificacions de contractes i reformes d'obres).

e) Contractació Pública (Licitacions, adjudicacions i formalitzacions)

Aquestes dues àrees corresponen a la tercera pregunta del Mapa InfoParticipa, relativa a: Com es gestionen els recursos econòmics: pressupostos, sous, contractes i subvencions.

Tal com podem observar en la propera imatge dels resultats de l'anàlisi dels indicadors, trobem que no es compleixen el número 22 relatiu a "la publicació de la informació sobre execució trimestral del pressupost de l'any en curs", el número 24 relatiu a "la publicació de la informació sobre el compliment dels objectius d'estabilitat pressupostària i sostenibilitat financera i/o el nivell d'endeutament", el 27 relatiu a "si es publica el llistat i les retribucions dels directius i alts càrrecs de confiança, les funcions i el currículum", el número 33 sobre "si es publiquen les modificacions dels contractes formalitzats i les pròrrogues, les licitacions suspeses i les resolucions anticipades", l'indicador número 35 relatiu a "Si es publica el període mitjà de pagament a proveïdors". I finalment l'indicador número 38 "si es publica el cost i les característiques de les campanyes de publicitat institucional als mitjans de comunicació".

Figura 8. Mapa InfoParticipa del municipi d'Hostalric

¿Cómo gestionan los recursos económicos: presupuestos, salarios, contrataciones, subvenciones...?	
21	<input checked="" type="checkbox"/> ¿Se publica el presupuesto del ayuntamiento del año en curso, y de los organismos autónomos y entes dependientes, en el caso de existir?
22	<input type="checkbox"/> ¿Se publica información sobre la ejecución trimestral del presupuesto del año en curso?
23	<input checked="" type="checkbox"/> ¿Se publican las modificaciones presupuestarias realizadas? (En caso de que no se nos hagan explicitará con claridad)
24	<input type="checkbox"/> ¿Se publica información sobre el cumplimiento de los objetivos de estabilidad presupuestaria y sostenibilidad financiera y/o el nivel de endeudamiento?
25	<input checked="" type="checkbox"/> ¿Se publica la liquidación de los presupuestos de ejercicios anteriores y/o la cuenta general?
26	<input checked="" type="checkbox"/> ¿Se publica la relación de puestos de trabajo y las retribuciones del personal laboral y funcionario del ayuntamiento, según las categorías?
27	<input type="checkbox"/> ¿Se publica el listado y las retribuciones de los directivos y de los cargos de confianza, sus funciones y su currículum? (En los casos en que no exista, se explicitará con claridad)
28	<input checked="" type="checkbox"/> ¿Se publica la oferta de trabajo del ayuntamiento, el proceso de los concursos públicos y los resultados? (En los casos en que no se haga ninguna convocatoria, se explicitará con claridad)
29	<input checked="" type="checkbox"/> ¿Se publica el inventario general del patrimonio del ayuntamiento?
30	<input checked="" type="checkbox"/> ¿Se publican todos los contratos formalizados, mayores y menores?
31	<input checked="" type="checkbox"/> ¿Se publican las licitaciones en curso y la composición de las mesas de contratación?
32	<input checked="" type="checkbox"/> ¿Se publican las Actas de las mesas de contratación?
33	<input type="checkbox"/> ¿Se publican las modificaciones de los contratos formalizados y sus prórrogas, las licitaciones suspendidas y las resoluciones anticipadas?
34	<input checked="" type="checkbox"/> ¿Se publica la relación completa de proveedores, adjudicatarios y/o contratistas así como la cuantía económica?
35	<input type="checkbox"/> ¿Se publica el periodo medio de pago a los proveedores?
36	<input checked="" type="checkbox"/> ¿Se publican las subvenciones otorgadas, las respectivas convocatorias y resoluciones? (En los casos en que no se convoquen se explicitará con claridad)
37	<input checked="" type="checkbox"/> ¿Se publican los convenios firmados, especificando las partes, su objeto y las obligaciones económicas que se deriven, en su caso? (En los casos en que no se hayan firmado se explicitará con claridad)
38	<input type="checkbox"/> ¿Se publica el coste y las características de las campañas de publicidad institucional en los medios de comunicación? (En los casos en que no se realicen, se explicitará con claridad)

Font: Mapa InfoParticipa

La següent àrea que ens trobem en el Portal de l'Ajuntament és la relativa a les “estadístiques” i conté els següents apartats:

- a) **Hostalric en xifres**
- b) **Dades de la població**
- c) **Dades del municipi**
- d) **Habitatge**
- e) **Estadístiques**
- f) **Macromagnituds i impostos**

Remeten la informació a la pàgina web del mateix Ajuntament o bé a la web d'estadística oficial de Catalunya (d'Idescat), l'Institut d'Estadística de Catalunya.

Aquesta àrea correspon a l'apartat sobre: Informació sobre la participació i concretament a la pregunta tres del Mapa Infoparticipa, sobre: Quina informació proporcionen sobre el municipi i la gestió dels recursos col·lectius?

Així doncs, podem dir que els indicadors número 40 sobre “Si es publiquen notícies, informacions o opinions sobre les actuacions dels membres de l'oposició i/o dels grups polítics relacionats amb el control de la gestió del govern”, i el número 45 sobre “Si es publica el contacte de la persona responsable de la Premsa, Informació i/o Comunicació de la Corporació, sigui tècnica o política”. En aquest apartat, són els únics que no es compleixen.

Figura 9. Mapa InfoParticipa del municipi d'Hostalric

¿Qué información proporcionan sobre el municipio y la gestión de los recursos colectivos?	
39	<input checked="" type="checkbox"/> ¿Se publican noticias, informaciones y/o opiniones sobre las actuaciones de los miembros del gobierno relacionadas con la gestión del gobierno?
40	<input type="checkbox"/> ¿Se publican noticias, informaciones y/o opiniones sobre las actuaciones de los miembros de la oposición y/o de los grupos políticos relacionadas con el control de la gestión del gobierno? (No se contabilizará en los casos en que no haya op
41	<input checked="" type="checkbox"/> ¿Se publica información sobre el desarrollo del Pleno, las mociones presentadas por los diferentes grupos políticos, el debate y los acuerdos?
42	<input checked="" type="checkbox"/> ¿Se publica información histórica sobre el municipio?
43	<input checked="" type="checkbox"/> ¿Se da información sobre la situación del municipio: datos del término municipal, la población empadronada y su diversidad social, las actividades económicas, los equipamientos culturales y de ocio...?
44	<input checked="" type="checkbox"/> ¿Se ofrece en la web la agenda de actividades municipales y ciudadanas?
45	<input type="checkbox"/> ¿Se publica el contacto con la persona responsable de Prensa, Información y/o Comunicación de la Corporación, ya sea técnica o política? (Se validará con un contacto genérico, en su caso)

Font: Mapa InfoParticipa

Per acabar, trobem els últims apartats i no per això els menys importants del Portal de Transparència, que són:

Els Grups d'interès

Els Documents que conté els apartats:

- a) **Calendari fiscal 2017**
- b) **Instàncies**
- c) **Tauler d'anuncis**
- d) **Cartes de serveis**

L'Accés a la informació conté:

- a) **Dóna la teva opinió**
- b) **Òrgans de participació**
- c) **Tràmits i gestions.**

A continuació podem analitzar aquestes àrees del Portal mitjançant el Mapa InfoParticipa, on l'últim apartat sobre: "Quines eines s'ofereixen per a la participació ciutadana".

Ens trobem que els següents indicadors no es compleixen:

El número 47 relatiu a "La informació d'altres mecanismes o ens de participació: consells territorials, consells de ciutat, consells sectorials", l'indicador 48 sobre "La publicació de les actes de les reunions d'altres mecanismes o ens de participació mencionats en l'indicador 47", l'indicador 49 sobre "Si s'ofereixen el directori de les entitats i associacions del municipi i/o registre d'interès" i el número 51 relatiu a "Si s'ofereix a la web la relació de serveis que es donen (Cartes de Serveis) i compromisos davant la ciutadania.

Els indicadors número 49 i 51 sí que els podem trobar en el Portal. Concretament en l'apartat sobre Grups d'Interès en el qual apareixen les dades de les associacions de comerciants i empresaris d'Hostalric i d'altres entitats, amb les direccions i altres dades de contacte. La recomanació és que haurien de tenir enllaços a les webs corresponents, sempre que se'n disposin i la informació hauria d'estar actualitzada i amb la data de la darrera actualització. L'indicador 51 es compleix bastant, ja que trobem un apartat en l'àrea de Documents, designat "Cartes de serveis" i que conté per temàtiques, els catàlegs dels serveis amb

informació del que l'Ajuntament ofereix i a què es compromet, juntament amb una breu explicació de cada servei.

Figura 10. Mapa InfoParticipa del municipi d'Hostalric

¿Qué herramientas ofrecen para la participación ciudadana?	
46 <input checked="" type="checkbox"/>	¿Se da información en la web del reglamento de participación ciudadana o de otras normas al respecto?
47 <input type="checkbox"/>	¿Se da información en la web de otros mecanismos o entes de participación que estén vigentes como consejos territoriales, consejos de ciudad, consejos sectoriales, etc.?
48 <input type="checkbox"/>	¿Se publican las Actas de las reuniones de los otros mecanismos o entes de participación mencionados en el indicador 47?
49 <input type="checkbox"/>	¿Se ofrece en la web el directorio de entidades y asociaciones del municipio y/o el registro de los grupos de interés, en su caso?
50 <input checked="" type="checkbox"/>	¿Se ofrecen en la web instrumentos de consultas y/o de participación sobre temas actuales de interés local?
51 <input type="checkbox"/>	¿Se ofrece en la web la relación de los servicios que se prestan (Carta de servicios) y los compromisos ante la ciudadanía?
52 <input checked="" type="checkbox"/>	¿Se proporcionan en la web instrumentos para valorar los servicios, y para presentar quejas o sugerencias sobre su funcionamiento?

Font: Mapa InfoParticipa

3.1.2 Resultats de l'anàlisi (punts forts i punts febles del Portal)

Un cop analitzat el Portal de Transparència de l'Ajuntament d'Hostalric, juntament amb l'anàlisi dut a terme pel Mapa InfoParticipa, hem pogut detallar i anar desmembrant quins són els indicadors que es compleixen i els que no. Un cop fet aquest breu estudi, cal observar els resultats de les diverses àrees del Portal i centrar l'interès en els indicadors més rellevants i que ens poden oferir més dades alhora d'extreure conclusions.

Un dels aspectes més rellevants i que dificulta el compliment de les obligacions de transparència és que l'Ajuntament d'Hostalric és un ens local de petita dimensió, i això queda reflectit en la falta de recursos a l'hora de publicar informació i estar actualitzats.

Àrea d'Informació Institucional:

- Envers la primera àrea del Portal i l'anàlisi dels indicadors presentat, podem observar que la informació sobre la composició de la institució i els seus representants, és un dels apartats amb més compliment de tots.
- En canvi, podem observar com els temes relacionats amb els calendaris i competències dels òrgans de govern, les ordres del dia del Ple i la informació sobre l'actuació municipal no està disponible, cosa que ens fa pensar que existeix una relació amb el volum de població d'aquest municipi, ja que és un municipi de 4.058

habitants. I en aquest sentit, els municipis amb menys població no tenen tanta informació disponible, i quan s'intenta aprofundir en informació més específica i actualitzada, presenten mancances.

Àrea de gestió econòmica:

- Un dels punts febles trobats en aquesta àrea del Portal, és la informació relativa a l'execució del pressupost de l'any en curs, els objectius d'estabilitat pressupostària o nivell de deute, les retribucions dels alts càrrecs, funcions i currículum, el període de pagament a proveïdors.

Es tracta d'informació pressupostària i la seva gestió, l'actualització d'aquesta informació més recent i la seva publicació al lloc web, aportaria major transparència de cares a la ciutadania. Disposar d'aquesta informació de l'any en curs és d'especial importància, ja que aporta actualitat al Portal.

Pel que fa a les retribucions dels alts càrrecs, caldria ubicar-les en aquesta àrea de gestió econòmica, ja que actualment es troba en l'àrea d'informació institucional i més concretament en l'apartat càrrecs electes- retribucions dels càrrecs electes 2016. Però tot i així caldria especificar el currículum, les seves funcions i haurien de correspondre també a l'any en curs.

Àrea de contractes, convenis i subvencions:

- En general, és també un dels punts forts del portal. Trobem que la informació relativa a la convocatòria de subvencions és de l'any en curs, 2017. Es presenten les subvencions atorgades.
- S'hauria de publicar quina ha estat la darrera actualització i la propera que es publicarà.
- Caldria publicar les modificacions de contractes formalitzats, licitacions anul·lades i resolucions anticipades. I l'indicador relatiu al període mitjà de pagament als proveïdors.

Àrea d'estadístiques:

- Cal destacar que aquest és un apartat destinat a les xifres relatives al municipi, dades de població, informació històrica, d'habitatges. El portal compleix amb la publicació d'aquestes dades i activitats culturals.
- Les mancances d'aquesta àrea són: Que en tots els apartats diferenciats, ens dirigeix al lloc web de la Generalitat de Catalunya, on es troben les dades de l'Institut d'Estadística de Catalunya. Per millorar aquest fet caldria publicar la pròpia informació del municipi en el lloc web del Portal de manera específica.

Grups d'interès

- Es publica la informació relativa a les associacions de comerciants i empresaris del municipi. Caldria actualitzar la informació mitjançant enllaços a les webs de cada associació o entitat, i que s'especifiqui la data de la darrera actualització.

Àrea de Documents:

- Els punts forts són els relatius a les instàncies, el calendari fiscal i les cartes de serveis. Però en aquestes últimes s'hauria d'incorporar una taula sobre el grau de compliment per part de l'Ajuntament en relació als serveis i una avaluació per part de la ciutadania.
- Els punts febles d'aquest apartat són els relatius a la publicació d'informació de reglaments de participació ciutadana i actes de reunions de consells territorials, de ciutat o sectorials.

Àrea d'accés a la informació

- Els punts més febles en aquest apartat són la falta d'un subapartat concret i directe per fer un suggeriment o queixa. Ja que, per tal de presentar-la, cal fer massa passos dins de "tràmits i gestions".
- Els punts forts són que una vegada s'excedeix a la seu electrònica, es poden valorar els serveis i es publiquen els tràmits que pot fer el ciutadà mitjançant el Portal web. Cal valorar de manera positiva l'apartat de participació, ja que el ciutadà pot presentar queixes, suggeriments o instàncies.

Com ja sabem, el percentatge de participació ciutadana en els Portals de transparència i en general en les Administracions Locals, són molt baixos. Cal millorar la publicació de la

informació per poder pal·liar els inconvenients del gran dèficit de confiança en el sistema polític.

Malgrat tot, els resultats evidencien un bon funcionament del Portal de Transparència d'Hostalric. La variable més explicativa dels punts febles trobats en l'anàlisi és que els recursos són insuficients, cosa que a la pràctica es veu reflectit en la falta de personal per actualitzar la informació i gestionar el Portal de l'Ajuntament. A més, s'evidencia la falta d'informació, ja que com hem pogut observar és un Ajuntament amb una densitat petita de població.

Els resultats trobats en l'anàlisi del Portal han servit per identificar si la informació publicada està completa, presentada amb claredat, en apartats ben diferenciats i útils tant per publicar la informació com per accedir-hi.

3.2 Avantatges i inconvenients de la posada en marxa del Portal

L'àmbit local és el més proper al ciutadà i on les relacions entre la institució i la ciutadania són més directes. Podríem dir que el Portal web és la posada en pràctica de la Llei de transparència. És un espai que a primera vista sembla fàcil per propiciar bones relacions i augmentar la transparència i consecutivament la participació. Així doncs, el Portal de Transparència és el mecanisme per realitzar aquestes accions en l'àmbit local. Està destinat als ciutadans, per tal que la informació que es publica estigui a la seva disposició i ells siguin els actors que facin ús d'aquesta, mitjançant el dret d'accés a la informació pública i participin en la gestió i les actuacions o avaluacions de les polítiques públiques o accions de govern. Cal continuar augmentant la transparència en els ajuntaments, mitjançant nous mecanismes perquè la informació publicada sigui de qualitat, actualitzada, eficaç i reutilitzable. Aquests són els encarregats de vetllar pels interessos de la ciutadania i garantir el bon funcionament. Si es treballa per aconseguir aquests objectius, els ciutadans tindran més interès en fer-ne ús, participar, exercir els seus drets i resoldre els problemes conjuntament.

La pràctica sempre presenta reptes i problemes a resoldre. Alguns dels inconvenients a l'hora de posar en marxa el Portal, han sigut la falta de recursos tan econòmics, de personal i d'organització. Com l'Ajuntament d'Hostalric, que és un ens local de petita dimensió, el que comporta que sigui un repte de gran envergadura. També, com s'ha pogut observar, existeixen una sèrie de límits que condicionen la publicació de la informació al Portal.

Com bé sabem, el tema de la protecció de dades de caràcter personal ha portat molts mals de cap en l'àmbit intern de gestió de la informació. Cal estar actualitzats i tenir coneixements jurídics, entre d'altres, per tal de saber escollir la informació que es publica. Altres inconvenients que es poden mencionar de la posada en marxa del Portal, són la utilització de les noves tecnologies i programes innovadors per part de l'Ajuntament i el seu personal, ja que s'han hagut d'actualitzar en aquest àmbit. Aquests reptes a nivell tecnològic també han frenat el desenvolupament del Portal i el seu funcionament diari. Com bé menciona la llei, la informació que es publica ha de ser eficaç, intel·ligible, actualitzada, fàcil de trobar en el Portal i de qualitat. Així doncs, un dels problemes a posteriori de la creació del Portal, ha estat que molta de la informació publicada, és difícil de trobar pel ciutadà o bé està en un llenguatge massa tècnic. Aquest és un error en el que molts ajuntaments han caigut, ja que no n'hi ha prou en publicar tota la informació pública, sinó que s'ha de tenir en compte quina i com es publica, perquè el ciutadà pugui fer ús d'ella.

3.3 Reptes de futur i propostes de millora

El nostre objectiu és proposar millores perquè el Portal sigui útil, eficaç, innovador, on la informació que es fa pública compleixi amb els objectius de la llei i amb els principis relatius a la informació pública, ja que aquesta ha de ser: clara, estructurada, actualitzada, intel·ligible pels ciutadans, localitzable, reutilitzable accessible i Interoperable.

A continuació, es presenten una sèrie de propostes de millora pel Portal de Transparència de l'Ajuntament d'Hostalric. Al llarg del treball, tant en la part teòrica com en el transcurs de l'anàlisi dels indicadors, hem pogut estudiar tot el que comporta la transparència en els ens locals i com es desplega a la pràctica mitjançant el Portal. Això ens ha servit per analitzar contingudament el Portal de l'Ajuntament i buscar algunes propostes per millorar la transparència d'aquest i incidir a curt o llarg termini en fer més visible la transparència i com aquesta es duu a terme en l'ens local.

- En cada subapartat del Portal, hauria de constar:

- La darrera actualització de l'arxiu i la pròxima actualització que es realitzarà.
- La font de l'arxiu que s'ha buscat.
- A quin article de la Llei de transparència correspon i l'apartat d'aquest.

- Sobre *ITA i/o Infoparticipa*: l'indicador de què es tracta.
- I la classificació en la qual ens trobem dins el Portal.

Per altra banda cal:

- Evitar passos innecessaris a l'hora de navegar pel Portal, se'n recomanen un màxim de 3. Cal millorar el retorn al Portal de Transparència una vegada s'accedeix a un apartat. La web ha de ser senzilla i de fàcil accés als documents.

-El logotip de "Portal de Transparència de l'Ajuntament d'Hostalric" visualment es confon amb els anuncis i altres logotips, ja que es troba al final de la web municipal. S'ha de col·locar en un lloc on només entrar a la web municipal sigui visible l'accés al Portal.

-Cal millorar la bústia de participació ciutadana, alguns canvis podrien ser:

En primer lloc, en comptes de titular-se "Accés a la informació", es podria anomenar: "Relació amb la ciutadania i accés a la informació".

Podríem crear una àrea amb diversos apartats: sobre informació, consulta i decisió. Per tal de conèixer l'opinió ciutadana de la informació que es publica i facilitar que puguin consultar quelcom i decidir sobre algun acte, gestió, idea o política pública, de forma democràtica, però sempre regulant el vot únic per ciutadà evitant el doble vot per un mateix usuari. Això aportarà més fiabilitat, confiança i transparència a l'Ajuntament.

Cal dir que a l'apartat de tràmits i gestions, es pot accedir a la seu electrònica on trobem els tràmits que tot ciutadà pot fer per internet. Però haurien de constar en el mateix portal, sense tants enllaços i tràmits.

-Presentar i publicar informes més gràfics. Alguns exemples serien: Els ingressos plasmats en un gràfic, segons d'on provinguin, (impostos directes, indirectes, taxes, preus públics i altres ingressos. També caldria publicar transferències corrents, ingressos patrimonials, transferències de capital, actius financers i passius financers).

-Separar l'àrea de Contractes, Convenis i Subvencions dels apartats d'Urbanisme, obres Públiques i medi ambient.

- A l'àrea de documents: Publicar estudis i resultats de les accions i de la gestió del mateix Ajuntament de cada intervenció pública, política pública o servei.

- Publicar enllaços web de serveis (cartes de serveis)
- A l'àrea de Documents: afegir un apartat designat "indicadors de transparència", amb un enllaç al Mapa InfoParticipa, per saber l'estat de la transparència de l'Ajuntament i els indicadors que es preveuen.

Cal seguir treballant en l'àmbit de la publicitat activa, oferint noves idees i metodologies que ens ajudin a tirar endavant nous projectes i noves eines que enriqueixin els Portals i facilitin la publicació i l'accés a la informació pública. Ens hem d'adaptar a les noves tecnologies i nodrir-nos del que ens proporcionen per millorar la transparència de cada Ajuntament.

Els diversos actors polítics hauran d'aprovar noves línies de treball per millorar el què i el com es publica la informació pública, i sense obviar un àmbit fonamental, caldrà garantir la participació ciutadana mitjançant la implementació de polítiques i altres mesures que incentivin els ciutadans. Cal buscar mètodes perquè el Portal de Transparència sigui eficaç, eficient i sostenible a llarg termini.

CONCLUSIONS

A la vista del treball es formulen, les següents conclusions:

La Llei de Transparència 19/2014 ha sigut una de les lleis que m'ha acompanyat en els darrers anys dels meus estudis de Ciències Polítiques i de l'Administració. L'anàlisi de la seva aplicació, no exempta de polèmica, m'ha permès endinsar-me en l'apassionat món que uneix el Dret i la Política en l'àmbit local.

L'actualitat constant del concepte de transparència als mitjans de comunicació és resultat de la necessitat que té la nostra societat catalana d'establir uns vincles clars i fàcils entre la ciutadania i les administracions públiques.

La creixent demanda de control sobre l'activitat política i la gestió de les institucions públiques ens ha portat al concepte de *bon govern*. Només amb aquest aconseguirem la imparcialitat i la integritat dels governants vetllant per l'interès general. Però cal també entendre que la Llei suposa una rendició de comptes en tant que comporta un control institucional, electoral i social. Amb aquest marc general la Llei té com a objectiu la lluita contra la corrupció.

Per altra banda, i a un nivell més directe, es pretén que la ciutadania no només estigui informada sinó també que participi en les polítiques dels ens locals que té més propers. En aquest sentit la transparència, com hem vist, pot ser reactiva o *passiva* pel fet d'accedir a la informació i tasca del govern; però també *activa*, en tant que l'Administració té l'obligació de presentar adequadament la seva estructura, activitats i resultats.

No oblidem que estem en un món tecnològic on la transparència també es torna col·laborativa. Aquí és necessari l'ús de *l'OPEN DATA*.

Les administracions estan obligades a publicar dades i el ciutadà ha de poder utilitzar-les no només per estar informat sinó per relacionar-se amb l'Administració. Aquest punt no és fàcil perquè no tothom té el nivell econòmic per accedir-hi, però tampoc la formació necessària.

En un context de crisi en el que ha sorgit la Llei, els reptes de la seva implantació han estat complicats. Els ciutadans han passat a demanar als seus governants una transparència clara. I a més a més cal remarcar el concepte de *publicitat activa*. Aquesta és la tendència actual que

pressuposa l'accés a internet. La informació passa a publicar-se i a actualitzar-se en pàgines web, o en Portals específics de transparència.

Analitzant els principals conceptes, el treball ha aportat una comparativa de les diferents lleis de transparència de les Comunitats Autònomes.

En el segon capítol hem deixat paleses les següents conclusions:

La Llei preveu uns obligats, tals com organismes autònoms, entitats municipals, societats mercantils amb participació local, i fundacions o consorcis adscrits a l'ens local. Però també s'estén a partits polítics i fundacions vinculades. També cal esmentar que es defineixen els responsables en cas d'incompliment, i paral·lelament un règim sancionador.

És a l'entorn d'aquest darrer on ens podem mostrar més crítics perquè el no compliment de la transparència, sigui en part o en la seva totalitat no sempre acaba essent sancionada. Aquest fet pot portar un efecte contrari al que pretén la Llei. La ciutadania pot acabar desconfiant del que es publica.

Molts portals tenen dificultats a l'hora d'estructurar de manera clara la informació, i també en fer-la reutilitzable. Alguns ajuntaments han necessitat l'ajuda externa d'especialistes que els gestionessin el Portal de Transparència. A més a més, s'han hagut d'afrontar amb la protecció de dades. La reutilització de la informació pública és un àmbit on no sempre estan clars els límits. Cal que en el procés no s'alteri o desnaturalitzin els sentits de les dades i també indicar amb claredat les actualitzacions.

Si s'aconsegueix que amb la "maduració" de la Llei s'articuli la interacció sociopolítica amb més eficàcia i els conceptes de democràcia participativa i els valors de transparència siguin reals, llavors ens apropiarem a l'empoderament del ciutadà.

Pel que fa al *cas d'estudi* ens hem centrat en l'aplicació de la Llei a l'Ajuntament d'Hostalric. Per a tal de fer una valoració hem extret les dades de l'Índex de transparència als Ajuntaments, però en tant que es tracta d'un Ajuntament amb pocs habitants, ha estat de més utilitat el Mapa InfoParticipa. Entre les conclusions a què hem arribat, cal destacar que la manca de recursos econòmics i de personal han provocat una difícil implantació inicial i la contractació d'un servei extern d'assessoria jurídica.

Un cop estudiada l'estructura i el contingut en el marc teòric hem evidenciat la necessitat de proposar una sèrie de millores per tal de fer-lo més útil i proper al ciutadà, augmentant així

l'Índex de Transparència. En aquest apartat més pràctic, hem trobat algunes dificultats per tal de proposar millores, ja que incidir en la publicació activa de la informació és difícil perquè els límits finals els acaba posant el propi Ajuntament, segons el que és més convenient de publicar. Els reptes de futur van encaminats a seguir treballant per tal que, a la pràctica, la Llei sobre transparència no provoqui més desconfiança a la ciutadania i es converteixi en una llei oblidada i només utilitzada per als polítics en els seus mítings a l'hora de vendre el seu programa electoral.

Reclamem com a ciutadans, un estat social democràtic i de dret, on poder gaudir dels nostres drets com a tals, però cal que fem autocrítica i exercir realment els nostres drets, de la millor manera que és participant.

BIBLIOGRAFIA

- ÁLVAREZ, J. (2016). Transparencia y protección de datos personales: criterios legales de conciliación. En *Canals, D.(ed.), Protección, Transparencia y Buena Regulación* (1ed, p: 53-85). Girona: Documenta Universitaria.
- ANTON, B. C. (2005). *Informe sobre bon govern i transparència administrativa*. (1ed.). Grup de treball Bon Govern i Transparència Administrativa. Generalitat de Catalunya. Entitat Autònoma del Diari Oficial i de Publicacions.
- ARISTÒTIL. (2012). *La política*. Madrid: Austral.
- ASENSIO, R. J. (2015). Bona governança i transparència municipal. Guia per a la implantació als ajuntaments de la Llei del Parlament de Catalunya 19/2014, de 31 de desembre.
- CANALS, AMETLLER, D. CERRILLO-I-MARTÍNEZ, A., MARÍA, M. G., PAULA, F. O., & JOSÉ, Á. R. L. (2016). *Protección, Transparencia y Buena Regulación*. Girona: Documenta Universitaria.
- CERRILLO-I-MARTÍNEZ, A. (2016). “Transparencia pública de las entidades privadas y confidencialidad de los datos empresariales”. En *Canals, D.(ed.). Protección Transparencia y Buena Regulación*. (1 ed, p: 87-121). Girona: Documenta Universitaria.
- CERRILLO-I-MARTÍNEZ, A, & GALÁN. GALÁN. A. (2007). *Qualitat i responsabilitat en la difusió d'informació pública a Internet*.(1ed.). Barcelona: Escola d'Administració Pública de Catalunya. Generalitat de Catalunya.
- CERRILLO-I-MARTÍNEZ, A. (2015) (s.d.). “*Els límits a l'exercici del dret d'accés a la informació pública*”.(1ed.). Barcelona: Escola d'Administració Pública de Catalunya. Generalitat de Catalunya.
- CLIMENT, M. (2016). Transparencia y gobierno abierto. *Cuadernos de Derecho Local Fundación Democracia y Gobierno Local, QDL42*.
- COPRET (s.d.). Guía sobre indicadores de transparencia comisión presidencial de transparencia.

- CRUZ-RUBIO, C. N. (2015). ¿Qué es (y que no es) gobierno abierto? Una discusión conceptual What is (and what is not) open government? A conceptual review, (p: 37-53). *Economía. Revista en Cultura de la Legalidad*.
- Generalitat de Catalunya/ Departament de Governació i Relacions Institucionals/ Secretaria de Cooperació i Coordinació de les Administracions Locals. (2015). *Guia d'aplicació de la Llei 19/2014, del 29 de desembre, de transparència, accés a la informació pública i bon govern a les entitats locals*.
- GUICHOT, R. (2015). L'aplicació de la Llei de transparència en les entitats locals. En Villoria. M (ed.), *Bon Govern, Transparència i integritat institucional al Govern Local*. (1a ed., p: 93-114). Barcelona: Diputació de Barcelona.
- GUTIÉRREZ, R. (2015). *Transparencia en la Administración Local: El caso del Ayuntamiento de Palencia*. Universidad de Salamanca. Tesis Doctoral.
- INCAU, T. I. E. (2016). Evaluación detallada de Indicadores INCAU 2016 en Cataluña. Transparency Internacional España.
- JOSEP, M. L. (2015). *Recull de normativa sobre participació ciutadana en l'àmbit local*. Diputació de Barcelona. Sèrie Benestar i ciutadania. Col·lecció eines.
- Junta de Castilla y León. (2010) (s.d.). *Open Government. 10 ideas para hacer tu Ayuntamiento abierto*.
- MOLINA, J. (2015). *Por qué la transparencia* (1a ed.). Pamplona : Aranzadi.
- PERRAMON, J. (2013). La transparència: concepte, evolució i reptes actuals. *Revista de Comptabilitat i Direcció*, 16, (p: 11-27).
- Pla estratègic de polítiques de transparència de la Generalitat de Catalunya. (2015).
- Síndic de Greuges de Catalunya. (2016). *Informe sobre transparència, accés a la informació pública i bon govern. Juliol 2016*.
- SUBIRANA DE LA CRUZ, S. (2016). Open Government: Transparencia administrativa, derecho de acceso a la información pública, Open Data y reutilización de la información del sector público. *Revista Aranzadi Doctrinal* 2.(p: 91-106).

SUBIRANA DE LA CRUZ, S. (s.d.). (2017). *Transparencia y buen gobierno en la administración local*.

VILLORIA, M. (2014). *GOVERN OBERT. La publicitat activa en la Llei de transparència, accés a la informació i bon govern: possibilitats i insuficiències*. (1a ed.). Generalitat de Catalunya. Departament de la Presidència Direcció General d'Atenció Ciutadana i Difusió.

VILLORIA, M. & CRUZ-RUBIO. (2015). *Govern Obert, transparència i rendició de comptes: marc conceptual*. En Villoria M, *Bon Govern, Transparència i integritat institucional al Govern Local*. (1a ed., p. 61-88). Barcelona: Diputació de Barcelona.

VILLORIA, M., & FORCADELL, X. (2015). *Bon Govern, Transparència i integritat institucional al Govern Local*. (1a ed.). Barcelona: Diputació de Barcelona.

BIBLIOGRAFIA WEB

CERRILLO-I-MARTÍNEZ, A. (2012). La contribución de las tic a la mejora de la transparencia administrativa; ICTS' Contribution to Enhancing Government Transparency. *ARBOR Ciencia*, 707-724. <https://doi.org/10.3989/arbor.2012.756n4006>

PUIGGRÒS MUSSONS, CARLA; VIÑAS FERRER, ALBA; PANO PUEY, E. (2015). *Reptes i dificultats dels ajuntaments catalans en matèria de transparència. Balanç de la situació de partida*. *Revista catalana de dret públic*, 51(desembre 2015), (p: 54-73). Recuperat de <https://doi.org/10.2436/20.8030.01.53.Carla>

DE LEÓN, P. (2008). *Hacia un concepto de Transparencia: Orígenes e importancia*. Black Box media, 11. Recuperat de <http://ca-bi.com/blackbox/wp-content/uploads/downloads/2012/08/Transparencia1.pdf>

GONZALO, P. (2012). *Los tres pilares del 'Open Government' – Compromiso Empresarial*. Recuperat 3 març 2017, de <http://www.compromisoempresarial.com/transparencia/2012/04/los-tres-pilares-del-open-government/>

ITA. -Transparency Internacional España. Índice de transparencia de los ayuntamientos 2017 (80 indicadores). http://transparencia.org.es/wp-content/uploads/2017/02/metodologia_ita-2017.pdf

LEGISLACIÓ

Llei 19/2014, del 29 de desembre, de transparència, accés a la informació pública i bon govern, DOGC, 6780 (2014).

Ley 19/2013, de 9 de diciembre, de transparencia, acceso a la información pública y buen gobierno. Publicado en: «BOE» núm. 295, de 10 de diciembre de 2013, páginas 97922 a 97952 (31 págs.)

Llei 26/2010, de 3 d'agost, de règim jurídic i de procediment de les Administracions Públiques de Catalunya. Publicado en: «BOE» núm. 203, de 21 de agosto de 2010, páginas 73526 a 73569 (44 págs.)

Llei 29/2010, de 3 d'agost, de l'ús dels mitjans electrònics al sector públic de Catalunya. Publicada a: «DOGC» Núm. 5687 – 6.8.2010 (27 pàgs.)

Llei 7/1985, de 2 d'abril, reguladora de les bases de règim local. Publicado en: «BOE» núm. 80, de 3 de abril de 1985, p: 8945 a 8964 (20 págs.)

Llei 37/2007, de 16 de novembre, sobre reutilització de la informació del sector públic. Publicado en: «BOE» núm. 276, de 17 de noviembre de 2007, páginas 47160 a 47165 (6 págs.)

Directiva 2003/98/CE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 17 de noviembre de 2003, relativa a la reutilización de la información del sector público. Publicado en: «DOUE» núm. 345, de 31 de diciembre de 2003, páginas 90 a 96 (7 págs.)

Llei Orgànica 15/1999, de 13 de desembre, de Protecció de Dades de Caràcter Personal. Publicado en: «BOE» núm. 298, de 14 de diciembre de 1999, páginas 43088 a 43099 (12 págs.)

Reglament (UE) 2016/679 del Parlament Europeu i del Consell, de 27 d'abril de 2016, relativo a la protección de las personas físicas en lo que respecta al tratamiento de datos personales y a la libre circulación de estos datos y por el que se deroga la Directiva 95/46/CE (Reglamento general de protección de datos.). Publicado en «DOUE» .