



INFORME SOBRE  
TRANSPARENCIA,  
ACCESO A LA  
INFORMACIÓN  
PÚBLICA  
Y BUEN GOBIERNO  
JULIO 2016

**SÍNDIC**

EL DEFENSOR  
DE LES  
PERSONES



INFORME SOBRE  
TRANSPARENCIA,  
ACCESO A LA  
INFORMACIÓN  
PÚBLICA  
Y BUEN GOBIERNO

JULIO 2016

**SÍNDIC**

EL DEFENSOR  
DE LES  
PERSONES

Síndic de Greuges de Catalunya

1ª edición: Julio de 2016

Informe sobre transparencia, acceso a la información pública y buen gobierno. Julio 2016

Maquetación: Síndic de Greuges

Impreso sobre papel ecológico

Diseño original: America Sanchez

Foto portada: © Pixabay

# ÍNDICE

<b>1. INTRODUCCIÓN: MARCO LEGAL Y CONTEXTO GENERAL DEL INFORME</b> .....	5
1.1. Marco legal .....	5
1.2. Contexto general en el que se enmarca el informe .....	7
<b>2. METODOLOGÍA</b> .....	9
<b>3. ANÁLISIS DE LOS DIFERENTES BLOQUES DE CONTENIDO</b> .....	13
3.1. Transparencia o publicidad informativa .....	13
3.2. Derecho de acceso a la información pública .....	24
3.3. Registro de grupos diferentes .....	27
3.4. Buen gobierno: códigos de conducta .....	28
3.5. Buen gobierno: derecho a una buena administración. Cartas de servicios ..	29
3.6. Buen gobierno: derecho a una buena administración. Evaluación de los servicios públicos y propuestas y sugerencias de los ciudadanos .....	30
3.7. Buen gobierno: mejora de la calidad normativa .....	31
3.8. Gobierno abierto y participación ciudadana .....	31
3.9. Sistema de garantías. Régimen sancionador .....	32
3.10. Las actividades de difusión e información sobre el contenido de la Ley 19/2014	32
<b>4. PARLAMENTO DE CATALUÑA</b> .....	33
<b>5. CONCLUSIONES</b> .....	35
<b>6. RECOMENDACIONES</b> .....	37
6.1. Recomendaciones de carácter general .....	37
6.2. Publicidad .....	37
6.3. Derecho de acceso a la información pública .....	40
6.4. Registro de grupos de interés .....	42
6.5. Buen gobierno: códigos de conducta .....	42
6.6. Buen gobierno: cartas de servicios .....	42
6.7. Buen gobierno: buena administración. Calidad y evaluación de los servicios públicos .....	43
6.8. Buen gobierno: mejora de la calidad normativa .....	43
6.9. Gobierno abierto .....	43



## 1. INTRODUCCIÓN: MARCO LEGAL Y CONTEXTO GENERAL DEL INFORME

### 1.1. Marco legal

El presente informe se emite en ejercicio de la función de evaluación del cumplimiento de las obligaciones reguladas en la Ley del Parlamento de Cataluña 19/2014, de 29 de diciembre, de transparencia, acceso a la información pública y buen gobierno, que el artículo 92.1 de dicha ley encomienda al Síndic de Greuges.

Tal y como señala el apartado primero del Preámbulo de la ley, con la aprobación de esta norma el legislador pretende dar respuesta a la demanda social de “mayor transparencia sobre el funcionamiento de las administraciones y los procesos de toma de decisión, incluyendo el reconocimiento de un derecho amplio de acceso a la información pública, así como una mayor participación en la toma de decisiones.”

Con este objeto, la ley no solo regula las obligaciones de publicidad activa y el derecho ciudadano a acceder a la información pública, sino también lo que denomina “buen gobierno”, que recoge principios y obligaciones de carácter ético aplicables a los responsables públicos - altos cargos, en la terminología de la ley- y una regulación del derecho a una buena administración y a unos servicios públicos de calidad. Fija también principios y obligaciones relacionados con la participación ciudadana en la definición de las políticas públicas y los planes de actuación y en la elaboración de las normas (gobierno abierto). El ámbito material se complementa con una regulación, pionera en el Estado, de los grupos de interés y su actividad de influencia en la elaboración y aplicación de las políticas públicas y con unos mecanismos creados para garantizar el cumplimiento de las obligaciones que la ley establece.

De este sistema de garantías, creado “para reforzar el contenido jurídico y obligacional” (apdo. 8 Preámbulo), forman parte el mecanismo de reclamación en materia de acceso a la información pública ante un órgano de nueva creación, la Comisión de Garantía del Derecho de Acceso a la Información Pública (GAIP), cuyos miembros son designados por el Parlamento por mayoría

de tres quintas partes; un régimen sancionador específico para las obligaciones que contiene la ley y el procedimiento de evaluación externa de su cumplimiento encomendado al Síndic de Greuges y al cual pretende dar cumplimiento inicial el presente informe.

En este sentido, hay que destacar que la Ley catalana 19/2014 va más allá que la Ley básica estatal 19/2013, de 9 de diciembre, de transparencia, acceso a la información pública y buen gobierno, no solo en cuanto a las materias reguladas -la ley estatal no regula el gobierno abierto y el alcance de las normas sobre buen gobierno es mucho más limitado- sino también en cuanto al contenido de las obligaciones de publicidad o el régimen de infracciones y sanciones, más extensos en la ley catalana que en la estatal.

En cuanto a la Ley estatal 19/2013, hay que destacar también que el artículo 38.1 d) atribuye la función de evaluar su aplicación al Consejo de Transparencia y Buen Gobierno, con quien esta institución ha mantenido diversas reuniones, junto con instituciones de otras comunidades autónomas con funciones en esta materia, encaminadas a establecer mecanismos de coordinación en el ejercicio de la tarea de evaluación, en lo referente al ámbito de la citada ley estatal.

La Ley 19/2014 plantea un auténtico cambio de paradigma en la actuación de los poderes públicos y la organización y funcionamiento de las administraciones que comprende todos los ámbitos de la actividad pública y las relaciones entre la Administración y los ciudadanos, y que busca implantar una manera diferente de ejercer el poder público y de relacionarse con los ciudadanos y atender sus peticiones en consonancia con la demanda ciudadana percibida por el legislador de mayor calidad democrática en el funcionamiento de las administraciones públicas.

Asimismo, los nuevos parámetros de actuación de las administraciones públicas que la Ley 19/2014 pretende imponer tienen como eje fundamental el derecho de acceso a la información pública y las obligaciones de publicidad activa: el acceso a la información sobre la actividad pública es condición necesaria para ejercer el control democrático del ciudadano sobre la actividad de los

poderes públicos y para poder participar en la toma de decisiones.

Con todo, no podemos olvidar que el derecho de acceso, además de ser requisito indispensable para la participación ciudadana y el control democrático de las administraciones, tiene también una vertiente más particular, relacionada con la esfera de intereses personales de quien lo ejerce. La experiencia del Síndic en la defensa de los derechos ciudadanos nos lleva señalar que este interés individual está legítimamente detrás de muchas de las quejas recibidas en esta materia y por tanto conforma, con toda probabilidad, una parte significativa de las peticiones de acceso que los ciudadanos formulan a las administraciones.

En lo concerniente al derecho de acceso a la información pública específicamente, esta ley junto con la ley estatal básica han supuesto un cambio muy significativo en la configuración de dicho derecho y su protección jurídica. Así, se incorpora por primera vez al ordenamiento jurídico una regulación completa del derecho de acceso como derecho subjetivo, que delimita el alcance y las excepciones, establece un procedimiento específico para tramitar las solicitudes de acceso y también un régimen singular de recurso no jurisdiccional ante una autoridad independiente.

Este nuevo régimen legal del derecho de acceso a la información pública contrasta con la regulación parcial y carente de instrumentos de garantía que había caracterizado hasta entonces su regulación en nuestro sistema jurídico y que se había evidenciado a la práctica completamente ineficaz para garantizar su ejercicio. Esta carencia y la consecuente inoperancia del derecho de acceso ha sido largamente denunciada desde la institución del Síndic de Greuges.

La Ley 19/2014 fija también los parámetros de aplicación que deberían permitir que el acceso a la información sea la regla general y su denegación la excepción, motivada en la aplicación de unos límites tasados e interpretados restrictivamente. En coherencia con este objeto, el artículo 20 de la Ley 19/2014 determina como criterios o principios generales más relevantes: que el derecho de acceso a la información pública se garantiza a todas las las personas mayores de 16 años;

que las limitaciones al acceso se deben aplicar de forma motivada y proporcional a su finalidad, atendiendo a las circunstancias del caso concreto; y que estas limitaciones se deben interpretar de forma restrictiva y no es posible la analogía.

Pero será necesario que efectivamente los límites al derecho de acceso se interpreten restrictivamente y que se pondere de forma proporcionada su aplicación. En este ámbito, la creación progresiva de una doctrina de la GAIP -que ya se empieza a perfilar en este primer año de vigencia de la ley- que fije pautas interpretativas y de aplicación tendrá un papel fundamental para la consolidación efectiva del derecho.

En definitiva, tal y como hubo ocasión de señalar en la comparecencia ante la Comisión que elaboró la Proposición de ley, la Ley 19/2014, en cuanto a la regulación del derecho de acceso a la información pública, responde a los estándares de los países de nuestro entorno y al marco definido en el Convenio 205 del Consejo de Europa sobre acceso a documentos públicos, sin perjuicio de algunas carencias que también se señalaron en aquel momento.

Uno de los aspectos destacados en aquella comparecencia es el de los posibles efectos de no haber optado por una regulación autónoma. El Síndic no cuestiona la oportunidad de regular las obligaciones de buen gobierno o gobierno abierto para propiciar la transformación antes mencionada, sino el hecho de que se hayan querido incluir en un mismo texto normativo, ya que, a la práctica, ello podría difuminar el alcance del derecho de acceso.

En este sentido, una de las consecuencias negativas que esta regulación conjunta puede comportar es la consolidación de la idea de que el derecho de acceso es únicamente un derecho instrumental, un requisito necesario para consolidar un sistema público de buena gobernanza o, más específicamente, una herramienta para hacer efectiva la participación ciudadana en la definición de las políticas públicas y la gestión de los servicios, pero obviando su dimensión como derecho subjetivo antes mencionada. Un ámbito material de regulación tan amplio dificulta también el despliegue reglamentario general de la ley, por su dimensión y por la



disparidad de contenidos. De hecho, en el momento de concluir la redacción de este informe solo los Registros de grupos de interés han sido objeto de despliegue reglamentario, y son numerosas las disposiciones de la ley que son de compleja aplicación si no se cuenta con dicho despliegue, como se indicaba anteriormente.

Es importante destacar también que el acceso a la información pública, como derecho de nueva configuración legal, requiere a criterio de esta institución un esfuerzo singular de difusión entre la ciudadanía así como de fomento de su ejercicio, especialmente en este primer estadio de la ley, tal como se señala más adelante.

## 1.2. Contexto general en el que se enmarca el informe

En el momento de elaborar este primer informe de evaluación de la Ley 19/2014, de 29 de diciembre, de transparencia, acceso a la información pública y buen gobierno, hay que hacer referencia también a las singularidades del contexto en el que la ley ha entrado en vigor.

Primeramente, cabe destacar las dificultades para la aplicación de un texto legal que pretende introducir transformaciones significativas en la manera de actuar de las organizaciones públicas y de relacionarse con los ciudadanos. A pesar de la *vacatio legis* para facilitar su adaptación, se trata de una ley de implementación compleja, que contiene un número elevado de obligaciones de nueva configuración que exigen un esfuerzo considerable de adaptación de procedimientos y organizaciones y de inversión de recursos.

El cambio que el legislador plantea es profundo y por su dimensión no se puede completar de forma fácil ni inmediata. Requiere además un compromiso político sostenido para avanzar en esta transformación y vencer inercias y resistencias, más allá del cumplimiento formal de las obligaciones que la ley impone.

También hay que tener en cuenta que la transformación no debe ser solo cultural o de manera de actuar y relacionarse, sino que la ley impone obligaciones específicas

-organización de archivos para facilitar la localización y acceso a la información, formatos interoperables y permanentemente actualizados, cartas de servicios con estándares de calidad normativamente exigibles o articulación de procesos participativos, por citar algunas- cuya articulación es compleja en un contexto general de contención del gasto y limitación de recursos.

Asimismo, cabe recordar que, a pesar de que la ley propugna transformaciones organizativas y procesales trascendentes, que requieren esfuerzos materiales significativos, su entrada en vigor no ha ido acompañada de asignación de recursos para su aplicación sino que, contrariamente, se inserta en un contexto normativo y económico que ha impelido a las administraciones durante los últimos años a la disminución de las inversiones, la reestructuración organizativa y de servicios y la reducción de personal. Obviamente, esta circunstancia tiene un mayor impacto en aquellas administraciones de menor dimensión y recursos, que son las que más dificultades tienen para afrontar este proceso, sin perjuicio de los mecanismos de apoyo de otras administraciones que la propia ley prevé o que por propia iniciativa han acordado las administraciones en el marco de lo establecido en el artículo 94 de la norma.

En concreto, destaca en este sentido el convenio de colaboración entre el entonces Departamento de Gobernación y Relaciones Institucionales, el Consorcio Administración Abierta de Cataluña (AOC), la Escuela de Administración Pública de Cataluña (EAPC), las diputaciones catalanas, las dos entidades municipalistas, el Consorcio Localret y el Colegio de Secretarios e Interventores de Cataluña, formalizado para instrumentar esta colaboración y que se ha traducido, entre otras iniciativas, en el diseño de un portal de transparencia, formularios electrónicos de acceso a la información pública, espacios de quejas, propuestas y sugerencias (AOC, en sus siglas en catalán) ofrecido gratuitamente a todos los ayuntamientos catalanes. De acuerdo con la información facilitada, en diciembre de 2015 habían solicitado este servicio 818 ayuntamientos, dato que permite poner de manifiesto la trascendencia que ha tenido esta iniciativa en la puesta en marcha de los

portales de transparencia en el ámbito local. Sin embargo, en el cuerpo del informe se destaca la necesidad de extender el apoyo a las administraciones con menos recursos a otras obligaciones que la ley les impone y que difícilmente pueden cumplir sin este apoyo que, por otra parte, debería ir más allá de lo puramente tecnológico.

En esta etapa inicial de implementación de la ley, a la complejidad inherente a la magnitud de la transformación organizativa y de funcionamiento que se pretende hay que añadir la dificultad para interpretar y concretar algunas de las obligaciones legales por la falta de despliegue reglamentario y de antecedentes normativos claros con la misma orientación que actúen como referencia o guía para su aplicación.

Desde el punto de vista de la tarea de evaluación de la aplicación de la ley encomendada al Síndic, se debe destacar que la opción del legislador ha sido la de no establecer un período de carencia antes de iniciar la evaluación, a diferencia de otros países como el Reino Unido o Italia, en los que se establece un período mínimo de dos años de vigencia de la ley antes de iniciar la evaluación<sup>1</sup>. El mandato legal impone, por tanto, iniciar su evaluación ya desde esta etapa inicial de despliegue.

Desde la misma perspectiva, hay que hacer referencia también a la falta de antecedentes y de experiencia de esta institución en la evaluación *ex post* de una norma legal de estas características, de manera que obtener y analizar la información necesaria para llevar a cabo dicha evaluación ha supuesto desde el inicio un reto considerable para ésta y probablemente también para buena parte de los propios sujetos evaluados, que se han visto instados a facilitar informaciones sobre materias y en formatos en los que no disponían de experiencia previa. Esta

circunstancia ha comportado además, tal y como se destaca en los epígrafes correspondientes, que la información recibida referente a la implementación de aquellas obligaciones que en la ley son más imprecisas, genéricas o difíciles de concretar sin un despliegue reglamentario contenga errores evidentes y sea, en términos generales, menos fiable a la hora de evaluar el estado de implementación de las obligaciones a las que afecta.

Adicionalmente, se debe señalar también que la entrada en vigor de la ley ha coincidido con procesos electorales en las administraciones públicas catalanas. Así, en julio de 2015, la constitución de los gobiernos locales surgidos de las elecciones de mayo de ese año era aún muy reciente y esta circunstancia ha podido retrasar la concreción del necesario impulso y liderazgo del proceso de implementación de la ley. En el ámbito de la Administración de la Generalitat de Cataluña el proceso electoral fue posterior a la entrada en vigor de la ley, pero la constitución del nuevo gobierno se retrasó notablemente, de manera que esta circunstancia probablemente habrá dificultado también el impulso en la aplicación de la ley durante una parte significativa de esta etapa inicial.

Así pues, estos factores en su conjunto han supuesto dificultades añadidas a la ya de por sí compleja tarea de implementación de la ley que necesariamente han de ser tenidos en cuenta a la hora de evaluar este estadio inicial de aplicación. Todos estos condicionantes limitan la lectura de los resultados y hacen necesario relativizar los datos obtenidos, no sin olvidar que son el reflejo de la realidad captada en un momento determinado y, por tanto, éste es su valor, tanto desde un punto de vista informativo como a modo de punto de cotejo para evaluaciones futuras.

<sup>1</sup> OECD. (2012) *La evaluación de leyes y regulaciones: El caso de la Cámara de Diputados de Chile*. OECD Publishing: París. DOI: <http://dx.doi.org/10.1787/9789264176362-es>

## 2. METODOLOGÍA

Este informe quiere dar cumplimiento al encargo de evaluar anualmente la aplicación de la Ley 19/2014 establecido en el artículo 93.1 de la misma y se ha elaborado con la pretensión de que estuviese listo para su presentación en el Parlamento de Cataluña el mes de julio de 2016, cuando se cumple un año de la entrada en vigor de la norma.

Partiendo de la especificidad del contexto del primer año de vigencia de la ley, al que se hacía referencia anteriormente, se pretende reflejar la realidad del despliegue global de la ley que se ha podido captar en una fase inicial, sin perjuicio de alertar sobre posibles carencias, y formular recomendaciones que puedan deducirse de la evaluación realizada. En todo caso, partiendo de los condicionantes con que la norma entra en vigor, en este primer informe se ha querido poner el énfasis en verificar que se avanza en la implementación de la misma.

Desde un punto de vista metodológico cabe señalar que, dado que se trata del informe anual general que prevé la Ley 19/2014, abarca todas las obligaciones fijadas en ésta y con referencia al conjunto de todos los sujetos obligados, de conformidad con lo establecido en su artículo 93.1.

No podemos dejar de señalar también como factor condicionante que se ha encomendado al Síndic ejercer una función de evaluación de la aplicación de una ley, función que difiere claramente de las que le corresponden estatutariamente y que ocupan todos sus recursos, sin asignación adicional, lo que ha comportado un esfuerzo organizativo considerable, pero ineludiblemente limitado en su alcance. Esta circunstancia, junto con la amplitud del ámbito subjetivo y objetivo de un informe de estas características, condiciona la metodología utilizada y fija los límites de la evaluación. Fundamentalmente, hacemos referencia al hecho de que, si bien el informe intenta evaluar toda la tipología de sujetos obligados y todas las obligaciones que la ley regula, resulta imposible un análisis exhaustivo de todos los sujetos y con referencia a cada una de las obligaciones, así como contrastar individualmente las informaciones aportadas por los obligados al cumplimiento en todos los casos y para todas las materias.

Esta imposibilidad material de llevar a cabo un análisis exhaustivo de sujetos y materias sugería básicamente dos alternativas. La primera consistía en realizar una valoración por muestreo de sujetos y obligaciones a partir de una selección aleatoria dentro de cada grupo de sujetos obligados y materias reguladas. Esta opción tenía la ventaja metodológica de permitir concentrar el esfuerzo de obtención de información y valoración en un número relativamente reducido de sujetos y obligaciones. Pero, por contra, tenía el notable inconveniente de singularizar la evaluación de sujetos concretos sin una razón objetiva que lo justificara -la falta de experiencia y datos previos sobre la aplicación de la ley impide que así sea- y hacerlo en la fase inicial de implementación, en que las dificultades para los obligados son especialmente relevantes.

Esta circunstancia, junto con factores como los mencionados en el apartado anterior (la proximidad temporal entre la entrada en vigor de la ley y el momento del análisis de los datos, la falta de despliegue reglamentario que concrete el alcance de todas las obligaciones y el hecho de que no se haya previsto la dotación de recursos adicionales para facilitar la implementación de la ley y su evaluación), han aconsejado descartar esta opción y plantear un trabajo de evaluación que pretende reflejar la realidad global de su aplicación en esta fase inicial de vigencia con referencia al conjunto de administraciones y entidades obligadas.

En este sentido, las valoraciones y recomendaciones contenidas en este informe se plantean con este carácter general o global, agrupadas por tipología de entes. Sin embargo, hay que subrayar que este enfoque responde a las singularidades de este primer informe y no debe condicionar el planteamiento de informes posteriores.

Al mismo tiempo, se debe tener en cuenta que en el ámbito del derecho de acceso a la información pública se ha puesto en práctica la técnica del ciudadano oculto que, por su misma naturaleza y por la limitación de medios, no se podía aplicar a todos los sujetos obligados sino tan solo a un número reducido. Asimismo, el análisis de resoluciones en materia de acceso a la información se ha hecho también con referencia únicamente a las resoluciones publicadas por la Administración de la Generalitat de Cataluña.

En cuanto al período evaluado, la obtención de datos sobre la aplicación de la ley se ha centrado en el primer trimestre del año 2016, coincidiendo con la entrada en vigor completa de la misma. Ciertamente, esta proximidad a la entrada en vigor ha conllevado que en algunos ámbitos los datos sean muy limitados, bien sea por la dificultad misma del proceso de implementación (caso de las cartas de servicios, por ejemplo) o bien porque, como en el caso del ejercicio de la potestad sancionadora frente a las infracciones que regula la ley, el poco tiempo transcurrido desde la entrada en vigor de ésta hace muy difícil que se haya podido detectar la infracción e instruido el procedimiento sancionador correspondiente. Pero hay que tener en cuenta que la voluntad de poder presentar este primer informe anual coincidiendo con el año de entrada en vigor de la ley exigía obtener los datos sobre su aplicación con la antelación suficiente. Al mismo tiempo, esto comporta que los datos de cumplimiento obtenidos se vean ampliamente superados pocos meses después, en el momento de presentar el informe y dentro del mismo año 2016.

Sin embargo, como se ha señalado, la pretensión de este informe, con los condicionantes ya citados, quiere tener el valor de primera aproximación al cumplimiento de la ley, señalar las dificultades que se puedan detectar y servir de punto de referencia para evaluaciones futuras.

Por otra parte, se ha considerado que la coincidencia del trabajo de evaluación con el inicio de la entrada en vigor completa de la ley podía tener también el efecto positivo de contribuir a activar las medidas necesarias para que los obligados a su cumplimiento se dotaran de los instrumentos necesarios para cumplirla y, al mismo tiempo, consolidar la idea de rigor en la exigencia del cumplimiento desde el momento inicial, sin perjuicio de tener en cuenta el contexto en el que nace la norma y las dificultades de diversa índole que hacen compleja su implementación. Parece que ha sido así y que, en mayor o menor medida, ha contribuido a esta activación, sin perjuicio de que los efectos y la consolidación de los cambios que la ley propugna deberán constatar, de forma más pausada y con una mayor perspectiva temporal, en evaluaciones sucesivas.

En cuanto a los sujetos evaluados, se deben hacer dos precisiones. Por una parte, y con

referencia a las obligaciones de publicidad activa, se han examinado más de 2400 portales, entre administraciones, entidades y organismos dependientes y sujetos privados. Con todo, hay que tener en cuenta que, si bien en el caso de las administraciones territoriales y entidades dependientes se ha procurado obtener datos de la totalidad, en cuanto al resto de sujetos obligados a publicar información (sujetos privados, organizaciones sindicales y empresariales, partidos políticos, etc.) se ha optado por una muestra representativa que permita captar el grado de implementación en cada tipología de obligados al cumplimiento.

Por otra parte, con referencia al resto de materias reguladas, además de que el número de sujetos obligados se reduce notoriamente (se excluyen, fundamentalmente los sujetos privados, excepto para el derecho de acceso a información pública que, por otra parte, se debe canalizar a través de la administración pública de referencia), en el caso de la Administración local se ha optado por excluir de esta primera evaluación los municipios de menos de 500 habitantes. En esta etapa inicial de vigencia, y teniendo en cuenta que la fase de trabajo de campo coincidía con otras obligaciones informativas y contables de la Administración local, se ha considerado oportuno no sobrecargar a los ayuntamientos de menor dimensión con la obligación de dar respuesta a las demandas de información sobre el cumplimiento de la ley. De todas formas, esta decisión no condiciona futuras evaluaciones.

En cuanto al ámbito material del informe, abarca todas las obligaciones que la ley regula, si bien no con la misma intensidad en todos los casos. En este sentido, entendemos que el nivel de concreción normativa de las obligaciones de publicidad y acceso a la información pública y la naturaleza medular de estas obligaciones con referencia al conjunto del sistema justifican un análisis más pormenorizado de la aplicación de la norma en estos dos ámbitos materiales.

Para obtener los datos que permiten evaluar el cumplimiento de las obligaciones de publicidad activa se ha verificado directamente el contenido de los portales y los sitios web de los sujetos que deben dar cumplimiento. El Síndic a encomendado esta tarea, así como la explotación de los resultados, al equipo de la

Fundación Carles Pi i Sunyer. Los datos obtenidos y su explotación, tal y como ha sido elaborada por dicha Fundación, pueden consultarse a través de la web del Síndic ([www.sindic.cat](http://www.sindic.cat)), sin perjuicio de las consideraciones y valoraciones que se ha estimado oportuno incorporar directamente al cuerpo de este informe en el apartado correspondiente a las obligaciones de publicidad activa.

En lo referente al resto de obligaciones que contempla la ley, se han elaborado unos cuestionarios que se han enviado a los sujetos obligados. Adicionalmente, con referencia al derecho de acceso a la información pública, se han planteado diversas solicitudes de acceso a diferentes administraciones y se ha analizado su tramitación y respuesta (Test del ciudadano oculto).

La metodología del ciudadano oculto (*mystery shopper*) o metodología de participación observante consiste en situar al analista en la misma situación en que se puede encontrar el usuario o receptor de un servicio público. En este caso, una persona ha solicitado el acceso a información pública a diferentes administraciones públicas con el fin de medir el cumplimiento de lo previsto en la Ley 19/2014.

Esta metodología ha permitido analizar en particular la aplicación por parte de las administraciones públicas de lo establecido en la Ley 19/2014 en relación con el procedimiento de ejercicio del derecho de acceso a la información pública, tanto en cuanto al procedimiento seguido para tramitarlas como en cuanto a su resolución.

Para evaluar el cumplimiento de lo previsto en el título III de la Ley 19/2014, relativo al acceso a la información pública, se enviaron 132 solicitudes de acceso a la información a diferentes administraciones públicas, lo que corresponde a una muestra del 20.79% de las administraciones y entidades públicas catalanas (excluyendo los municipios de menos de 500 habitantes).

Las mencionadas solicitudes se enviaron en formato electrónico, y se previeron cuatro solicitudes diferentes de información pública presentadas de forma aleatoria entre la muestra de administraciones públicas seleccionada.

Por último, se han valorado también las resoluciones sobre acceso a información dictadas por la Administración de la Generalitat de Cataluña en el período comprendido entre julio de 2015 y febrero de 2016 que constaban publicadas en la página web institucional del Departamento de Asuntos y Relaciones Institucionales y Exteriores y Transparencia. No ha sido posible extender esta evaluación a las resoluciones dictadas por las administraciones locales, dado que no constaba su publicación en la fecha en que se llevó a cabo el análisis. El resultado detallado de la evaluación se puede consultar en la página web.

En el apartado correspondiente al derecho de acceso a la información se incluye una referencia a la memoria de actividad de la GAIP, presentada poco antes de la conclusión de este informe.

La explotación y análisis de los datos obtenidos ha sido realizada por el profesor Manuel Villoria, de la Universidad Rey Juan Carlos, con la colaboración de los profesores Agustí Cerrillo, de la Universidad Abierta de Cataluña, y Juli Ponce, de la Universidad de Barcelona. También en este caso, los apartados correspondientes del presente informe recogen los datos y consideraciones que se ha creído oportuno incorporar, aunque el contenido íntegro del trabajo efectuado por estos profesionales puede consultarse también a través de la web del Síndic.

Desde un punto de vista metodológico, hay que tener en cuenta también que la valoración debe partir necesariamente de considerar que los datos publicados en los portales y la información facilitada por los sujetos obligados a través de los cuestionarios son ciertos y cumplidos, ante la imposibilidad de comprobarlo singularmente en un estudio de alcance general de estas características.

En cuanto a los indicadores de evaluación, no se fijan indicadores específicos para este primer informe y se parte de las obligaciones articuladas en la ley, que se han trasladado a los ítems de los cuestionarios utilizados para obtener la información en cada materia, y que pueden consultarse también a través de la web del Síndic. Sin embargo esta Institución considera que la consolidación del nuevo modelo de funcionamiento de las administraciones que la ley quiere imponer

requiere que la función de evaluación incorpore también en futuras evaluaciones, parámetros que intenten medir la calidad de las actuaciones emprendidas en aplicación de la ley fundamentalmente, pero no únicamente, con los dos ejes principales de este nuevo sistema: transparencia y derecho de acceso a la información pública.

Para facilitar la lectura y valoración del informe se ha optado por hacer coincidir cada ámbito material en que se estructura el informe con la denominación que se le asigna en el título correspondiente de la ley, sin entrar en consideraciones sobre la idoneidad de esta denominación con referencia al contenido obligacional de cada capítulo. Se considera que esta opción es coherente con la voluntad ya expuesta de hacer un análisis más centrado en

los contenidos que en la identificación de los sujetos obligados.

En un apartado específico se describen el contenido del portal de transparencia del Parlamento de Cataluña y sus actuaciones en desarrollo de lo establecido en la disposición adicional quinta de la ley.

El informe incluye un apartado de conclusiones que el Síndic ha querido destacar a partir del análisis efectuado.

Por último, se incorpora también un apartado que recoge las recomendaciones del Síndic con la voluntad de reforzar la aplicación y viabilidad de las obligaciones que la Ley 19/2014 establece y, desde esta perspectiva, el cumplimiento de sus objetivos.

### 3. ANÁLISIS DE LOS DIFERENTES BLOQUES DE CONTENIDO

#### 3.1. Transparencia o publicidad informativa

En este epígrafe se expone el resultado del análisis de los datos sobre la aplicación de las obligaciones de transparencia de la Ley 19/2014, realizado por la Fundación Carles Pi i Sunyer. Las consideraciones contenidas en el informe íntegro de resultados presentado se pueden consultar, junto con el resto de documentos elaborados por la Fundación en el marco de este encargo.

En cuanto a las administraciones y las entidades sujetas al cumplimiento de obligaciones de transparencia, a partir de la delimitación establecida por el artículo 3 de la Ley 19/2014, se han agrupado en las categorías siguientes:

- Generalitat de Cataluña: abarca la estructura departamental de la Administración de la Generalitat de Cataluña y los organismos y entidades dependientes.
- Administración local: incluye ayuntamientos, consejos comarcales, diputaciones y entidades y organismos dependientes. Por la dimensión y diversidad de entes incluidos en esta categoría, se ha optado por clasificar el análisis de los datos clasificando a su vez los ayuntamientos en función de su dimensión, como elemento objetivo que claramente permitía diferenciar la heterogeneidad de la realidad municipal. Por otra parte, se debe tener en cuenta que la realidad de las entidades supramunicipales es también muy heterogénea y así se destaca en el apartado correspondiente, a pesar de que se analizan conjunta-

mente. En cuanto a las entidades vinculadas a la Administración local, se han incluido en esta categoría los entes participados por diversas administraciones. El caso del Área Metropolitana de Barcelona, por su dimensión y la relevancia de los servicios que presta, así como por la población de referencia, sería el más destacado.

- Entes de cooperación: entes creados para la actuación conjunta de diferentes sujetos administrativos (mancomunidades de municipios y consorcios, fundamentalmente).
- Instituciones estatutarias y entes de control, no integrados en la estructura de la Administración de la Generalitat: Consejo de Garantías Estatutarias, Síndic de Greuges de Cataluña, Sindicatura de Cuentas de Cataluña, Consejo del Audiovisual de Cataluña, Autoridad Catalana de Protección de Datos y Oficina Antifraude de Cataluña.
- Universidades públicas.
- Partidos políticos y sus fundaciones y asociaciones vinculadas.
- Organizaciones sindicales y empresariales.
- Otros entes obligados: sujetos privados que ejercen funciones públicas, gestionan servicios públicos o llevan a cabo actividades de interés general o universal; y las entidades privadas que perciben subvenciones o ayudas públicas de más de 100.000 euros anuales o que superan el 40% de su presupuesto.

Partiendo de esta clasificación, la tabla que se reproduce a continuación resume el total de entes de los que se obtuvieron datos sobre la información publicada, en función de su tipología.

Tabla 1. Entes analizados según tipo

Tipo de ente	Número de entes	Porcentaje (%)
Generalitat de Cataluña	132	5,4
Administración local	1.605	65,8
Entidades de cooperación	416	17,1
Instituciones estatutarias y entes de control	6	0,2
Universidades públicas	6	0,2
Colegios profesionales	34	1,4
Partidos políticos, fundaciones y asociaciones vinculadas	26	1,1
Organizaciones sindicales y empresariales	9	0,4
Otras entidades	204	8,4
<b>Total</b>	<b>2.438</b>	<b>100,0</b>

Con referencia al contenido material de las obligaciones de transparencia, los cuestionarios elaborados para guiar el análisis de cada portal identifican las diferentes obligaciones de publicidad activa que define la ley. El contenido de los cuestionarios, adaptados a la naturaleza y funciones de las diferentes tipologías de administraciones y entidades con obligaciones de transparencia, se puede examinar en la página web del Síndic.

Sin embargo, el número singularmente elevado de entes o entidades sujetos a las obligaciones de publicidad activa y las grandes diferencias de naturaleza, estructura y régimen jurídico entre las diferentes tipologías hacían muy difícil realizar una valoración de todas ellas con parámetros mínimamente homogéneos. En el caso de las entidades privadas, partidos políticos y organizaciones sindicales y empresariales obligados a publicar información se ha optado por analizar solo una muestra representativa, ante la complejidad que supone identificar y analizar la totalidad de sujetos obligados a publicar información de acuerdo con lo establecido en el artículo 3.4.

El elevado número de sujetos obligados y su heterogeneidad han llevado a centrar el estudio principalmente en el análisis de los datos relativos a las administraciones territoriales y entes y organismos dependientes, que representan prácticamente el 90% del total de los sujetos obligados y que, en términos generales, responden mejor, por naturaleza y funciones, al perfil de información que la ley pretende que se publique. Sin perjuicio de ello, los datos recogidos de cada uno de los sujetos analizados se pueden consultar en la página web del Síndic.

Asimismo, para facilitar la comprensión y valoración del análisis del conjunto de obligaciones identificadas en los cuestionarios para el análisis de los portales, se han seleccionado aquellos ítems de información que mejor permitían valorar el grado de aplicación de la ley y, al mismo tiempo, establecer una comparación entre los entes incluidos en cada una de las tipologías identificadas. Estos ítems se han identificado como “elementos fundamentales de publicidad activa” y figuran detallados, para cada tipología de obligados en el documento “Estructuración interna de los informes de datos: elementos fundamentales de publicidad activa”. La explotación gráfica de su análisis figura en el

documento “Informe de resultados: elementos fundamentales de publicidad activa”. Todos estos documentos, elaborados por la Fundación Carles Pi i Sunyer, pueden consultarse en la página web del Síndic y se reproduce un resumen de dichos elementos al final de este apartado.

Con la selección de los elementos a analizar se pretende garantizar que el resultado del análisis sea riguroso y refleje la realidad del momento en que se han recogido los datos. A este fin se han tenido en cuenta la naturaleza y el régimen jurídico de cada tipología de ente para determinar los elementos a analizar en cada caso para evaluar la aplicación de la ley.

Asimismo, se han tenido en cuenta los condicionantes específicos de esta primera evaluación, asociados a examinar los portales de transparencia en este primer estadio de aplicación de la ley y que, esencialmente, serían:

- En el caso de la Administración local, las obligaciones de publicidad entraron en vigor el 1 de enero de 2016, prácticamente coincidiendo con las fechas en las que se examinaron los portales. Así, a menudo estos portales estaban en proceso de configuración y de volcado de datos cuando se examinaron o bien el formato, la vía de acceso y el contenido informativo podía cambiar en plazos muy cortos.

- La proximidad de la fecha de entrada en vigor de las obligaciones de publicidad ha comportado también que determinadas obligaciones de publicidad no se pudieran valorar en el caso de las entidades locales, porque la información no debía estar aún disponible en las fechas en que se examinaba el portal.

- Hay que tener en cuenta que al valorar la información que debía estar disponible se ha partido de la idea de que no podían aplicarse retroactivamente las obligaciones de publicidad a información generada con anterioridad a la entrada en vigor de la ley puesto que esta no establece esta aplicación retroactiva. Así, una parte sustancial de la información que debe ser publicada no se debía haber generado aún en las fechas en que se examinaron los portales de los entes locales. El ejemplo más claro sería el de las cuentas generales municipales, que no deben estar disponibles hasta el mes de marzo del año siguiente.



■ La obligación de publicidad está legalmente ligada a la disponibilidad de un portal web desde donde esta información debe ser accesible. Esta circunstancia, que ha obligado en muchos casos a crear o adaptar plataformas web en un plazo corto, ha generado dificultades de tipo técnico considerables (problemas para acceder a la información a través de diferentes tipos de navegadores o determinado tipo de *software*, protocolos de seguridad que limitan el acceso a usuarios no expertos, inestabilidad en los portales, los buscadores y los sistemas de enlaces o la misma capacidad de la plataforma para soportar un número determinado de visitas simultáneas).

■ El volumen y diversidad de la información que se debe publicar, junto con la heterogeneidad de los sujetos obligados, ha generado también dudas interpretativas sobre la información a publicar y cómo estructurarla que se trasladan al usuario –incluso el ducho en la materia– para acceder a información concreta que puede estar identificada y organizada de maneras diferentes según el ente que la publica. En este punto se hace muy evidente la necesidad del despliegue reglamentario que concrete la obligación legal genérica, la adapte a las diferentes tipologías de entes y homogeneice la

organización y estructura de la información para hacerla más fácilmente localizable.

■ La evidencia de que buena parte de la información disponible lo está en los formatos preexistentes, que no responde a los criterios de claridad, accesibilidad e interoperatividad que la ley exige, y que su adaptación no puede ser inmediata. Por tanto, es especialmente dificultoso en este primer estadio de despliegue de la ley fijar criterios de calidad de la información publicada.

■ Por último, hay que tener en cuenta también la imposibilidad de verificar individualmente para todos los sujetos examinados si los contenidos concretos publicados se ajustan a los requerimientos normativos aplicables a su elaboración y procedimiento. La valoración se ha centrado en identificar si la información estaba publicada, pero no examina si el contenido concreto publicado se adapta a la normativa –procesal y sustantiva– que le sea de aplicación.

Partiendo de esta delimitación y de estos condicionantes, la tabla 2 recoge un cuadro comparativo de resultados de los elementos analizados para todas las tipologías.

Tabla 2. Elementos fundamentales de publicidad activa

	Generalitat	Entes públicos Generalitat	Supramunicipales	Entes dependientes supramunicipales	Más de 50.000 habitantes	De 20.000 a 49.999 habitantes	De 5.000 a 19.999 habitantes	De 500 a 4.999 habitantes	Hasta 499 habitantes	Entes dependientes municipales
Dispone de sitio web, portal de transparencia con información	100,0	85,0	97,9	67,3	100,0	100,0	100,0	100,0	99,7	53,4
Portal de transparencia en el portal web		61,1	70,2	9,6	95,7	80,5	80,7	73,9	73,2	11,0
Mecanismos de contacto con el ciudadano	100,0	80,5	97,9	63,5	100,0	100,0	100,0	99,3	98,8	50,3
Formulario general	84,6	63,7	80,9	34,6	100,0	87,8	75,9	68,7	56,3	30,6
Espacio de propuestas y sugerencias	92,3	31,0	76,6	19,2	95,7	65,9	55,2	38,7	28,3	8,8
Espacio para realizar solicitudes vinculadas a información pública	53,8	20,4	25,5	0,0	60,9	46,3	20,7	14,3	11,7	2,8
Espacio de consulta de propuestas y sugerencias	7,7	0,9	4,3	0,0	4,3	9,8	2,1	0,5	0,9	1,1
Dirección general	61,5	66,4	89,4	57,7	87,0	87,8	87,6	91,1	95,2	44,8

	Generalitat	Entes públicos Generalitat	Supramunicipales	Entes dependientes supramunicipales	Más de 50.000 habitantes	De 20.000 a 49.999 habitantes	De 5.000 a 19.999 habitantes	De 500 a 4.999 habitantes	Hasta 499 habitantes	Entes dependientes municipales
Dirección electrónica alcalde, presidente o consejero	23,1	15,0	29,8	5,8	95,7	80,5	77,9	44,8	16,3	1,3
Dirección electrónica concejales o representantes del ente		7,1	27,7	3,8	91,3	78,0	78,6	37,4	9,0	1,3
Dirección electrónica del director	46,2	10,6		3,8						1,1
Dirección electrónica de los departamentos	53,8	24,8	38,3	9,6	87,0	56,1	38,6	19,0	5,7	7,2
Información estadística de carácter general			68,1		100,0	75,6	66,2	46,1	37,0	
Información geográfica de carácter general			95,7		100,0	92,7	97,9	90,1	88,9	
Información sobre la vinculación con el ente matriz		74,3		61,5						42,0
Funciones y atribuciones que desarrolla el ente		82,3		63,5						44,9
Acuerdos de creación, participación y funcionamiento		73,5		23,1						16,4
Información sobre el máximo responsable (Presidente de la Generalitat, alcalde, presidente o figura análoga)	100,0	77,9	95,7		100,0	100,0	100,0	99,5	96,4	27,3
Nombre y apellidos del máximo responsable	100,0	74,3	97,9	48,1	100,0	100,0	100,0	99,0	96,1	27,8
Grupo político del máximo responsable			93,6		100,0	100,0	99,3	94,1	85,5	
Cartera del máximo responsable			51,1		78,3	97,6	81,4	85,5	75,9	
Funciones del máximo responsable	100,0	37,2	46,8	17,3	91,3	43,9	33,1	12,1	14,5	4,6
CV del máximo responsable	100,0	44,2	21,3	1,9	87,0	80,5	50,3	13,3	3,3	3,1
Agenda política del máximo responsable	100,0	0,9	12,8	1,9	60,9	31,7	12,4	3,0	0,3	0,4
Declaraciones de bienes patrimoniales del máximo responsable	100,0	29,2	19,1	3,8	65,2	56,1	22,1	6,7	1,5	0,2
Declaraciones de actividades del máximo responsable	0,0	26,5	12,8	3,8	47,8	51,2	15,2	4,7	1,5	0,2
Dedicaciones del máximo responsable		6,2	46,8	5,8	95,7	53,7	60,0	34,2	24,7	0,6
Retribuciones del máximo responsable	100,0	34,5	46,8	9,6	91,3	78,0	68,3	37,7	27,1	5,9
Información sobre el Pleno			97,9		100,0	100,0	99,3	97,3	92,5	

	Generalitat	Entes públicos Generalitat	Supramunicipales	Entes dependientes supramunicipales	Más de 50.000 habitantes	De 20.000 a 49.999 habitantes	De 5.000 a 19.999 habitantes	De 500 a 4.999 habitantes	Hasta 499 habitantes	Entes dependientes municipales
Composición del Pleno			95,7		100,0	95,1	98,6	93,3	88,3	
Funciones que desarrolla el Pleno			51,1		100,0	85,4	51,0	21,9	11,7	
Información sobre la Junta de Gobierno Local			48,9		100,0	95,1	86,2	100,0	100,0	
Composición de la Junta de Gobierno Local			44,7		100,0	87,8	79,3	86,6	78,7	
Funciones o atribuciones que desarrolla la JGL			36,2		100,0	85,4	68,3	69,2	46,8	
Información sobre los concejales	100,0		95,7		100,0	100,0	100,0	99,5	95,2	
Nombre y apellidos de los concejales o consejeros	100,0		95,7		100,0	100,0	100,0	98,5	94,6	
Grupo político de los concejales			95,7		100,0	100,0	99,3	94,3	83,1	
Cartera de los concejales			76,6		100,0	100,0	93,1	90,4	78,0	
Funciones de los concejales o consejeros	84,6		38,3		82,6	43,9	33,1	8,9	6,9	
CV de los concejales o consejeros	69,2		19,1		82,6	82,9	47,6	12,3	3,0	
Agenda política de los concejales o consejeros	0,0		6,4		8,7	7,3	2,1	0,2	0,0	
Declaraciones de bienes patrimoniales de los concejales o consejeros	84,6		21,3		60,9	51,2	22,8	6,7	1,5	
Declaraciones de actividades de los concejales	92,3		14,9		47,8	46,3	15,9	4,7	1,5	
Dedicaciones de los concejales			42,6		95,7	58,5	57,2	29,1	10,5	
Retribuciones de los concejales o consejeros	92,3		40,4		95,7	82,9	64,1	31,5	13,3	
Indemnizaciones de los cargos electos			48,9		91,3	82,9	68,3	41,1	24,4	
Dietas de los cargos electos			19,1		21,7	22,0	14,5	11,6	16,9	
Información sobre órganos de estudio, informe o consulta			74,5		87,0	73,2	62,8	26,1	14,8	
Composición de los órganos de estudio, informe o consulta			63,8		82,6	63,4	55,2	22,7	13,6	
Funciones o atribuciones de los órganos de estudio, informe o consulta			51,1		78,3	65,9	44,1	10,8	2,4	

	Generalitat	Entes públicos Generalitat	Supramunicipales	Entes dependientes supramunicipales	Más de 50.000 habitantes	De 20.000 a 49.999 habitantes	De 5.000 a 19.999 habitantes	De 500 a 4.999 habitantes	Hasta 499 habitantes	Entes dependientes municipales
Información sobre los altos cargos	100,0	62,8	55,3		78,3	29,3	5,5	0,0	0,0	
Retribuciones de los altos cargos	92,3									
Indemnizaciones de los altos cargos	46,2									
Código de conducta de los altos cargos	76,9		8,5		69,6	17,1	3,4	1,5	0,0	
Información sobre los organismos dependientes	100,0	100,0	81,8	100,0	91,3	87,9	81,1	67,7	43,8	75,0
Enlace que deriva a los organismos dependientes	100,0		59,1		78,3	63,6	39,2	18,5	31,3	
Composición de órganos de gobierno de los organismos dependientes	91,7		40,9		69,6	51,5	39,2	12,3	0,0	
Funciones o atribuciones de los organismos dependientes	91,7		59,1		82,6	60,6	44,6	27,7	0,0	
Acuerdos relativos a la creación, participación y funcionamiento de los organismos dependientes	83,3		31,8		43,5	36,4	35,1	10,8	12,5	
Responsables de los organismos dependientes	83,3		40,9		69,6	51,5	40,5	9,2	0,0	
Experiencia profesional de los responsables de los organismos dependientes	75,0		9,1		34,8	21,2	9,5	1,5	0,0	
Información sobre organismos con representación municipal			53,2		56,5	39,0	32,4	12,3	7,2	
Enlace al web que derive a organismos con representación municipal			34,0		34,8	22,0	13,1	3,9	1,8	
Funciones o atribuciones que desarrollan los organismos con representación municipal			27,7		26,1	29,3	6,2	4,2	0,3	
Espacio destinado a participación ciudadana			19,1		82,6	78,0	48,3	17,0	12,0	
Identificación de los canales de participación ciudadana	76,9		14,9		87,0	73,2	41,4	7,1	1,8	
Información sobre canales de participación ciudadana	76,9		14,9		87,0	63,4	34,5	6,2	1,5	
Organigrama o directorio del ente	100,0	70,8	61,7	32,7	95,7	80,5	45,5	18,2	6,0	18,6
Relación de puestos de trabajo	100,0	30,1	36,2	7,7	91,3	73,2	35,2	13,3	4,2	5,2
Plantilla de personal	23,1	54,0	76,6	5,8	65,2	61,0	75,2	73,4	73,5	6,8
Información sobre retribuciones de los empleados públicos	92,3	45,1	21,3	5,8	87,0	65,9	29,0	10,1	3,9	4,2



	Generalitat	Entes públicos Generalitat	Supramunicipales	Entes dependientes supramunicipales	Más de 50.000 habitantes	De 20.000 a 49.999 habitantes	De 5.000 a 19.999 habitantes	De 500 a 4.999 habitantes	Hasta 499 habitantes	Entes dependientes municipales
Contratos programados	100,0	62,8								
Contratos suscritos	100,0	65,5								
Registro público de contratos, registro oficial de licitadores y empresas clasificadas	100,0	61,9								
Datos estadísticos sobre contratación	100,0	61,9								
Contratos menores	100,0	65,5								
Espacio con información presupuestaria	100,0	68,1	80,9	15,4	100,0	100,0	95,9	86,2	82,8	17,1
Información presupuestaria 2016	100,0	2,7	55,3	5,8	65,2	70,7	53,8	39,9	36,4	31,2
Información presupuestaria 2015	100,0	60,2	66,0		100,0	90,2	89,7	76,4	75,6	
Ejecución del presupuesto del tercer trimestre	100,0	20,4								
Cuentas anuales 2014	100,0	44,2								
Principios de estabilidad presupuestaria	100,0	11,5								
Informes de auditoría de cuentas y fiscalización de órganos externos	100,0	49,6								
Inventario general de patrimonio	100,0	38,9	21,3	5,8	73,9	51,2	26,9	7,4	3,3	8,3
Información económica relativa a la gestión del patrimonio	100,0	26,5	14,9	3,8	47,8	26,8	9,7	3,0	1,8	0,6
Plan de gobierno, plan de actuación municipal	100,0	51,3	31,9	13,5	78,3	65,9	22,8	7,9	2,1	6,8
Texto del POUM o texto refundido de las normas urbanísticas					100,0	78,0	91,0	76,8	69,3	
Mapas o planos del POUM					95,7	78,0	90,3	77,3	71,4	
Mecanismos de evaluación de los planes y programas	46,2		6,4		34,8	14,6	9,0	6,4	3,3	
Convenios de colaboración	100,0	50,4								
Subvenciones, ayudas públicas, premios o becas	100,0	15,0								
Registro de grupos de interés	100,0		2,1		8,7	0,0	0,7	0,2	0,0	
Código de conducta de entidades incluidas en registro de grupos de interés	0,0									

A continuación se destacan las consideraciones más relevantes del estudio llevado a cabo.

### Comunes

- **Cumplimiento y capacidad:** Globalmente, el nivel de cumplimiento es bastante elevado en los aspectos generales de publicidad. Se observa, también en términos generales, una correlación entre contenido de los portales y dimensión de la Administración o ente. Mientras las administraciones de mayor dimensión (Generalitat y ayuntamientos de gran tamaño publican la información requerida legalmente, las entidades de menor dimensión y recursos tienen más dificultades. Y, con la misma correlación, cuando determinada información publicada por las administraciones de mayor tamaño presenta carencias, esa misma información es mínima o inexistente en los portales de las entidades de menor dimensión.

- **Retraso en la publicación a causa de que determinados contenidos no estén aún disponibles.** La publicidad de algunos contenidos requiere poner en marcha procedimientos y elaborar contenidos previamente inexistentes o no sistematizados informativamente. Una parte de las obligaciones de publicidad van ligadas a la elaboración o adaptación de estos instrumentos, que se ha podido constatar que no estaban disponibles en el momento de examinar los portales. Este sería el caso, por ejemplo, de la publicación de resultados de evaluación de servicios públicos, la información económica sobre la gestión del patrimonio o las cartas de servicios con contenido normativo. En estos casos, la razón de que dicha información no figure en el portal es que se trata de nuevas obligaciones que la ley introduce y sobre las que aún no se ha generado la información. Será necesario, no obstante, hacer el seguimiento en evaluaciones futuras para confirmar que éste ha sido el único motivo y verificar que se corrige esta carencia.

- **Ausencia de despliegue reglamentario.** Se destaca que, tal y como se señala más adelante con carácter general, falta un despliegue reglamentario que, con pleno respeto a la potestad de autoorganización de las administraciones, defina algunas de las obligaciones de publicidad que en la norma

legal son ambiguas o genéricas; que fije pautas tecnológicas de accesibilidad de la información y de interoperatividad. El despliegue reglamentario debe permitir también homogeneizar, a medio plazo, formatos e instrumentos de publicidad que faciliten tanto el acceso y la comprensión de la información como la posibilidad de compararla.

- **Información reutilizable.** En general, no se encuentra información en formato reutilizable o que permita al ciudadano interactuar. Hay que tener en cuenta que si, como parece, la norma era que la información -publicada o no- estaba almacenada hasta ahora en formato no reutilizable, la conversión de un volumen ingente de información en formato digital reutilizable no es una tarea factible a corto plazo. En todo caso, el punto de partida de la información pública en este estadio inicial de vigencia de la ley está, en términos generales, muy lejos de este objetivo.

- **Organización y sistematización de la información publicada.** Dentro de la información que figura en los portales, la diferencia de organización, sistematización, accesibilidad y homogeneidad entre la información que ya estaba sujeta a obligaciones de publicidad sistematizada de acuerdo con normas sectoriales y la que ahora se debe publicar es muy evidente. Obviamente, la información que ya se publicaba de forma sistemática y con parámetros similares a los que la Ley 19/2014 impone presenta, en términos generales, un nivel de adecuación a la norma mucho más elevado que el de aquella que se ha debido incorporar de nuevo. El ejemplo más claro de publicidad organizada y sistemática preexistente quizás es la información relativa a contratación pública.

El volumen de obligaciones de publicidad y el plazo relativamente corto para cumplirlas ha propiciado un volcado de información muy voluminosa, pero de forma poco organizada y sistemática.

- **Interpretaciones divergentes de las obligaciones.** La dificultad para delimitar algunas obligaciones de publicidad ha permitido interpretaciones muy diversas y difíciles de comparar entre sí.

- **Obstáculos técnicos al acceso.** El cumplimiento de las obligaciones de publicidad que fija la Ley 19/2014 se sustenta en buena

medida en la aplicación de las tecnologías de la información, que deberían facilitar la localización de la información y el acceso a la misma. Sin embargo, el análisis de los portales de transparencia ha permitido detectar problemas derivados de la diversidad de uso de *software* y de compatibilidad de protocolos de seguridad que pueden suponer un obstáculo en el acceso para un usuario medio.

- **Formato de la información.** Destacamos que buena parte de los datos publicados no permiten ningún tipo de intervención por parte del ciudadano (instrumentos de búsqueda, impresión, exportación). Asimismo, la voluntad de cumplir las obligaciones de publicidad dentro del plazo ha provocado que buena parte de la información sea accesible vía enlaces. La inestabilidad de los lugares de alojamiento de los datos y los cambios en la configuración de muchos portales en el período examinado ha generado problemas de vínculos rotos.

- **Publicación de decisiones y actuaciones de relevancia jurídica.** Cabe destacar que en el momento de analizar los portales no se habían publicado los actos y las resoluciones anonimizados que se consideran de interés público. Esta ausencia puede estar relacionada con la dificultad para determinar qué actuaciones tienen esta relevancia a efectos de publicación.

- **Retribuciones.** Dentro de la información sobre retribuciones, las relativas a indemnizaciones y dietas es escasa. La falta de despliegue reglamentario puede haber dificultado la concreción de esta información. Sin embargo, se trata de un dato relevante desde la perspectiva de conocer las retribuciones de cada puesto de trabajo.

- **Publicación de consultas sobre interpretación y aplicación de normas.** Que la publicación anonimizada de consultas sobre interpretación de normas tenga un resultado tan bajo hace pensar que se trata de un servicio que mayoritariamente no se ha ofrecido hasta ahora -únicamente la Generalitat, y de forma marginal, no generalizada- por lo que se habrá de crear *ex novo* y después publicar las respuestas a las consultas.

- **Acceso a información sobre el registro de grupos de interés.** Prácticamente solo la Generalitat, entre las administraciones

obligadas, había cumplido con la obligación de tener un registro de grupos de interés creado en las fechas en que se examinaron los portales. Esta carencia guarda relación con las dificultades para articular la opción legal de que los entes locales incorporen su información al Registro de la Generalitat. Hará falta también hacer el seguimiento en el futuro inmediato para verificar que se corrige esta situación.

- **Apoyo en la interpretación de la información publicada.** Se advierte la falta de inserción de guías dentro del apartado correspondiente del portal que faciliten la comprensión e interpretación de la información publicada que pueda ser más compleja para la mayoría de personas (información presupuestaria o sobre planeamiento urbanístico y territorial, entre otros).

### Con referencia a los sujetos obligados

#### Generalitat y entidades dependientes

- **Accesibilidad y claridad de la información.** En términos generales, el portal de transparencia de la Generalitat de Cataluña cumple las obligaciones de publicidad que fija la ley y adicionalmente incluye información que no es preceptiva. Con todo, hay que señalar que una parte de la información plantea dificultades de acceso e interpretación para un usuario medio. Como hemos señalado anteriormente con carácter general, esta circunstancia está relacionada con toda probabilidad con el hecho de que en esta etapa inicial se ha priorizado el volcado de datos.

- **Información pendiente de publicación.** Con el mismo sentido general se puede afirmar también que la información que no había sido publicada en el momento de analizar el portal coincidía con aquella relacionada con nuevas obligaciones materiales que derivan de la ley, como los códigos éticos, o que debía adaptarse a una nueva configuración legal, como las cartas de servicios, de manera que, en puridad, no sería tanto un incumplimiento de la obligación de publicar como de disponibilidad de los datos en las condiciones requeridas legalmente. Sin embargo, se deberá verificar en futuras evaluaciones que efectivamente estos contenidos son incorporados.



- **Portales de los entes públicos de la Generalitat.** Muchos de los entes públicos vinculados a la Administración de la Generalitat de Cataluña no disponen de un portal propio ni de un apartado dentro del portal de la Generalitat que permita buscar directamente en su información publicada. Esta circunstancia, y las dificultades que se intuyen para publicitar sus contenidos con recursos y medios propios comportan carencias significativas en el cumplimiento de la ley que no parece que puedan resolverse de forma general sin la aportación de recursos y apoyo por parte de la Administración de la Generalitat.

#### Ayuntamientos y entidades dependientes

- **Apoyo tecnológico a la creación de los portales de transparencia.** En un contexto de restricción de recursos, el apoyo técnico de la AOC y otros organismos supramunicipales para crear los portales municipales de transparencia y la vinculación de estos portales a plataformas que aglutinan información pública han sido factores clave para alcanzar un nivel de publicidad muy superior al que se habría alcanzado a nivel municipal en un plazo tan corto desde la entrada en vigor de la ley.

- **Alcance temporal de las obligaciones de publicidad.** En el ámbito municipal se debe tener en cuenta singularmente que la proximidad entre la fecha de entrada en vigor de las obligaciones de publicidad (1 de enero de 2016) y el momento en que se recogieron los datos (febrero y marzo de 2016), comporta que determinados contenidos que se deben publicar –en materia de ejecución presupuestaria muy claramente, pero también posiblemente con referencia a contratos, convenios y subvenciones– razonablemente no se habrían generado aún, teniendo en cuenta, como ya se ha dicho, que no se pueden hacer extensivas las obligaciones de publicidad a ejercicios anteriores a la entrada en vigor cuando la ley no prevé esta aplicación retroactiva.

- **Cumplimiento y capacidad.** En términos generales, se observa un cumplimiento más limitado de las obligaciones de publicidad en el ámbito municipal que en el de la Generalitat. Es especialmente evidente la relación entre capacidad y grado de cumplimiento antes mencionada, de manera que existe una

relación directa entre la dimensión del municipio y el despliegue de las obligaciones de publicidad. En los municipios de menos de 5000 habitantes el despliegue es, en términos generales, incipiente o bien se ha retrasado más allá de las fechas en que se hizo la comprobación.

- **Información pendiente de publicación.** Como en el caso de la Administración de la Generalitat de Cataluña, los municipios en general han priorizado la publicidad formal, el volcado de datos que no requerían elaboración, al margen de los principios de claridad, accesibilidad e interoperatividad que deben regir la publicidad. Así, se ha priorizado el cumplimiento de los requerimientos de la ley relativos a la incorporación de información con la publicación de la información ya disponible y en el formato preexistente. En cuanto a contenidos no disponibles anteriormente, que hay que elaborar o reelaborar de acuerdo con los parámetros de la ley, la publicidad de contenidos se retrasa de forma generalizada.

- **Portales de los entes públicos.** Como sucede en el caso de la Administración de la Generalitat, la disponibilidad de portales y contenidos en los entes dependientes de los ayuntamientos es mucho más limitada que la del ente matriz.

#### Entidades locales supramunicipales

- **Contenido de los portales.** La heterogeneidad de esta tipología de entes, que incluye entidades tan singulares como el Consejo General de Aran o el Área Metropolitana de Barcelona, hace difícil establecer consideraciones comunes para todas ellas, cuando la capacidad presupuestaria y los recursos asignados son muy diferentes. Destaca, en todo caso, que en el marco de los servicios gestionados y el apoyo que ofrecen a ayuntamientos, algunas entidades han elaborado herramientas de acceso a información de calidad que podrían ser de utilidad para la publicación de información del resto de obligados y se debería facilitar la difusión.

- **Cumplimiento y capacidad.** Como sucede con el resto de obligados, existe una correlación entre nivel de cumplimiento y dimensión y capacidad de cada ente, con divergencias notorias incluso dentro una misma tipología.

### Entidades de cooperación (mancomunidades y consorcios)

- **Nivel general de cumplimiento bajo con referencia a otras tipologías.** En el caso de entes de cooperación (mancomunidades y consorcios) se debe destacar que una buena parte de ellos no disponen de portal propio y son muchos más los que no cuentan con un apartado específico de transparencia. Esta circunstancia, que afecta casi a la mitad de los entes analizados, comporta que en esta tipología el porcentaje de cumplimiento sea inferior al 50% de los entes en prácticamente todos los elementos analizados. Con todo, hay que decir también que el alto grado de heterogeneidad entre los sujetos incluidos en esta categoría hace que coexistan mancomunidades y consorcios con una estructura muy reducida y, por tanto con una capacidad muy limitada para dar cumplimiento a las obligaciones de publicidad sin apoyo externo, con entidades de dimensiones y recursos considerables que dan cumplimiento, en términos generales, a las obligaciones de publicidad.

- **Contenido de los portales.** Los entes que disponen de sitio web o portal cuelgan información general de identificación, localización y funcionalidad del ente, pero se constatan más dificultades para dar cumplimiento a obligaciones de publicidad de mayor detalle, excepción hecha de aquellos supuestos con obligaciones de publicidad regulada previamente en normas sectoriales o cuando existen plataformas comunes que faciliten la publicación (como en el caso de la plataforma de contratación pública de la Generalitat).

### Instituciones estatutarias y entes de control no integrados en la estructura de la Administración de la Generalitat de Cataluña

- **Contenido de los portales.** La recogida de datos indica que todas las entidades disponen de sitio web con espacios específicos para dar cumplimiento a las obligaciones de transparencia y que cumplen con buena parte de los elementos analizados, al menos, en sus aspectos más generales. Sin embargo, como sucede con otros obligados, en pocas ocasiones se pueden localizar archivos o documentos reutilizables o que permitan algún tipo de intervención por parte del usuario.

- **Heterogeneidad y especificidad de funciones.** La naturaleza y funciones de estas entida-

des, de las que forma parte el Síndic de Greuges, es muy diversa. Esta heterogeneidad hace muy difícil extraer conclusiones comunes y la comparación entre ellas, más allá de destacar la dificultad de adaptar los mandatos de la ley -pensados para estructuras de Administración activa- a su singularidad.

### 3.2. Derecho de acceso a la información pública

Como ya hemos señalado anteriormente, una configuración del derecho de acceso a la información pública en términos homologables a los países de nuestro entorno y a los estándares del Convenio 205 del Consejo de Europa era una carencia de nuestro sistema jurídico que la Ley 19/2014 viene a corregir finalmente. Al mismo tiempo, junto con la publicidad informativa, constituye el eje vertebrador y requisito para articular el nuevo modelo de gobernanza que esta ley quiere implantar.

#### 3.2.1 La visión de la propia Administración evaluada

A través de los cuestionarios se ha querido conocer el número de solicitudes de acceso a la información formuladas y también el tratamiento y el resultado que han obtenido. Asimismo, se pretendía constatar la existencia de servicios de asesoramiento a los ciudadanos para completar sus solicitudes de acceso. Hay que destacar que, teniendo en cuenta el momento de su obtención -primer trimestre de 2016- la calidad de los datos obtenidos a través de la respuesta al cuestionario correspondiente es baja, por lo que no se han podido extraer conclusiones relevantes con referencia a muchos de los ítems analizados.

Destacan, sin embargo, las siguientes:

- **Número reducido de solicitudes de acceso a la información.** En la etapa inicial de entrada en vigor de la ley, cabe destacar que el uso que han hecho los ciudadanos del derecho de acceso a la información pública, de acuerdo con las cifras proporcionadas por las administraciones encuestadas, ha sido bajo. Hay que considerar también la posibilidad de que un número incierto de solicitudes no hayan sido correctamente identificadas ni tramitadas de acuerdo con la ley. Además, los datos declarados sobre solicitudes presentan algunas incongruencias

que parecen reflejar una tendencia a no especificar las solicitudes que han sido desestimadas y las que no se han resuelto en plazo. En todo caso, un uso escaso del derecho a solicitar acceso a información pública hace pensar que la nueva configuración del mismo es aún muy poco conocida entre la ciudadanía.

La cifra de 37 reclamaciones que recoge la Memoria de 2015 de los primeros seis meses de actividad (julio-diciembre de 2015) de la Comisión de Garantía del Derecho de Acceso a la Información Pública (GAIP), aunque limitada también en su alcance -en este caso porque el documento recoge solo las solicitudes que han generado una reclamación en el citado periodo- permiten intuir también una cifra baja de solicitudes de acceso.

- **La identificación del solicitante.** La dificultad para acreditar la identidad del solicitante puede actuar a la práctica como impedimento del derecho de acceso, especialmente en el caso de las solicitudes presentadas electrónicamente. Se debe tener en cuenta que el DNI electrónico como instrumento para la firma digital de un documento presenta todavía dificultades operativas y que otros sistemas de firma electrónica están aún poco extendidos entre la población general. El resultado del muestreo aplicado con el método del ciudadano oculto evidencia que la identificación del solicitante, si no se facilitan instrumentos específicos para hacerla efectiva, puede retraer el número de peticiones, como se pone de manifiesto en alguna queja recibida por el Síndic. Asimismo, se ha podido comprobar que algunas de las administraciones a las que se ha formulado solicitud, ni siquiera disponen de un formulario electrónico que facilite la presentación de la misma. La suma de estos factores actúa, sin duda, como freno para una parte de los potenciales solicitantes. Esta circunstancia se ve agravada por el hecho de que solo una parte de las entidades a las que se dirigieron solicitudes facilitan el acceso desde el portal a las unidades de información responsables de atenderlas.

### 3.2.2. Respuesta a las solicitudes de acceso a información presentadas

Del resultado del análisis de los datos obtenidos con la aplicación del test del ciudadano oculto destacan la siguientes conclusiones:

- **Deber de resolver expresamente.** A pesar de tratarse de una muestra pequeña de solicitudes y realizada en la etapa inicial de aplicación de la ley y que se debe valorar con prudencia, hay que destacar que el test del ciudadano oculto pone de manifiesto que más de la mitad de las solicitudes presentadas (53%) no han recibido respuesta en plazo. Esta circunstancia parece que estaría directamente relacionada con la dimensión y recursos de las administraciones receptoras, puesto que los porcentajes más altos de respuesta dentro de plazo se concentran en la Generalitat (100%), las diputaciones (75%) y los ayuntamientos de más de 20.000 habitantes (56,30%).

Sin perjuicio de las limitaciones que derivan del alcance no exhaustivo del test, este dato indica que una parte significativa de la Administración local no habría podido articulado aún en el primer trimestre de 2016 los recursos necesarios para tramitar y resolver las solicitudes en el plazo de un mes. La imposibilidad de disponer de personal especializado o las carencias de formación y apoyo a estas entidades podrían explicar esta situación. Posiblemente, una causa adicional al bajo nivel de respuesta se deba buscar en las dudas que genera la aplicación de un régimen de acceso nuevo y complejo, diametralmente opuesto al anterior, que hacen que se retrase la resolución más allá del plazo establecido para resolver, a pesar del riesgo de que el silencio se interprete positivamente.

- **La resolución estimatoria y el acceso efectivo a la información.** En sentido positivo hay que destacar que, cuando se ha estimado la solicitud de acceso del test del ciudadano oculto, se ha facilitado directamente la información, en sustitución de la resolución estimatoria, tal y como prevé el artículo 34.8 de la Ley 19/2014.

- **La denegación del acceso.** El número de resoluciones desestimatorias expresas en el test del ciudadano oculto (3) es excesivamente bajo para extraer conclusiones generales, pero es destacable que ninguna de las tres interpreta el límite aplicado de forma restrictiva, ni tiene en cuenta las circunstancias del caso concreto, ni razona las causas concretas que fundamentan la aplicación del límite. Ciertamente, la denegación del acceso con los parámetros de la

ley requiere una valoración jurídica compleja, pero no más que en otros ámbitos de actividad en que las administraciones deben ponderar jurídicamente conflictos de derechos o intereses concurrentes, y habrá que esperar a que estas resoluciones se adapten progresivamente al contenido legal, como expresión del derecho del ciudadano a conocer los motivos concretos de la denegación y a formular recurso o reclamación en contra.

La motivación insuficiente puede dificultar también la actuación revisora de la GAIP, en el caso de que se formule reclamación, si la Administración no expone la fundamentación de su decisión en los términos del artículo 20 de la Ley 19/2014.

Hay que señalar también que este organismo ha destacado en sus resoluciones que la Administración no puede rechazar el acceso invocando de manera genérica la concurrencia de un límite previsto en la ley, sino que debe motivar suficientemente que, en el caso concreto, el acceso a la información puede generar un perjuicio efectivo al derecho o interés protegido; debe ponderar si concurre un interés público o privado superior que justifique el acceso a pesar de la afectación y, por último, en caso de que entienda que debe prevalecer el derecho protegido por la excepción al acceso, debe valorar, en aplicación del principio de proporcionalidad, si un acceso parcial protegería suficientemente el derecho sin excluir totalmente el acceso (ej. las resoluciones de las reclamaciones 15/2015 y 17/2015, consultables en la web de este órgano).

En un caso en que se ha denegado el acceso a la información pública, se ha interpuesto una reclamación ante la GAIP. En el plazo de redacción de este informe, se ha recibido la notificación de la resolución del procedimiento de acuerdo con lo previsto en el artículo 42 de la Ley 19/2014.

La resolución de la GAIP ha estimado la reclamación presentada y reconoce el derecho del reclamante de obtener la información solicitada. Al mismo tiempo, requiere a la Administración pública que entregue al solicitante la información en un plazo máximo fijado en la propia resolución e informe a la GAIP de las actuaciones llevadas a cabo para su ejecución.

- **La aplicación del régimen del silencio administrativo.** En todo caso, un índice bajo de respuesta conlleva que el régimen del silencio tenga una especial incidencia en el ejercicio del derecho de acceso. Se debe destacar en este sentido la importancia de los criterios interpretativos adoptados por la GAIP sobre reclamación en caso de silencio administrativo, orientados a facilitar la formulación de reclamación ante la falta de resolución, sin que el ciudadano deba dilucidar previamente si el silencio tiene un sentido positivo o negativo de acuerdo con el régimen general del silencio en la ley y sus excepciones. Estos criterios normativos pueden consultarse en la web de la GAIP.

Con referencia a la falta de resolución, se requirió a 21 entidades que no contestaron la solicitud de acceso que facilitarían la información, en aplicación del régimen de silencio positivo, en los términos establecidos en el artículo 35 de la Ley 19/2014. Únicamente 5 de las 21 entidades (23,8%) han facilitado la información en aplicación del régimen de silencio positivo. A pesar de que se trata de una muestra reducida de casos, los resultados obtenidos ponen de manifiesto el limitado alcance de este mecanismo, en sede administrativa, para hacer efectivo el acceso a la información.

### 3.2.3. El análisis de resoluciones publicadas en materia de derecho de acceso

Como **conclusión** del análisis de las resoluciones de solicitudes de acceso a la información publicada en el portal del Departamento de Asuntos y Relaciones Exteriores e Institucionales y Transparencia, hay que destacar que permite señalar, en términos generales, que la calidad de las motivaciones de estas resoluciones es adecuada a los parámetros de valoración exigidos por la ley. Sin embargo, con el mismo carácter general, las resoluciones tienden a ofrecer una motivación demasiado sucinta, especialmente en cuanto a la concreción del límite legal al acceso al caso individual en que se plantea la solicitud.

### 3.2.4. La Comisión de Garantía del Derecho de Acceso a la Información Pública

Mientras se elaboraba el presente informe, la GAIP ha presentado al Síndic la Memoria 2015, de conformidad con lo previsto en el artículo 44 de la Ley 19/2014. La memoria

consta de dos partes: la primera reseña la actividad de este organismo durante los seis meses de funcionamiento en 2015. Del conjunto de estas actividades, que se puede consultar íntegramente en la web de aquella institución, se destaca solamente que en la segunda mitad del año 2015 se presentaron un total de 37 reclamaciones, 12 de las cuales finalizaron por acuerdo de mediación, y que ninguna de las resoluciones que se pronuncian sobre el fondo de la reclamación ha desestimado íntegramente la pretensión de acceso (71,5% estimación íntegra y 28,5% parcial, más un desistimiento.)

La segunda parte de la Memoria, memoria doctrinal, recoge las resoluciones de la GAIP que este órgano considera que establecen criterios generales para la resolución de futuras solicitudes, que la GAIP debe identificar expresamente, de conformidad con lo establecido en el artículo 44.1 de la Ley 19/2014. Más allá del carácter preceptivo de esta recopilación doctrinal, hay que destacar la importancia de la tarea de la GAIP de fijar y difundir pautas y parámetros de aplicación del derecho de acceso a la información pública, especialmente en esta etapa inicial, que deben ayudar a consolidar dicho derecho y a corregir visiones restrictivas. Su sistematización y difusión entre los responsables de resolver las peticiones de acceso y entre los ciudadanos debe contribuir a consolidar este derecho.

Con carácter general, destacamos la importancia de haber puesto en marcha un sistema ágil y gratuito de reclamación ante un órgano que no depende de la Administración que ha resuelto la solicitud inicial, y el uso notable del procedimiento de mediación para resolver las discrepancias, en los términos que prevé la Ley 19/2014.

### 3.3 . Registro de grupos de interés

La Ley 19/2014 ha sido la primera norma en el Estado español en regular la actividad de influencia sobre los poderes públicos realizada por personas físicas o jurídicas con carácter regular o profesional, los llamados “grupos de interés” o *lobbies*. De esta manera sigue un camino que numerosas democracias han iniciado y que últimamente ha producido un gran número de regulaciones de diversa naturaleza y exigencia en países de nuestro entorno, lo que demuestra la importancia

que empieza a tener la regulación del *lobby* en las agendas políticas sobre buen gobierno. También leyes autonómicas posteriores han optado por regular esta figura.

En todo caso, la gran mayoría de los países europeos no disponen de una regulación integral del *lobby*, ni tampoco de un sistema para registrar de forma sistemática los contactos entre *lobbistas* y *decisors*. En esta materia, en términos generales, Europa no dispone de regulaciones equivalentes a las de Canadá o los Estados Unidos. Al mismo tiempo, muchas de las normas existentes, por su configuración o por falta de aplicación, no cumplen la finalidad de aportar transparencia a las actividades de los grupos de interés. No obstante, Irlanda ha aprobado recientemente un texto normativo que mejora la regulación de esta materia y algunos países europeos –Francia y Lituania, entre otros– están elaborando propuestas para cambiar un marco regulador que se ha mostrado ineficiente. Al mismo tiempo, las entidades corporativas y los *lobbistas* profesionales se están comprometiendo a estándares éticos más altos en sus interacciones con el gobierno y dan apoyo a las reformas que pueden mejorar su reputación e igualar las condiciones de competencia en el sector. En el ámbito de la Unión Europea, el registro de grupos de interés será obligatorio y se ha trabajado en un mecanismo legal interno que sometería a los grupos a la supervisión del Consejo de Europa.

La Ley 19/2014 prevé que la Administración de la Generalitat, los entes locales y los organismos públicos a que hace referencia el artículo 3.1 b) y c) deben crear un registro de grupos de interés con la finalidad de dar conocimiento público de las personas y las organizaciones que ejercen la actividad de influencia ante las administraciones públicas y de sus actuaciones.

Como **conclusiones** del análisis de los datos aportados se destacan las siguientes:

En el momento de cumplimentar los cuestionarios y de acuerdo con la información enviada, la creación y puesta en funcionamiento de los registros de grupos de interés era muy incipiente. Pero hay que tener en cuenta que un número muy significativo de entes locales habrían

expresado su intención de cumplir esta obligación mediante la opción de gestión centralizada por la Administración de la Generalitat, en los términos del artículo 45.3 de la ley. Sobre esta opción hay que señalar que, si bien tiene el efecto positivo de aligerar la carga de trabajo a los entes locales y facilitarles el cumplimiento -a ellos y a los propios grupos de interés-, habrá que prestar atención cuando se habilite para que no dificulte la finalidad misma del registro, en el sentido de poder visualizar y hacer el seguimiento de los procesos de interlocución e influencia con referencia a cada una de las administraciones y sus actuaciones.

La opción de gestión común del registro de grupos de interés deberá ser también eficaz para facilitar el acceso y la comprensión de la información registrada a los ciudadanos que la consulten.

Asimismo, el número de personas inscritas o que habrían solicitado la inscripción en los registros ya creados ha sido también muy bajo en el período analizado, lo que parece indicar desconocimiento de esta obligación. En concreto, el buscador del registro de la Generalitat identifica un total de 97 inscritos en el momento de concluir la redacción de este informe. En todo caso, la falta de un volumen suficiente de datos limita la posibilidad de extraer conclusiones más allá de la evidencia de que se trata de un ámbito de la ley en proceso de despliegue.

En cuanto al contenido de las anotaciones registrales sobre la actividad de los grupos de interés inscritos, la obtención de los datos coincidió con el momento inicial de implantación del registro y no se ha podido verificar que se ajuste a la ley.

### 3.4. Buen gobierno: códigos de conducta

La Ley 19/2014 ha regulado diferentes instrumentos para garantizar el buen gobierno, que es definido en el artículo 2 d), como los principios, las obligaciones y las reglas sobre la calidad de los servicios y el funcionamiento de la Administración y los principios éticos y las buenas prácticas de acuerdo con las cuales deben actuar los altos cargos de la Administración, los puestos directivos y el resto de personal al servicio de la Administración, con el objetivo de que ésta funcione con la máxima

transparencia, calidad y equidad y con garantía de rendición de cuentas.

En este epígrafe se valora la información aportada por las administraciones con referencia a la aprobación de códigos de conducta y también la inclusión de principios éticos y reglas de conducta en las bases de convocatorias de subvenciones y los pliegos de cláusulas de los contratos del sector público.

El desarrollo de códigos éticos es uno de los componentes esenciales de las políticas de buen gobierno, tanto en el sector público como privado. Los códigos de conducta tienen generalmente unas notas distintivas o contenidos básicos que se pueden sintetizar de la manera siguiente:

A) Valores y principios, que se tratan unas veces de forma diferenciada y otras de forma conjunta o solo con la explicitación de valores o principios esenciales.

B) Normas de conducta, que tienen mayor o menor grado de detalle dependiendo del contexto y de los países.

C) Sistema de seguimiento y control (Comisión de Ética o Comisionado de Ética). Se trata de una pieza clave para construir un marco de integridad institucional que sustente una infraestructura ética eficiente y creíble.

Con todo, es necesario que se defina el contenido o alcance material y el significado de estos valores y principios.

Si se toma como referencia un modelo de códigos de conducta del personal directivo o de los altos cargos que conforman el poder ejecutivo, hay que remitirse a ejemplos de los países anglosajones, que son sin duda los que tienen un desarrollo más amplio en esta materia. Un importante código de estas características es el *Code of Conduct and Ethics, del Senior Executive Service* de la Administración Federal de Estados Unidos, publicado en enero de 2012.

En el ámbito territorial español, se debe hacer referencia a la experiencia reciente del Código Ético y de Conducta de los cargos públicos y del personal eventual del Gobierno Vasco, aprobado el junio de 2013. Este código fija una serie de valores y principios que se

despliegan en normas de conducta que pautan cuál debe ser el comportamiento o los estándares de comportamiento adecuados para que los destinatarios actúen en cumplimiento de sus funciones de acuerdo con los principios y valores que inspiran el código. La singularidad de este Código Ético radica en el hecho de que se trata de un código de conducta propio de un ámbito de alta dirección ejecutiva (Gobierno) y no de funciones propias del poder legislativo o de componente representativo.

Dentro de los modelos de código ético, en el ámbito anglosajón la regulación de las conductas suele ser muy detallada, o bien se acompaña de guías o manuales de aplicación en los que se detallan de manera precisa qué conductas son las que no contravienen el código o las normas que se establecen, y también de qué manera se deben resolver o se han resuelto los diferentes dilemas éticos, e incluso incorporan soluciones o ejemplos de referencia. Se trata, en todo caso, de instrumentos que pueden resultar útiles para facilitar la comprensión de los códigos a las personas que deben aplicarlos.

La Ley 19/2014 ha querido incorporar también obligaciones éticas para los contratistas de las administraciones públicas catalanas y las personas y entidades que reciben subvenciones de éstas. En materia de contratación ya existe un gran conjunto de experiencias con referencia a los llamados pactos de integridad (PI), que tienen la finalidad de incrementar los niveles de transparencia, nivelar las condiciones existentes entre los diferentes actores y mejorar la eficacia de los procedimientos de contratación pública. Con todo, su finalidad primordial es afrontar la corrupción en el seno de la contratación pública.

Como **conclusiones** del análisis de los datos aportados destacamos las siguientes:

La explotación de los datos aportados por las administraciones pone de manifiesto que la aprobación de códigos éticos adaptados a la Ley 19/2014 era muy baja en el momento en que se respondieron los cuestionarios, a pesar de que diversas entidades manifestaron que lo estaban elaborando cuando se solicitó esta información. Posiblemente la falta de experiencia previa en la elaboración de

estos códigos ha retrasado en muchos casos su aprobación. Tampoco se ha podido constatar que se hayan incorporado de forma generalizada principios éticos y reglas de conducta a los pliegos de cláusulas contractuales y a las bases de convocatoria de subvenciones, tal y como determina el artículo 55.2 de la ley, a pesar de que se señalan experiencias significativas en algunas administraciones, especialmente en el caso de la Administración de la Generalitat de Cataluña.

Sin embargo, en el momento de concluir la elaboración de este informe, el Gobierno ha aprobado el Código de conducta de los altos cargos y personal directivo de la Administración de la Generalitat y de las entidades de su sector público, mediante el ACUERDO GOV/82/2016, del 21 de junio, publicado en el DOGC de 23 de junio de 2016.

Pocos días después, el 30 de junio, se publica el ACUERDO GOV/85/2016, de 28 de junio, por el que se aprueba la modificación del modelo tipo de bases reguladoras de los procedimientos para la concesión de subvenciones en régimen de concurrencia competitiva, tramitados por la Administración de la Generalitat y su sector público, y se aprueba el texto íntegro. El texto del modelo tipo incluye un anexo llamado “Principios éticos y reglas de conducta a los que las personas beneficiarias de subvenciones o ayudas deben adecuar su actividad, y efectos de un eventual incumplimiento de estos principios”, con el fin de dar cumplimiento a eso establecido en el artículo 55.2 de la Ley 19/2014.

En ambos casos, la publicación ha sido posterior a la redacción del informe, de manera que el análisis de estos instrumentos y su valoración se deberá concretar en el próximo informe, junto con el resto de innovaciones que, en este y otros ámbitos sujetos a evaluación, se puedan producir en lo sucesivo.

### **3.5. Buen gobierno: derecho a una buena administración. Cartas de servicios**

La Ley 19/2014 prevé diferentes mecanismos para articular el derecho a una buena administración, que tiene una singularidad propia, a pesar de que la norma lo regula dentro del capítulo relativo al buen gobierno. Se trata de un derecho de configuración

moderna, actualmente incorporado al artículo 41 de la Carta Europea de Derechos Fundamentales de la Unión Europea, al artículo 30 del Estatuto de Autonomía de Cataluña y consolidado a partir de numerosas sentencias del Tribunal de Justicia de la Unión Europea, del Tribunal Europeo de Derechos Humanos, del Tribunal Supremo y del Tribunal Superior de Justicia de Cataluña, y tiene diferentes manifestaciones en las relaciones que se establecen entre las administraciones públicas y los ciudadanos. Algunas de estas manifestaciones tienen un carácter eminentemente procesal, como las que recoge el artículo 22 de la Ley 26/2010, del 3 de agosto, de régimen jurídico y de procedimiento de las administraciones públicas de Cataluña. Otras están relacionadas con el derecho a exigir unos servicios sujetos a unos estándares de calidad.

Las cartas de servicios forman parte de este derecho a una buena administración en la vertiente prestacional, y en la Ley 19/2014 pasan a tener naturaleza reglamentaria y vinculan a la Administración pública y los usuarios (art. 59). Este carácter obligatorio supone una novedad con respecto a la situación precedente. La ley establece que las cartas de servicios, entre otros aspectos, deben definir en los estándares mínimos de calidad del servicio las condiciones de acceso, los derechos y deberes de los usuarios, el régimen económico aplicable, los indicadores para su evaluación y las vías de reclamación y las vías utilizables para obtener información y orientación con referencia al servicio.

Como **conclusiones** del análisis de los datos aportados destacamos las siguientes:

Tal como sucede con los códigos de conducta, el número de cartas de servicios aprobadas con el contenido jurídicamente vinculante que fija la ley es muy limitado. Si bien existe una experiencia relativamente prolongada en la elaboración de cartas de servicios, especialmente en la Administración de la Generalitat y algunos de los municipios de mayor dimensión, el hecho de que haya que adaptarlas al contenido que fija la ley y el carácter vinculante y exigible que les otorga el artículo 59.2 de la Ley 19/2014, requerían una revisión profunda, que aún no se había concretado, en términos generales, en el momento en el que se solicitó información sobre la aplicación de esta previsión legal.

### 3.6. Buen gobierno. Derecho a una buena administración: evaluación de los servicios públicos y propuestas y sugerencias de los ciudadanos

El artículo 60 de la Ley 19/2014 prevé, dentro de las obligaciones relacionadas con el derecho a una buena administración, el derecho de los ciudadanos a ser consultados de forma permanente y regular sobre el grado de satisfacción con referencia a los servicios públicos y actividades gestionadas por las administraciones públicas. Al mismo tiempo, el artículo 61 reconoce el derecho de los ciudadanos a formular propuestas y sugerencias de mejora, que deben ser dadas a conocer de forma anonimizada y reconocer y hacer públicas aquéllas que impliquen una mejora sustancial de los servicios públicos.

La opción del legislador ha sido, por tanto, hacer compatibles el derecho a unos servicios públicos de calidad con que el control sobre la calidad de los servicios públicos sea participado, como una manifestación del derecho democrático a la participación ciudadana en los asuntos públicos.

Como **conclusiones** del análisis de los datos aportados destacan las siguientes:

Con referencia a la evaluación de calidad de servicios públicos y políticas públicas, hay que señalar que son pocas las administraciones que llevan a cabo consultas y encuestas entre la ciudadanía con esta finalidad. Los datos que ofrece la explotación de los cuestionarios apuntan a una concentración de encuestas y consultas en unos pocos departamentos de la Generalitat y ayuntamientos y la práctica inexistencia de iniciativas en el resto, excepto en cuanto a la disponibilidad de buzones de sugerencias, mucho más generalizada. En todo caso, no se puede considerar que se haya generalizado aún la realización periódica de encuestas o consultas con referencia a la pluralidad de servicios que prestan las administraciones públicas, como determina la ley.

La disponibilidad de buzones para formular propuestas está mucho más extendida, si bien en muy pocos casos se da difusión a las propuestas recibidas, su valoración y la utilización que se haga para la mejora de la calidad de los servicios.



### 3.7. Buen gobierno: mejora de la calidad normativa

El capítulo III del título V de la Ley 19/2014 se dedica a la “mejora de la calidad normativa”. Los artículos 62 a 64 se deben interpretar sistemáticamente con los artículos 59 a 70 de la Ley 26/2010 que regulan el procedimiento de elaboración de reglamentos de la Administración de la Generalitat, los artículos 36 y siguientes de la Ley 5/2008, de 5 de noviembre, de la Presidencia de la Generalitat y del Gobierno, con referencia a los anteproyectos de ley y otras normas con rango de ley, y el artículo 178 del Decreto legislativo 2/2003, de 28 de abril, por el que se aprueba el Texto refundido de la Ley municipal y de régimen local de Cataluña, en cuanto a las ordenanzas y los reglamentos locales. Hay que tener en cuenta también el artículo 4 y siguientes de la Ley de economía sostenible de 2011, aplicable a la elaboración de reglamentos, proyectos de ley y ordenanzas y reglamentos locales, que tienen carácter básico.

El artículo 64 de la Ley 19/2014 plantea la mejora de la regulación, en el sentido de la *better* o *smart regulation*, movimiento de carácter internacional que hace años que ha llegado también a España y Cataluña. El apartado 4 del artículo 64, referente a las pruebas piloto, no es sino una reiteración más detallada del antiguo artículo 67 de la Ley 13/1989, de organización, procedimiento y régimen jurídico de la Administración de la Generalitat de Cataluña, derogado por la Ley 26/2010. En cuanto al apartado 1, parece que quiere hacer referencia a la evaluación de impacto normativo y la medición de cargas administrativas, mediante el método reconocido del *International Standard Cost Model*. Tanto este primer apartado del artículo 64 como el segundo se debe entender que hacen referencia genérica, en definitiva, a las técnicas de evaluación *ex ante* y *ex post* de normativa internacionalmente reconocidas.

Como **conclusiones** del análisis de los datos aportadas destacamos las siguientes:

La Administración de la Generalitat cuenta con una dilatada experiencia en el uso de mecanismos de mejora de la calidad normativa y la evaluación de los efectos de la regulación que se pretende aprobar, con el

uso de instrumentos que van más allá de los que la Ley 19/2014 postula.

Por contra, en el ámbito local el uso de los mecanismos de mejora de la regulación establecidos en el artículo 64 ha sido muy bajo y, en términos generales, los entes locales no habían hecho uso aún, en el momento de plantear los cuestionarios sobre aplicación de la Ley 19/2014, de los mecanismos que prevé este precepto, como son los convenios con sectores afectados por una norma o las pruebas piloto previas a la aprobación para verificar su idoneidad.

### 3.8. Gobierno abierto y participación ciudadana

El gobierno abierto abarca, en términos del artículo 2, las medidas para establecer una relación y un diálogo permanentes y bidireccionales entre la Administración y las personas a la hora de definir y aplicar las políticas públicas, así como para introducir y desarrollar instrumentos de participación y colaboración ciudadana en los asuntos públicos.

La organización internacional Alianza para el Gobierno Abierto (OGP, en sus siglas en inglés, Open Government Partnership) identifica cuatro valores clave o principios del gobierno abierto:

**Transparencia:** la información sobre las actividades y las decisiones gubernamentales debe ser abierta, comprensiva, puntual, disponible libremente al público y de acuerdo con los estándares básicos de datos abiertos.

**Participación ciudadana:** los gobiernos deben movilizar a los ciudadanos para que participen en el debate público y contribuyan al desarrollo de una gobernanza más receptiva, innovadora y efectiva.

**Rendición de cuentas (*accountability*):** debe haber reglas, regulaciones y mecanismos para que los actores gubernamentales justifiquen sus acciones, actúen en respuesta a las críticas y acepten las consecuencias de las faltas de cumplimiento de leyes o compromisos.

**Tecnología e innovación:** los gobiernos aceptan la importancia de proveer a los ciudadanos de acceso abierto a la tecnología, el rol de las nuevas tecnologías en el fomento de la

innovación y el aumento de la capacidad de los ciudadanos para utilizar estas tecnologías.

El título VI de la Ley 19/2014 ha incorporado al ordenamiento jurídico catalán los principios reconocidos internacionalmente en materia de gobierno abierto y también algunos de los instrumentos necesarios para impulsarlos.

Como **conclusiones** del análisis de los datos aportados destacan las siguientes:

La Ley 19/2014 incorpora los principios reconocidos internacionalmente como identificadores del gobierno abierto, pero solo algunos de los mecanismos que deben impulsar la implementación de esta forma de relación entre administraciones públicas y ciudadanía.

El escaso despliegue normativo de este ámbito no ha facilitado que las administraciones incorporen de forma generalizada instrumentos propios del gobierno abierto. Así, a pesar de que los datos que se desprenden de los cuestionarios son poco concluyentes en este ámbito, parece que el despliegue del gobierno abierto en las administraciones públicas catalanas sería aún muy incipiente, en términos generales, en el momento en el que se solicitaron los datos. Con todo, hay que destacar positivamente la iniciativa de una sesentena de entidades locales y de la Administración de la Generalitat que disponen de portal de gobierno abierto.

En cuanto al desarrollo de canales de participación ciudadana, el más extendido sería el buzón ciudadano de propuestas y sugerencias, que es un instrumento de alcance limitado e inadecuado para las formas de participación más complejas como la intervención ciudadana en los procesos de toma de decisiones, por ejemplo. Hay que señalar también que, de forma más individual, se constata la existencia, tanto en el ámbito de la Administración de la Generalitat como de algunas entidades locales, de experiencias de participación ciudadana más articuladas y efectivas, pero de carácter singular.

### **3.9. Sistema de garantías. Régimen sancionador**

El corto plazo transcurrido entre la entrada en vigor de la Ley y 19/2014 la solicitud de datos sobre su aplicación conlleva que no haya

constancia de la incoación, y aún menos resolución, de ningún procedimiento sancionador por infracciones tipificadas en dicha ley. Se deberá posponer, por tanto, para futuras evaluaciones la verificación de que este sistema cumple su función de corregir conductas y actuaciones contrarias a los mandatos de la ley.

### **3.10. Las actividades de difusión e información sobre el contenido de la Ley 19/2014**

Al amparo del Convenio Marco de 2 de junio de 2015, entre el Departamento de Gobernación y Relaciones Institucionales, el Consorcio de Administración Abierta de Cataluña (AOC), la Escuela de Administración Pública de Cataluña, las diputaciones catalanas, la Asociación de Municipios y Comarcas y la Federación de Municipios de Cataluña, durante el año 2015 y 2016 se han concretado una serie de actividades formativas para difundir los contenidos de la Ley 19/2014, en alguna de las cuales ha participado el Síndic de Greuges.

Desde la Dirección General de Acción Cívica y Comunitaria se han llevado a cabo actuaciones formativas dirigidas a entidades del segundo y tercer sector, sobre las obligaciones de transparencia de estas entidades.

Paralelamente, se han editado guías para la aplicación de las obligaciones de transparencia, dirigidas a los entes locales, fundaciones y asociaciones.

El Consorcio AOC da acceso también a través de su portal a las guías de apoyo y a consultas jurídicas sobre la aplicación de la ley.

No consta en la información recibida el desarrollo de actividades dirigidas específicamente a la difusión del contenido de la nueva ley en general ni singularmente sobre la configuración del derecho de acceso y las vías para ejercerlo. Cabe destacar la iniciativa de la Administración de la Generalitat de difundir a través de las redes sociales actividades, novedades y otras noticias relevantes en torno a la promoción de la transparencia de las administraciones públicas, la participación ciudadana e informar sobre las actualizaciones y nuevos ficheros de datos abiertos.

## 4. PARLAMENTO DE CATALUÑA

La disposición adicional quinta de la Ley 19/2014 contiene un mandato al Parlamento de Cataluña para que efectúe las adaptaciones necesarias de su marco normativo interno para cumplir los requerimientos establecidos por la propia ley. Esta adaptación normativa, en términos generales, ya se habría llevado a cabo con la modificación del Reglamento del Parlamento aprobada el 8 de julio de 2015 y de los Estatutos de Régimen y Gobierno Interiores (ERGI) de 18 de diciembre de 2014. En cuanto a los contenidos concretos requeridos, se centran en los ámbitos descritos a continuación.

### 4.1. Portal de Transparencia

Ni la disposición adicional quinta de la Ley 19/2014 ni las normas propias del Parlamento de Cataluña determinan el contenido del portal de transparencia de esa institución ni los elementos que de forma concreta deben formar parte de éste. Examinado el portal de transparencia creado, se constata que la estructuración de la información se ha elaborado atendiendo a las especificidades de la institución y de su actividad.

Como valoración general se puede señalar que está bien estructurado y que combina la indexación de materias disponibles en la web de la institución mediante enlaces, con la opción de descarga directa de documentos en algunos casos. Sin embargo, algunos de los contenidos previstos en la disposición adicional, como el registro de grupos de interés y el formulario para el ejercicio del derecho de acceso a la información parlamentaria a través del portal, estaban pendientes en el momento de examinar el portal.

### 4.2. Actualización y ampliación de los procedimientos de participación de los ciudadanos en los procedimientos de elaboración de las leyes

A pesar de que la experiencia del formato “Escaño 136” iniciada en la legislatura anterior está orientada a favorecer la participación ciudadana, hay que entender que es insuficiente y que habrá que

desarrollar otras herramientas para garantizar la posibilidad de participación efectiva de las personas en todas las iniciativas legislativas y la obligatoria interacción de los ciudadanos con los órganos y sujetos de la vida parlamentaria. En este sentido, es necesario recordar que la participación ciudadana en el ejercicio de la función legislativa no es únicamente un mandato de la Ley 19/2014, sino que dimana también del artículo 29.4 del Estatuto de Autonomía de Cataluña.

### 4.3. Acceso a la información parlamentaria

De acuerdo con el Reglamento del Parlamento, el portal de la transparencia debe facilitar el ejercicio de este derecho mediante un formulario electrónico sencillo y la Mesa del Parlamento debe regular las condiciones para el ejercicio de dicho derecho. En el momento de concluir la redacción de este informe, el portal de la transparencia no incorporaba aún el formulario y la Mesa no había aprobado la normativa de desarrollo.

### 4.4. Acceso a la información relativa al cumplimiento de las obligaciones de los diputados y de los altos cargos en materia de incompatibilidades, declaraciones de actividades y bienes, así como sobre sus retribuciones

En el portal de la transparencia consta la información de los diputados de la legislatura vigente con referencia al contenido que señala la letra d) de la disposición adicional quinta de la ley.

### 4.5. Acceso a los currículums de las personas propuestas para ocupar cargos públicos cuyo nombramiento es competencia del Parlamento

En relación con este punto, el portal de la transparencia facilita una la relación de todas las instituciones y órganos en cuyo nombramiento participa el Parlamento y un enlace a la web correspondiente. En la web de cada institución y órgano se pueden localizar los currículums de las personas que el Parlamento designó.

#### **4.6. Definición y desarrollo de las reglas de buen gobierno y de gobierno abierto en el ámbito parlamentario**

El artículo 115 del Reglamento del Parlamento establece que corresponde a la Comisión de Reglamento de la Cámara aprobar un Código de conducta de los diputados. La propuesta articulada de Código de conducta de los diputados ha sido aprobada por la Mesa del Parlamento el día 24 de mayo de 2016 (BOPC 146, de 2 de junio de 2016) y está pendiente de aprobación por parte de la Comisión de Reglamento en el momento de concluir la redacción de este informe.

Con referencia a la calidad normativa, el artículo 14 del ERGI prevé la creación de una Oficina de Calidad Normativa, a la que corresponde elaborar estudios y propuestas sobre técnica normativa y sobre la inserción de la legislación catalana en los diversos contextos normativos y sociales.

En cuanto a la consolidación de leyes, los artículos 140 a 145 del Reglamento del Parlamento regulan un procedimiento para la consolidación de la legislación vigente que incluye los supuestos y las finalidades que prevé el apartado 4 de la disposición adicional quinta de la Ley 19/2014.

#### **4.7. Registro de grupos de interés propio**

El Parlamento de Cataluña debe crear un registro de grupos de interés propio. La reforma del Reglamento del Parlamento regula específicamente este instrumento, si bien en el momento de finalizar la redacción del presente informe no había sido creado aún ni era operativo.

#### **4.8. Sistema de garantías propias, que debe incluir como mínimo la creación de un órgano de reclamación inspirado en los principios establecidos por el Capítulo IV del Título III de la Ley 19/2014**

El Reglamento del Parlamento de Cataluña regula un sistema de garantías propias y prevé expresamente que debe disponer de un órgano de reclamación contra las denegaciones del derecho de acceso a información pública en poder del Parlamento. Establece también la opción de asignar a la GAIP, mediante convenio con este organismo, la función de resolver dichas reclamaciones. Esta opción no consta que se haya concretado aún en el momento de finalizar la redacción de este informe.

## 5. CONCLUSIONES

Tal como se ha señalado en la introducción del informe, la Ley 19/2014 plantea el reto de una transformación profunda de la manera en que las administraciones tradicionalmente sirven a los ciudadanos y se relacionan con ellos; un cambio profundo en el que el acceso a la información pública debe ser un derecho generalizado y fácilmente asequible, en el que se expliquen las decisiones adoptadas, se avance hacia un modelo de Administración pública que se rija en sus relaciones con los ciudadanos por los principios de buena administración y participación ciudadana en las políticas públicas más trascendentes, y que al mismo tiempo rinda cuentas del resultado de estas políticas y de sus decisiones. Es cierto que estos parámetros ya habían sido introducidos previamente en ámbitos sectoriales concretos de forma más o menos amplia, pero nunca con la generalidad y extensión que la Ley 19/2014 determina. En este proceso de transformación profunda, que debe vencer dificultades de orden material y resistencias culturales, parece que la finalidad de la función de evaluar el cumplimiento de la Ley debe ser contribuir a hacer posible alcanzar este objetivo con la amplitud que la ley lo plantea.

Con la perspectiva de una transformación de esta magnitud, que no puede ser alcanzada en un año de vigencia ni depende solo del cumplimiento formal de las obligaciones, las conclusiones y recomendaciones recogidas a continuación tienen como finalidad detectar carencias y limitaciones que pueden dificultar la aplicación de la ley en toda su extensión y proponer medidas que puedan contribuir a mejorarla.

A parte de las conclusiones del análisis de cada uno de los ámbitos materiales analizados que se recogen en los apartados correspondientes, destacan, con carácter general, las siguientes:

- **Capacidad de adaptación a la Ley 19/2014.**

La consolidación de los cambios que la ley impone requiere una inversión de recursos significativos que se deben detraer de otros ámbitos o generar de nuevo, y que debe ser sostenida en el tiempo, con las dificultades que esto conlleva en un contexto prolongado de restricción del gasto público.

Adaptar un volumen ingente de información a formatos abiertos e interoperables, gestionar la información para facilitar la localización y acceso, o incorporar instrumentos de participación ciudadana de forma permanente, por citar tan solo tres de las adaptaciones que la ley requiere, conlleva una inversión de recursos notable. Este es un obstáculo a corto y medio plazo que no se puede ignorar al hacer la evaluación y que no consta que el legislador haya identificado y tomado en consideración, más allá de los mecanismos de apoyo a las entidades locales y sujetos privados que fija la ley. Sin embargo, la ausencia de un cálculo realista (y complejo) del coste económico y organizativo del cumplimiento de la ley para los sujetos obligados, conlleva que se deba hacer esta estimación *a posteriori*.

Ignorar la necesidad de recursos para cumplir la ley llevará al incumplimiento de hecho o al cumplimiento solo parcial. Otra cosa es que, identificadas y dimensionadas las necesidades de recursos, cada Administración lo deba prever como prioridad presupuestaria y aprobar su plan estratégico - con el apoyo necesario en el caso de las entidades con menos recursos - para ejecutar las obligaciones que la ley impone. Así, en el caso de las administraciones territoriales, el volumen y diversidad de obligaciones que la ley incorpora requiere, a criterio del Síndic, la elaboración de un plan que identifique las actuaciones necesarias para aplicarlas y prevea su ejecución. La ley únicamente ha previsto este plan para la Generalitat.

- **Entrada en vigor y transformación efectiva.**

Como toda transformación relevante, requiere un cierto tiempo para sedimentar y no se puede ligar estrictamente, con un criterio rigorista, al dato formal de la entrada en vigor de la Ley 19/2014, que obvie esta realidad: cambio profundo, a partir de un proceso sostenido, y volumen de recursos necesarios en un contexto de limitación del gasto. Así, este primer informe de evaluación permite constatar que, en términos generales, en aquellos ámbitos de la ley que requieren la elaboración minuciosa de nuevos instrumentos o la revisión profunda de los ya existentes el cumplimiento se retrasa más allá de la entrada en vigor de ésta.

- **Necesidad de despliegue reglamentario.**

Esta primera evaluación ha puesto de

manifiesto la dificultad para concretar el alcance y contenido de una parte de las obligaciones que la ley establece, en algún caso solo enunciado o esbozado en el texto legal. En este sentido, se debería valorar la oportunidad de que materias como el derecho a una buena administración y a la participación ciudadana dispongan de una regulación legal independiente y más completa que la que actualmente ofrece la Ley 19/2014. Asimismo, la necesidad de un desarrollo reglamentario se hace singularmente evidente y su retraso condiciona, en parte, la aplicación de la ley y la propia tarea de evaluación.

- **Ámbito material de la ley como dificultad para su despliegue.** Hay que destacar también que el amplio alcance de materias reguladas y pendientes de desarrollo puede influir en este retraso en el despliegue

reglamentario de la ley. Este despliegue de la Ley 19/2014 posiblemente sería más fácilmente abordable si se llevara a cabo de forma individualizada por materias o, en todo caso, separando transparencia -publicidad activa y derecho de acceso- del resto.

- **Regulación homogénea para sujetos de naturaleza muy diversa.** Además de la necesidad del despliegue reglamentario, esta primera evaluación de la ley evidencia también las dificultades para armonizar las determinaciones de ésta con la configuración, naturaleza y funciones de cada tipología de administraciones e instituciones. Tratar homogéneamente lo que es heterogéneo no facilita la implementación de la ley y puede frenar su aplicación.

## 6. RECOMENDACIONES

A continuación se presenta un listado de sugerencias y recomendaciones que a criterio del Síndic se desprenden del informe y de las conclusiones que se han expuesto en el apartado anterior.

### 6.1. Recomendaciones de carácter general

- **Difusión del contenido de la ley entre la ciudadanía.** La Ley 19/2014 introduce los instrumentos para una transformación profunda en la organización de las administraciones y su relación con las personas. Sin embargo, este carácter innovador requiere un esfuerzo singular de difusión entre la ciudadanía, que debe conocer el contenido de las nuevas obligaciones y los mecanismos para exigir su cumplimiento. Es necesario, por tanto, planificar un programa de difusión de los contenidos de la ley entre el conjunto de la ciudadanía que incida especialmente en el ámbito del derecho de acceso.

- **Regulación autónoma de la transparencia informativa.** La transparencia informativa –publicidad activa y derecho de acceso– debería ser objeto de regulación independiente, mediante una norma legal dedicada exclusivamente a regular de forma íntegra el acceso y la difusión de información pública, en la línea del modelo de los países de nuestro entorno. La regulación conjunta con obligaciones de carácter ético, de buena administración y de participación ciudadana puede difuminar su alcance como derecho subjetivo.

- **El derecho a un buen gobierno y a un gobierno abierto requeriría también una regulación singular y más completa.** En el mismo sentido, en el caso de los títulos V y VI (Buen gobierno y Gobierno abierto) se debe valorar también la oportunidad de regular estas materias de forma segregada, mediante leyes específicas que regulen de forma completa el derecho a una buena administración en los diferentes ámbitos de la actividad pública (el Código Europeo de Buena Conducta Administrativa podría ser fuente de inspiración de esta regulación más completa del derecho a una buena

administración) y que, en el ámbito del gobierno abierto, desarrolle algunos elementos que la Ley 19/2014 solo apunta. De esta forma, cada uno de estos ámbitos materiales dispondría de la regulación independiente que merecen desde la perspectiva de los derechos ciudadanos que tutelan. Esta regulación independiente facilitarían también el desarrollo reglamentario individual de cada una.

- **Falta de desarrollo reglamentario de la Ley 19/2014.** Es necesario desarrollar reglamentariamente la ley para concretar el alcance y contenido de algunas de las obligaciones que ésta incorpora y para facilitar tanto el cumplimiento como la evaluación de una norma de esta complejidad y dimensión.

La heterogeneidad de los sujetos obligados, junto con la diversidad de funciones y de dimensiones, aconsejaría que el desarrollo reglamentario, sin reducir el alcance de la ley, armonizara sus determinaciones con la configuración y las funcionalidades de cada tipología de administraciones e instituciones.

### 6.2. Publicidad

#### 6.2.1. Generales

- **Es necesario clarificar el contenido de algunas obligaciones de publicidad.** A pesar de que la regulación en materia de publicidad activa es prolija, hay que definir –desarrollar– el contenido de algunas obligaciones para clarificar su alcance.

- **Se debe revisar la accesibilidad de todos los contenidos de los portales de transparencia.** El empleo de las tecnologías de la información para permitir el acceso a través de los portales de transparencia facilita, en términos generales, la accesibilidad de la información, pero deben resolverse los problemas de *software* y de protocolos de seguridad que pueden impedir el acceso a una persona con conocimientos técnicos medios. Debe tenerse en cuenta también que las tecnologías de la información pueden ayudar a poner a disposición la

información, pero no pueden sustituir las labores de organización y sistematización de archivos, como base de esta accesibilidad.

- **La información publicada debe estar organizada y ser comprensible y reutilizable.** Uno de los riesgos de la publicidad activa, como en otros ámbitos regulados en la Ley 19/2014, es el de un cumplimiento meramente formal. Es necesario que la publicación de la información no sea solo un volcado desorganizado de datos. A pesar de que era complejo en este primer estadio, es necesario adoptar en el futuro más inmediato posibles criterios mínimos de estructuración, organización interna y homogeneización de la información, de manera que el acceso sea lo más fácil posible y de forma inteligible y comparable (en ocasiones la complejidad deriva del contenido pero en algunos casos el formato de publicación ya dificulta la comprensión de la información). También es necesaria una organización de archivos en formatos comunes que permita la interoperatividad.

Deben dedicarse esfuerzos a elaborar y publicar guías de interpretación de aquella información publicada que sea más compleja para la mayoría de ciudadanos.

El responsable de la publicación de datos debe velar por su calidad y actualización, pero también por su accesibilidad y el mantenimiento de los enlaces cuando el acceso no se realiza directamente desde el portal.

La publicación de información reutilizable requiere en muchos casos un esfuerzo significativo de adaptación de formato que no puede ser inmediato, pero mientras tanto se debe permitir a las personas, en todos los casos, una mínima interacción con la información publicada (búsqueda, impresión, exportación de datos).

- **Hay que adaptar las obligaciones de publicidad a la tipología de obligados.** El desarrollo reglamentario de la ley debería concretar, sin reducir su contenido, el cumplimiento de las obligaciones de publicidad de acuerdo con la diversa

naturaleza de las entidades obligadas al cumplimiento.

- **Deben publicarse los contenidos de publicidad pendientes de elaboración.** La publicidad de elementos que requieren que previamente se articulen procesos, se organicen los datos o se reelaboren contenidos de acuerdo con la ley exige un esfuerzo organizativo y de recursos difícil de concretar en el plazo de entrada en vigor de la norma, pero que debería hacerse efectivo en el futuro inmediato.

## 6.2.2. En referencia a los sujetos obligados

### 6.2.2.1. Generalitat de Cataluña y entidades dependientes

- **Se debe mejorar la calidad de la información publicada en el portal de la transparencia de la Generalitat.** Desde el punto de vista de formato y presentación de la información publicada, la primera fase de volcado de datos en cumplimiento de la ley debería ir seguida, a corto y medio plazo, de un esfuerzo para que toda la información publicada sea accesible, comparable e inteligible para los ciudadanos, en los términos establecidos.

La Administración de la Generalitat debería valorar qué parte de la información que actualmente se publica agregada permitiría al ciudadano disponer de una información más concreta sobre el funcionamiento de esta Administración si se presentara estructurada por departamentos.

- **Deben publicarse los contenidos pendientes de elaboración.** Como sucede con todos los obligados, la Generalitat debe acelerar la puesta en marcha efectiva de determinados instrumentos previstos en la ley y que aún estaban en proceso de implementación en el momento de evaluar el portal (cartas de servicios, indicadores de calidad de los servicios públicos, entre otros), puesto que condicionan también el cumplimiento de las obligaciones de publicidad. En los casos de información que pueda ser más compleja para la mayoría de los ciudadanos, habrá que poner a su disposición instrumentos que faciliten la comprensión.



- **Las entidades dependientes de la Generalitat deben cumplir con las obligaciones de publicidad.** Todas las entidades públicas de la Generalitat deberían disponer de un portal de transparencia que permitiera a los ciudadanos acceder directamente a su información. La Administración de la Generalitat debe facilitar a las entidades que lo requieran el apoyo y asesoramiento necesario para poder cumplir las obligaciones de transparencia, así como el uso de sus plataformas cuando sea posible.

- **La Generalitat debe mantener el apoyo a la Administración local.** La labor de apoyo a las entidades locales que lo requieran para facilitarles el cumplimiento de las obligaciones de transparencia debe mantenerse en el futuro inmediato para posibilitar que los contenidos de los portales se adecuen progresivamente a los parámetros de facilidad de acceso y comprensión, interoperabilidad y reutilización.

#### 6.2.2.2. Ayuntamientos y entidades dependientes

- **Se deben articular mecanismos complementarios de apoyo a los municipios con menos recursos.** El apoyo a municipios de menos de 20.000 habitantes no puede ser únicamente tecnológico. Para cumplir con las obligaciones de publicidad y hacerlo con los requisitos de calidad que la ley determina son necesarios también recursos jurídicos, económicos y de personal (sobre todo cuando hay que elaborar por primera vez la información, o bien reelaborarla con los parámetros de la ley) de los que estos municipios no disponen y hasta el momento no existe constancia de que se hayan puesto a su alcance con la intensidad requerida. En el caso de las entidades dependientes, la publicidad depende también en buena medida de los recursos que la entidad matriz les facilite.

Hay que potenciar las iniciativas para poner a disposición de los ayuntamientos las plataformas de difusión de información pública que ya existen, en colaboración con la Generalitat, las entidades locales supramunicipales, las entidades municipalistas y la AOC, con el fin de facilitar el cumplimiento de las obligaciones de publicidad a las entidad con menos recursos y, al mismo tiempo, favorecer la homogeneidad de los formatos y que sean comparables.

- **Es necesario mejorar la calidad de la información publicada.** Como en el caso de la Administración de la Generalitat, en el futuro inmediato se debe ir más allá del cumplimiento formal de la obligación de publicar. Los ayuntamientos deben establecer criterios de estructuración, organización y homogeneización de la información pública de forma accesible y comprensible para los ciudadanos.

Adicionalmente, también es preciso que la información sea fácilmente accesible desde la página web municipal y que se incorpore al portal de la transparencia de la Generalitat, con la perspectiva de que, en un futuro lo más próximo posible, desde este portal pueda accederse a la información de todas las entidades locales en formato estructurado, comprensible y comparable.

#### 6.2.2.3. Entidades locales supramunicipales

- **Deben difundirse los instrumentos que facilitan el acceso a la información publicada.** Las entidades supramunicipales han desarrollado un sistema de apoyo a los municipios que también se ha concretado en el ámbito de la transparencia. Algunos de los instrumentos creados en este ámbito deberían ponerse a disposición de todas las administraciones, porque son útiles para facilitar el acceso a información (sería el caso de los buscadores específicos de normativa del BOP).

- **Hay que establecer mecanismos de difusión de información compartida.** En el caso de informaciones que gestionan por cuenta de otras entidades locales hay que garantizar que la información compartida sea accesible fácilmente y no genere confusión.

#### 6.2.2.4. Entidades de cooperación (mancomunidades y consorcios)

- **Es necesario que todas las mancomunidades de municipios y consorcios cumplan con las obligaciones de transparencia.** Hay que generalizar la implementación de las obligaciones de transparencia también en este ámbito, con el apoyo, en su caso, de las entidades que forman parte de las mismas, en referencia a aquellas entidades que aún no lo hayan hecho o lo hayan hecho de forma incipiente.

### 6.2.2.5. Entidades estatutarias

- **Adaptación de la regulación de publicidad a su naturaleza singular.** Se debe valorar si la especificidad de estas instituciones requiere una regulación singularizada en materia de transparencia que adapte las determinaciones de la Ley 19/2014 a su naturaleza específica y funciones, sin reducir su alcance.

## 6.3. Derecho de acceso a la información pública

- **Es necesario un esfuerzo para difundir el derecho de acceso entre la ciudadanía en general, los medios de comunicación y en el ámbito educativo.** Las bajas cifras de solicitudes de acceso a la información pública evidencian la necesidad de reforzar la difusión del derecho de acceso a la información pública, su configuración legal y la forma de ejercerlo. El contraste con la regulación anterior y la trayectoria de un uso muy limitado y poco efectivo debe conllevar también un esfuerzo singular para difundir entre la ciudadanía la existencia de este derecho y su configuración, y para fomentar su ejercicio. Las referencias a esta cuestión en la Ley 19/2014 son muy limitadas, cuando debería haber recibido, en opinión de esta institución, una especial atención. El Convenio 205 del Consejo de Europa, sobre acceso a documentación pública, es taxativo al reclamar de las administraciones públicas iniciativas para informar a los ciudadanos sobre su derecho a acceder a la información pública y para facilitarles su ejercicio.

Sin embargo, en la información aportada por la Administración de la Generalitat no consta ninguna actividad de difusión sobre el derecho de acceso dirigido a la ciudadanía en general. Esta es una carencia que hay que corregir en un futuro inmediato, incorporando iniciativas de difusión dirigidas a la población en general, a los medios de comunicación y muy singularmente poniendo a disposición de los institutos de enseñanza secundaria material y contenidos que den a conocer este derecho a obtener la información que requieran de las administraciones y su carácter de instrumento imprescindible

para la participación democrática y el control sobre los poderes públicos.

- **Es necesario formar a los responsables de resolver las solicitudes de acceso.** En paralelo, es necesario un esfuerzo formativo significativo para facilitar a los profesionales que deben resolver las peticiones los instrumentos necesarios para hacerlo correctamente. Las cifras de baja resolución expresa en la prueba del ciudadano oculto son indicio de la necesidad de reforzar los recursos que las administraciones dedican a esta función y el apoyo y formación que reciben los profesionales que deben resolver las peticiones.

La información sobre actividades formativas en referencia a los derechos y obligaciones que establece la Ley 19/2014 refleja un importante esfuerzo colaborativo de las administraciones públicas catalanas y las asociaciones municipalistas que es de esperar que se mantenga en los próximos años. La regulación del derecho de acceso a la información pública debe ser la pieza central de la formación del personal de las administraciones, por su carácter innovador y por las dificultades que inicialmente pueda conllevar aplicar los nuevos parámetros para los responsables de valorar las solicitudes.

- **Deben organizarse los archivos administrativos para facilitar el acceso.** Una buena organización y gestión de archivos es un complemento imprescindible del derecho de acceso. Únicamente una gestión adecuada puede evitar que la respuesta a la petición de acceso sea que la información no se encuentra o no está disponible.

- **Es necesario informar al ciudadano de las vías de reclamación cuando se desestima la solicitud de acceso.** En la fase inicial de consolidación del derecho de acceso a la información pública, las administraciones deben ser especialmente cuidadosas al informar a los ciudadanos sobre las vías de reclamación previstas legalmente y los plazos para ejercerlas cuando se les deniega el acceso a la información solicitada.

- **Hay que orientar a los solicitantes de acceso que lo requieran.** Es necesario también, a pesar de las limitaciones de

recursos, que las administraciones articulen mecanismos de auxilio al demandante de acceso para formular su petición y para interpretar la información que se le facilite, con el fin de favorecer la consolidación de este derecho. Las unidades de información pueden cumplir con esta función de orientación y apoyo al solicitante, pero es necesario que dispongan de los recursos para hacerlo.

- **Debe desarrollarse reglamentariamente el órgano de revisión de las resoluciones de acceso.** La configuración, funciones y recursos de la GAIP están pendientes de un desarrollo que complete la regulación legal como instrumento para consolidar su funcionamiento y garantizar la suficiencia de recursos. En el momento de concluir la redacción de este informe, el Proyecto de reglamento estaba pendiente de pronunciamiento por parte del Parlamento, de acuerdo con lo establecido en el artículo 41.2 de la ley.

Adicionalmente, es preciso que la GAIP disponga de los recursos necesarios para desempeñar la labor de fijación de los parámetros de aplicación de este derecho, no solo a través de la doctrina que dimana de sus resoluciones, sino también mediante la elaboración de guías de aplicación, en línea con las iniciativas de los comisionados de acceso a la información en los países de nuestro entorno.

- **Hay que facilitar la identificación del solicitante.** El desarrollo reglamentario del procedimiento para ejercer el derecho de acceso debería aportar elementos para resolver las dificultades que genera la acreditación de la identidad cuando la solicitud se formula por vía electrónica e incorporar alternativas a la firma electrónica para dejar constancia de la identidad del solicitante. Mecanismos como una identificación previa y unas contraseñas permanentes pueden ser una buena alternativa ante la limitada implantación de los sistemas de firma electrónica avanzada.

- **Debe reforzarse el apoyo y la formación a las entidades locales en materia de acceso a la información pública.** Las entidades de menor dimensión y recursos tienen dificultades para valorar y resolver las solicitudes de acceso que les formule la ciudadanía. Por tanto, es necesario un

esfuerzo formativo y de apoyo, para posibilitar que puedan resolver las solicitudes que reciben de acuerdo con los parámetros de la ley.

- **Obligación de resolver expresamente las solicitudes de acceso.** Un número inferior al 50% de resoluciones expresas a las solicitudes de acceso presentadas en el test del ciudadano oculto, a pesar de la prudencia con que hay que extrapolar este dato, lleva a recordar que es necesario resolver las solicitudes de forma expresa y dentro de plazo para evitar posibles accesos indebidos por silencio y para no cargar al ciudadano con actuaciones adicionales.

- **Deben motivarse las resoluciones denegatorias de acuerdo con los parámetros de la ley.** La resolución que deniega el acceso a la información pública debe ser fundamentada y argumentar explícitamente que el acceso, en el caso concreto planteado, generaría un perjuicio al derecho o interés protegido por el límite legal; que no concurre un interés público o privado superior que justifique el acceso a pesar de la afectación y, en último término, que el límite se aplica de forma proporcional, de manera que se limite el acceso únicamente en aquéllo que sea imprescindible para proteger el derecho o interés afectado.

Deben considerarse contrarias a la Ley 19/2014 las resoluciones que deniegan el acceso con invocación genérica y poco motivada de un límite legal, sin ponderar su aplicación al caso concreto con los criterios que fija la propia ley: aplicación restrictiva, proporcionalidad y test del daño efectivo y del interés público o privado prevalente. La consolidación de pautas y criterios derivados de la doctrina que emana de las resoluciones de la GAIP en las reclamaciones contra denegaciones de acceso debe contribuir a consolidar este deber de motivación cualificada que exige la ley.

- **Se propone eliminar el plazo de 30 días para entregar la información.** A pesar de su alcance limitado, el test del ciudadano oculto evidencia que en muchos casos la puesta a disposición de la información puede sustituir la resolución expresa estimatoria, tal y como ya prevé el artículo 34.8 de la ley y, cuando ello no sea posible, el plazo adicional de 10 días establecidos

por la Ley básica estatal debería ser suficiente para facilitarla, sin retrasar innecesariamente el acceso efectivo a la información. Por este motivo, se propone sustituir el plazo de 30 días para entregar la información, establecido en el artículo 36.1 de la Ley 19/2014, por el de 10 días.

#### 6.4. Registro de grupos de interés

- **Se debe revisar la definición de grupo de interés que establece el artículo 47.** Una vez consolidado el funcionamiento de los registros, será necesario determinar si la definición legal de grupo de interés genera, por demasiado extensiva, obligaciones innecesarias para personas y colectivos que no ejercen como grupos de interés. En sentido inverso, esta delimitación más precisa debería servir también para acotar su alcance y evitar interpretaciones que excluyan actividades auténticamente de influencia.
- **No puede actuar como grupo de interés quien no figura en el registro.** Una vez sea plenamente operativo el funcionamiento de los registros de grupos de interés, será preciso que las administraciones públicas sean cuidadosas en excluir de la participación en la elaboración de normas y en el proceso de toma de decisiones en materia de políticas públicas aquellas entidades y personas que no se hayan inscrito, a pesar de estar obligados a ello, sin perjuicio de que pueda tratarse de una práctica sancionable, en su caso, al amparo de lo establecido en el artículo 77.3, letra f, de la Ley 19/2014.
- **Deben promoverse acciones de difusión del carácter obligatorio del registro entre los afectados.** Es necesario promover acciones de difusión para dar a conocer esta obligación entre las personas y entidades obligadas a inscribirse y fomentar su cumplimiento.
- **La finalidad del registro es hacer pública su actividad de influencia.** En todo caso, la aplicación conjunta de lo establecido en el artículo 49.2, en cuanto al contenido de las anotaciones registrales sobre la actividad de los grupos de interés y de la obligación establecida para los altos cargos en el

artículo 55 letra c), en cuanto a la publicidad de su agenda oficial, debe permitir a los ciudadanos conocer las intervenciones y aportaciones de estos grupos en los procesos concretos de toma de decisiones públicas.

#### 6.5. Buen gobierno: códigos de conducta

- **Hay que adoptar modelos tipo de código de conducta.** El bajo índice de cumplimiento de la obligación de aprobar códigos de conducta de altos cargos lleva a sugerir la conveniencia de solicitar que desde la Generalitat y las instituciones de apoyo a la Administración local se impulse la elaboración de códigos tipo que puedan facilitar el cumplimiento de esta obligación, así como la relativa al establecimiento de principios éticos y reglas de conducta para los contratistas y las personas que reciben subvenciones.
- **Los códigos de conducta deberían desarrollar específicamente la obligación de los altos cargos de dar publicidad a su agenda oficial y actividades.** El artículo 55, letra c) de la ley así lo determina y, muy singularmente, especifica que se debe dar publicidad a las reuniones con grupos de interés y su contenido, desde la perspectiva del control de la participación de estos organismos en los procesos de toma de decisión y elaboración de normas, y complementariamente al contenido informativo del Registro de grupos de interés regulado en el título IV.

#### 6.6. Buen gobierno: cartas de servicios

- **Se debe facilitar la aprobación de las cartas de servicios con la elaboración de modelos tipo.** Como en el caso anterior, el punto de partida a la entrada en vigor de la ley ha sido el de una baja implementación de las cartas de servicios como parámetros de calidad exigible a los prestadores. Esta circunstancia y la falta de experiencia de una parte significativa de las entidades obligadas en la elaboración de cartas de servicios con el contenido exigido nos lleva a plantear también la conveniencia de impulsar modelos tipo que faciliten el cumplimiento de esta obligación.

### 6.7. Buen gobierno: buena administración. Calidad y evaluación de los servicios públicos

- **Deben diversificarse los instrumentos de evaluación previstos en la ley.** La Ley 19/2014 concentra la evaluación de servicios y prestaciones a través de la consulta a los usuarios y la publicación en el portal de la transparencia de sus resultados. Sin embargo, además de generalizar el uso de este mecanismo de evaluación en los términos de la ley, sería necesario valorar la incorporación de otros instrumentos de evaluación y la extensión a otros ámbitos de actividad.

Anteriormente se ha señalado que el derecho a una buena administración requeriría, en opinión de la institución, una regulación singularizada y más pormenorizada que la contenida en la Ley 19/2014. En el marco de este planteamiento, sería necesario valorar la posibilidad de introducir la evaluación preceptiva de los resultados de políticas públicas más relevantes y la rendición de cuentas sobre sus resultados como obligaciones específicas.

- **Hay que precisar el concepto legal de consulta y encuesta.** En cuanto a los instrumentos de consulta a la ciudadanía sobre el grado de satisfacción sobre los servicios públicos, el artículo 60 debería distinguir entre encuestas que proporcionen datos representativos del conjunto de los usuarios, sujetos a determinados requerimientos técnicos, y otros instrumentos de consulta de la opinión de los ciudadanos, como se prevé en el apartado 4 del mismo artículo.

### 6.8. Buen gobierno. Mejora de la calidad normativa

- **Sería conveniente articular mecanismos para trasladar la experiencia de la Administración de la Generalitat en materia de calidad normativa al ámbito local.** Sin perjuicio de las diferencias entre

el alcance de la potestad normativa (iniciativa y aprobación) de una y otra Administración, las experiencias de evaluación y calidad normativa en el ámbito local son muy limitadas y ésta podría ser una vía para facilitar el cumplimiento de las obligaciones legales en esta materia.

- **Es necesaria una regulación más completa en materia de calidad y evaluación normativa.** En el marco de la propuesta general de una regulación más singularizada del derecho a una buena administración, sería necesario valorar la conveniencia de desplegar y armonizar la regulación de la Ley 19/2014 sobre calidad y evaluación normativa en relación a la regulación contenida en normativa sectorial y de procedimiento administrativo general en esta materia.

### 6.9. Gobierno abierto

- **Es necesario impulsar la creación de portales de gobierno abierto en todas las administraciones que incorporen canales permanentes de participación ciudadana.** Las entidades locales de menor dimensión requerirán del apoyo y asesoramiento de la Administración de la Generalitat y las entidades locales supramunicipales para el desarrollo de estos portales. En este sentido, sería necesario hacer extensivos al ámbito de gobierno abierto y participación ciudadana instrumentos de cooperación interadministrativa equivalentes a los que se han puesto en marcha en materia de transparencia.
- **Debe ampliarse la regulación de los canales e instrumentos de participación ciudadana en el marco de la propuesta de una regularización legal más extensa y singularizada del modelo de gobierno abierto que se quiere implementar.** También en este caso es conveniente incorporar mecanismos de cooperación y apoyo interadministrativo, dirigidos a generalizar su implantación en todas las administraciones.

SÍNDIC

EL DEFENSOR  
DE LES  
PERSONES

**Síndic de Greuges de Catalunya**  
Passeig Lluís Companys, 7  
08003 Barcelona  
Tel 933 018 075 Fax 933 013 187  
sindic@sindic.cat  
www.sindic.cat

