

**INFORME D'AVALUACIÓ *EX POST*
DE L'APLICACIÓ DE LA LLEI 19/2014
DE TRANSPARÈNCIA, ACCÉS A LA
INFORMACIÓ PÚBLICA I BON
GOVERN DE CATALUNYA**

Índex:

- [1. Resum executiu](#)
- [2. Qüestionaris de transparència](#)
 - [2.1. Qüestionari 1. Dret d'accés](#)
 - [2.2. Qüestionari 1. Govern obert i esforços organitzatius, econòmics i de recursos humans per implementar la Llei](#)
 - [2.3. Qüestionari 2. Registre de grups d'interès](#)
 - [2.4. Qüestionari 3. Sobre el bon govern: codis de conducta d'alts càrrecs i privats relacionats amb l'Administració](#)
 - [2.5. Qüestionari 4. Sobre el dret a una bona administració: cartes de serveis](#)
 - [2.6. Qüestionari 5. Sobre el dret a una bona administració: avaluació permanent dels serveis públics i les obligacions públiques relatives a propostes i suggeriments dels ciutadans](#)
 - [2.7. Qüestionari 6. Sobre el bon govern i la millora de la qualitat normativa](#)
 - [2.8. Qüestionari 7. Sobre el règim sancionador](#)
- [3. L'accés a la informació pública](#)
 - [3.1. Metodologia utilitzada](#)
 - [3.2. Anàlisi de les dades](#)
 - [A. La presentació de les sol·licituds](#)
 - [B. La tramitació de les sol·licituds d'accés a la informació](#)
 - [C. La resolució dels procediments d'accés a la informació pública](#)
 - [a\) La resolució dels procediments d'accés](#)
 - [D. Termini per a la resolució dels procediments d'accés a la informació pública](#)
 - [E. Límits a l'accés a la informació](#)
 - [F. L'accés a la informació pública](#)
 - [G. El silenci positiu](#)
 - [H. La garantia del dret d'accés a la informació pública](#)
- [4. Qualitat de la motivació de les resolucions derivades de l'exercici del dret d'accés](#)
- [5. Suggeriments de millora](#)

1. Resum executiu¹

Aquest informe té com a objectiu exposar, de forma sintètica i sistemàtica, els resultats del procés d'avaluació *ex post* de la Llei 19/2014, de transparència, accés a la informació pública i bon govern de Catalunya (d'ara endavant, LTABG), en tots els aspectes que no tinguin a veure amb les obligacions de publicitat activa. Aquesta avaluació, correspon fer-la al Síndic de Greuges, d'acord amb l'article 92.1 de la norma esmentada. Així mateix, l'article 93 assenyala que s'ha de fer anualment.

Hi ha poca experiència en l'avaluació *ex post* de l'aplicació de normes jurídiques a Catalunya i Espanya, entenent aquesta avaluació retrospectiva com una estratègia clàssica del moviment de millora de la gestió denominat *better o smartregulation*. L'avaluació de les lleis vigents mitjançant l'anàlisi d'impacte *ex post* és necessària per assegurar que són eficaces i eficients, i avaluar fins a quin punt la normativa aconsegueix els objectius per als quals va ser aprovada. A més, pot ser un punt inicial per entendre els impactes, els problemes i els avantatges de la regulació existent, i pot oferir un *feedback* per al disseny de millors normes, tal com indiquen els especialistes en aquest àmbit i diverses organitzacions internacionals, com ara la UE o l'OCDE.²

La falta de tradició a Catalunya d'aquest tipus d'avaluació i el fet que la LTABG no hagi previst un període abans d'iniciar les avaluacions (com s'acostuma a fer en altres països, esperant, per exemple, un parell d'anys des que la Llei entra en vigor, vegeu pàgina 57 de l'informe de l'OCDE sobre avaluació a Xile³), converteix en un repte l'anàlisi que es pretén fer aquí, davant la falta d'experiència de les autoritats a l'hora de reclamar i transmetre la informació precisa i davant el poc temps transcorregut des de l'entrada en vigor de la Llei per fer-ne l'avaluació.

¹ La preparació del document i els seus annexos ha estat realitzada per un equip format per Manuel Villoria, Agustí Cerrillo i Juli Ponce, catedràtics d'universitat, i per Albert Urrutia, investigador.

² OECD (2015), "Ex post evaluation of regulation", in *Government at a Glance 2015*, OECD Publishing, París.

³ [Extret de l'OCDE en el seu informe de 2012 *La evaluación de leyes y regulaciones: El caso de la Cámara de Diputados de Chile*, p. 57, disponible a: \[http://www.oecd-ilibrary.org/governance/la-evaluacion-de-leyes-y-regulaciones/evaluacion-ex-post-en-chile_9789264176362-4-es, p. 57\]\(http://www.oecd-ilibrary.org/governance/la-evaluacion-de-leyes-y-regulaciones/evaluacion-ex-post-en-chile_9789264176362-4-es, p. 57\)](http://www.oecd-ilibrary.org/governance/la-evaluacion-de-leyes-y-regulaciones/evaluacion-ex-post-en-chile_9789264176362-4-es, p. 57)

Per fer aquesta tasca a Catalunya, en concret, respecte a la Llei 19/2014, l'article 92.1 LTABG, en l'apartat 2, indica que: "l'organisme avaluador ha d'establir els indicadors objectius que han de servir com a referència per a dur a terme la tasca avaluadora". Respecte als subjectes obligats, l'àmbit subjectiu d'aplicació de la Llei 19/2014 ve configurat per a una pluralitat d'entitats públiques i privades. D'aquesta manera, seguint l'estela de la Llei estatal 19/2013, la norma catalana inclou en el seu àmbit d'aplicació una diversitat d'entitats i organismes. La Llei 19/2014 s'adreça principalment a les administracions públiques de Catalunya. Tanmateix, també inclou en el seu àmbit subjectiu d'aplicació determinades persones físiques i jurídiques que tenen una relació especial amb l'Administració pels fons públics que perceben o per les activitats de caràcter públic que aconsegueixen. Així, inclou partits polítics, sindicats, organitzacions empresarials, entitats privades que rebin més de 100.000 euros de subvencions o en què més del 40% dels seus ingressos anuals tinguin un origen públic (a partir de la quantitat de 5.000 euros). Finalment, inclou ens privats que exerceixin funcions o potestats administratives, que percebin per al seu funcionament fons públics o que prestin serveis públics o que facin activitats qualificades legalment com a serveis d'interès general o universal. No obstant això, en el cas d'aquestes persones físiques o jurídiques que exerceixen funcions públiques o potestats públiques administratives, que prestin serveis públics o que perceben fons públics, les obligacions de transparència es faran efectives a través de l'administració responsable i es limitaran a informar-la sobre les activitats directament relacionades amb l'exercici de les funcions públiques o l'ús dels fons públics (art.3.2).

En relació amb les administracions públiques, aquesta noció inclou una diversitat d'entitats i organismes que superen el concepte tradicional d'administració pública. En efecte, més enllà de les administracions públiques territorials i els organismes públics i entitats de dret públic, la Llei 19/2014 també inclou en la seva noció d'administració pública altres entitats i organismes públics. Aquesta opció del legislador per estendre la transparència a la diversitat d'organismes públics que hi ha avui dia pot generar problemes d'interpretació i aplicació d'una norma que, en termes generals, ha estat dissenyada per ser aplicada per les administracions territorials.

En particular, són administració pública als efectes de l'aplicació de la Llei 19/2014 les administracions públiques, els organismes, els ens públics i les institucions següents (art.2.f amb relació a l'art.3.1):

- l'Administració de la Generalitat de Catalunya;

- els ens que integren l'Administració local a Catalunya. D'acord amb la Llei municipal i de règim local de Catalunya, la Llei 19/2014 s'aplica a les

diputacions, les comarques, les àrees metropolitanes, les mancomunitats i les entitats municipals descentralitzades (art.1 i 2).

- els organismes i ens públics dependents o vinculats als anteriors;
- les societats amb participació majoritària o vinculades;
- les entitats de dret públic que actuïn amb independència funcional o amb una autonomia especial reconeguda per llei que exerceixin funcions de regulació o supervisió externa sobre un determinat sector o activitat;
- les institucions de la Generalitat previstes en el capítol V del títol II de l'Estatut d'autonomia;
- els col·legis professionals i les corporacions de dret públic pel que fa a les seves funcions públiques;
- els consorcis i altres formes associatives i els seus ens vinculats i societats mercantils en què participa de manera majoritària alguna d'aquestes administracions;
- les universitats públiques i les entitats que en depenguin o hi estiguin vinculades o participades, incloses les societats mercantils, les fundacions i altres ens instrumentals.

Seguint el que estableixen aquests preceptes, l'estratègia d'avaluació s'ha basat en els passos i instruments següents.

En primer lloc, de forma consensuada entre l'equip investigador i l'oficina del Síndic de Greuges, es va procedir a identificar com a **subjectes valuables totes les administracions públiques territorials i organismes i ens públics catalans** que la Llei 19/2014 considera com a subjectes obligats en l'article 3 i que tenen una rellevància especial. Una vegada identificats, es van dividir en vuit grups. Això implica els segments següents:

A – Ajuntaments més grans de 50.000 habitants
B - Entre 50.000 i 20.000 habitants
C - Entre 20.000 i 5.000 habitants
D - Entre 5.000 i 500 habitants
E - Més petits de 500 habitants

F - Diputacions
G - Consells comarcals
H - Universitats
I - Altres ens, que inclou l'Administració de la Generalitat de Catalunya i els ens reguladors o de control següents:
<ul style="list-style-type: none"> ● Sindicatura de Comptes
<ul style="list-style-type: none"> ● Consell de Garanties Estatutàries
<ul style="list-style-type: none"> ● Consell Audiovisual de Catalunya
<ul style="list-style-type: none"> ● Oficina Antifrau
<ul style="list-style-type: none"> ● Autoritat Catalana de Protecció de Dades
<ul style="list-style-type: none"> ● Àrea Metropolitana de Barcelona
<ul style="list-style-type: none"> ● Síndic de Greuges

Taula 1: Agrupació dels subjectes obligats objecte d'avaluació

Una vegada establerts els grups esmentats, es va decidir deixar fora els municipis del Grup E, atès que, d'una banda, es va considerar la dificultat per a aquests petits municipis de complir, en un espai tan breu de temps com el transcorregut des de l'entrada en vigor de la norma i aquest informe, totes les exigències de la Llei; i, del'altra, es va considerar que sotmetre'ls a una avaluació complexa podria tenir un impacte negatiu en l'activitat quotidiana de l'ajuntament que podria arribar a paralitzar-lo durant un temps excessiu. També, com es pot veure, es va incloure la mateixa oficina del Síndic de Greuges en el Grup I. L'oficina del Síndic ha emplenat els qüestionaris com qualsevol altre ens. No obstant això, per conflicte d'interessos, simplement s'adjunten com a annex els resultats, però no es comenten específicament.

En **segon lloc**, es va decidir que l'objectivitat requerida per desenvolupar l'avaluació es podria aconseguir mitjançant l'elaboració d'una sèrie de **qüestionaris** en què es recollissin totes les exigències de la llei i se sol·licités als ens obligats la resposta a les preguntes que s'hi introduïssin. L'elaboració dels qüestionaris es va fer de manera que les preguntes fossin comprensibles, malgrat que es va mirar de respectar estrictament el contingut del redactat de la llei, procurant que l'agrupació de preguntes fos coherent amb els diferents elements que incorpora la norma. Es va intentar que les qüestions es poguessin respondre amb un senzill sí o no, però en molts casos es va voler conèixer el nombre de tràmits o resolucions i, finalment, en altres supòsits, es va voler que hi hagués una acreditació documental de les respostes donades. Atesa la complexitat i l'extensió de la llei, els qüestionaris que es van dissenyar també van ser complexos i molt extensos.

Els qüestionaris es van desenvolupar en tres fases. En la primera, l'equip investigador en va fer una proposta. Després, es va debatre extensament amb l'oficina del Síndic. Finalment, es va fer una prova de comprensibilitat que en validés el contingut. Aquests qüestionaris es van introduir en una plataforma que la Fundació Pi i Sunyer va posar a disposició del Síndic i que va permetre que els subjectes obligats anessin emplenant-los a poc a poc, ja que els permetia desfer els canvis. S'han enviat, finalment, set qüestionaris (Q1 a Q7) a les diverses administracions públiques esmentades prèviament:

Q1	Sobre el dret d'accés a la informació pública i el govern obert
Q2	Sobre grups d'interès
Q3	Sobre el bon govern: codis de conducta d'alts càrrecs i privats relacionats amb l'Administració
Q4	Sobre el dret a una bona administració: cartes de serveis
Q5	Sobre el dret a una bona administració: avaluació permanent dels serveis públics i obligacions públiques relatives a propostes i suggeriments dels ciutadans
Q6	Sobre el bon govern i la millora de la qualitat normativa
Q7	Sobre el sistema de garanties

Taula 2: Qüestionaris

El nombre total de preguntes i ítems utilitzats va ser de 275 (vegeu **annex 1**). El 2 de febrer de 2016 l'oficina del Síndic va enviar les cartes amb la sol·licitud d'emplenament dels qüestionaris. El 15 d'abril es va tancar la recopilació de dades i es van elaborar les primeres taules. Les dades d'emplenament es poden observar en l'**annex 2**, de forma agregada; en l'**annex 3**, per qüestionari i pregunta, i en l'**annex 4**, per tipus d'ens. Essencialment, es pot dir que s'ha obtingut un índex de resposta als qüestionaris pròxim al 90% (mitjana inicial per grups i mitjana total de tots els grups) i que la qualitat de la informació aportada és força acceptable.

A més dels qüestionaris es va decidir utilitzar **altres tres instruments d'avaluació**. Primer, el **test del ciutadà ocult** (*mysteryshopper*). Aquesta metodologia de participació observant consisteix a situar l'analista en la mateixa situació en què es pot trobar l'usuari o perceptor d'un servei públic. En aquest cas, una persona va sol·licitar l'accés a la informació pública a diverses administracions públiques amb la finalitat de mesurar el compliment del que preveu la Llei 19/2014. Per fer-ho, es va enviar una sèrie de peticions d'accés a documents a una mostra representativa de municipis i ens, que són els que s'inclouen en la taula següent.

Tipus d'entitat	Nom sol.	Percentatge sobre
-----------------	----------	-------------------

	enviades	sol·licituds
Ajuntaments > 20.000 habitants	64	48.5%
Ajuntaments > 10.000 habitants	20	15.2%
Ajuntaments > 5.000 habitants	20	15.2%
Ajuntaments > 500 habitants	20	15.2%
Diputacions	4	3.0%
Departaments de la Generalitat	4	3.0%
TOTAL	132	100%

Taula 3: Sol·licituds d'accés a la informació enviades

Les dades sol·licitades es van definir conjuntament amb l'oficina del Síndic i miraven de recollir demandes típiques d'un model de control que tinguessin la finalitat de prevenir la corrupció i fomentar la integritat. Per a cada tipus d'ens es van fer quatre preguntes. En detall, les sol·licituds reclamaven el següent:

A	Sol·licito una relació en format electrònic del nombre d'expedients disciplinaris que s'han obert en els últims tres anys al municipi, amb les respectives sancions, si escau.
B	Sol·licito una relació en format electrònic de les sol·licituds de compatibilitat acceptades i rebutjades en els darrers tres anys.
C	Sol·licito una relació en format electrònic dels contractes realitzats en els darrers dos anys pel procediment negociat sense publicitat, amb indicació de les modificacions de contractes fetes i per quin motiu i import.
D	Sol·licito una relació en format electrònic de les despeses protocol·làries de l'últim exercici pressupostari i en què s'han emprat aquests fons.

Taula 4: Sol·licituds d'accés a la informació formulades

Cada grup d'entitats rebia un 25% de sol·licituds de cada tipus (A, B, C, D). Per exemple, d'entre els 64 municipis de més de 20.000 habitants, 16 van rebre sol·licituds de tipus A; 16, de tipus B; 16, de tipus C, i 16, de tipus D. Tot això es va fer a fi de comprovar si hi havia respostes i si aquestes complien unes condicions de qualitat. Aquestes condicions o requisits de qualitat es van definir partint dels criteris de la mateixa Llei. En concret:

- Requisits exigits per a la presentació de sol·licituds. En particular, l'exigència d'ús de mecanismes de signatura electrònica i el seu funcionament (art.26 i 27 Llei 19/2014).
- Canal per a la presentació de les sol·licituds (art. 27 Llei 19/2014)
- Notificació de la recepció de la sol·licitud (art. 27 Llei 19/2014)

- Sol·licituds imprecises (art. 28 Llei 19/2014)
- Aplicació dels motius d'inadmissió de les sol·licituds (art. 29 Llei 19/2014)
- Competència per resoldre (art. 32 Llei 19/2014)
- Termini per resoldre (art. 33 Llei 19/2014)
- Resolució (art. 34 Llei 19/2014)
- Accés a la informació (art. 36 Llei 19/2014)
- Gratuïtat (art. 37 Llei 19/2014)
- Garanties del dret d'accés (capítol IV Llei 19/2014)

El resultat conjunt és diferent. Mentre l'Administració de la Generalitat ha donat resposta expressa al 100% de les sol·licituds, els ajuntaments menors han respost expressament només al 20%. Per a més detall, vegeu la part 3 de l'informe, i per analitzar-ne les dades, **vegeu l'annex 6**.

Un altre instrument ha estat l'**anàlisi de qualitat de les resolucions** sobre accés que hagin estat resoltes i publicades per l'Administració de la Generalitat i els ens locals. En principi, es va considerar d'analitzar les resolucions publicades per aquests ens en els seus portals de transparència. Per desgràcia, les resolucions que, segons els governs locals, es publicaven no van aparèixer finalment als seus webs, de manera que només s'han pogut avaluar les resolucions de l'Administració de la Generalitat. En conjunt, s'han avaluat 50 resolucions. L'avaluació de la qualitat d'aquestes resolucions s'ha fet seguint una metodologia que s'incorpora en l'**annex 5** i que mira de ser congruent amb les normes nacionals i internacionals sobre bona administració. En termes generals, la qualitat global és acceptable, encara que cal indicar que els criteris utilitzats no han estat d'una alta exigència en aquesta primera avaluació, en particular en relació amb la motivació de les resolucions.

Finalment, s'han fet una sèrie d'entrevistes amb subjectes de rellevància especial per a l'aplicació de la Llei. En concret, s'han fet entrevistes amb la Comissió de Garantia del Dret d'Accés a la Informació Pública (GAIP), amb el senyor Jordi Foz (secretari de Transparència i Govern Obert), la senyora Núria Espuny (directora general de Transparència, Dades Obertes i Qualitat Democràtica), el senyor Xavier Bernadí i Gil (director general de Dret i d'Entitats Jurídiques del Departament de Justícia de la Generalitat de Catalunya) i amb la senyora Paula Ortí (cap de l'Àrea de la Millora de la Regulació del Departament de Presidència de la Generalitat de Catalunya). Aquestes entrevistes han permès clarificar punts i obtenir el punt de vista d'actors clau en les polítiques de transparència, bon govern i bona administració de Catalunya. Els resums de les entrevistes i els informes d'actuació es recullen en l'annex 7.

En conjunt, es pot dir que la informació recollida permet tenir una visió general del grau d'aplicació de la Llei força rigorós i fiable. No obstant això, **l'aplicació de la Llei té disparitats molt altes**. Cal destacar que **l'Administració de la Generalitat i una part important dels ens públics obligats estan fent un esforç molt seriós** des de l'entrada en

vigor de la Llei per aplicar-la i aconseguir complir-ne els objectius en un espai de temps molt reduït, com és el que cobreix aquesta avaluació. Respecte a la Generalitat, les entrevistes realitzades permeten comprovar que l'aplicació de la norma és un objectiu seriosament considerat pel Govern i que els canvis polítics produïts no han endarrerit substancialment el pla d'implantació; la creació de la Comissió Interdepartamental de Transparència i Govern Obert (Decret 233/2016, de 22 de març), o del Decret 171/2015, sobre el registre de grups d'interès, són un pas endavant en la implementació efectiva de la norma. De les entrevistes, també se'n dedueixen les dificultats derivades de la mateixa regulació i les millores desitjables.

Per àrees d'anàlisi podem concloure amb els arguments següents:

- En primer lloc, **el dret d'accés encara no ha estat exercit per la ciutadania de forma intensa**, ja que més aviat s'observen unes xifres de petició de dades baixes. Tot i així, les dades ofertes per una part important dels subjectes obligats són força deficientes, ja que sovint no quadren les xifres de sol·licituds rebudes amb les resoltes i admeses/rebutjades. **Hi ha una tendència a no declarar les rebutjades o acceptades per silenci**, la qual cosa produeix incongruències en les dades. La nostra investigació basada en el ciutadà ocult mostra que el nivell de resolució de manera expressa dels procediments d'accés a la informació ha estat baix. En particular, **únicament han finalitzat mitjançant una resolució expressa el 44,7% dels procediments per a l'exercici del dret d'accés a la informació pública**.
- La **tasca de la GAIP està sent seriosa i objectiva**. La utilització de la mediació com a instrument de gestió de les discrepàncies és molt intel·ligent i útil. Les resolucions d'aquest òrgan tenen un alt valor jurídic i pedagògic. Òbviament, perquè el seu treball pugui assolir els nivells d'excel·lència previstos és molt necessària l'aprovació del **Reglament d'organització i de funcionament i el suport econòmic i organitzatiu de la Generalitat**.
- L'exigència d'**acreditació de la identitat pot estar generant una retracció a l'exercici del dret**, sobretot quan l'obtenció d'aquesta acreditació és complexa. Únicament un 25,8% de les administracions públiques a les quals s'ha sol·licitat accedir a la informació admeten sistemes de signatura electrònica avançada. En altres ocasions, la dificultat de presentar la sol·licitud està vinculada a la falta de desenvolupament d'un sistema específic per a l'exercici del dret. Cal destacar que una cinquena part de les entitats analitzades (18.2%) no disposen de cap formulari electrònic, ni genèric ni específic, i les sol·licituds d'accés del ciutadà ocult han estat enviades per correu electrònic.
- **Com més petits són els municipis les dades van perdent més qualitat i la fiabilitat és més baixa**. Per desgràcia, molts municipis petits no han contestat o ho han fet de forma poc rigorosa.

- **La publicació de les resolucions relatives a l'exercici del dret d'accés per part dels ajuntaments és menor que la declarada**, ja que la immensa majoria dels que declaren que publiquen les resolucions denegatòries o estimatòries d'accés posteriorment no ho fan, segons un control *ex post* realitzat (vegeu annex 9).
- **La majoria dels ens obligats no disposen de sistemes específics d'auxili al demandant d'informació**, malgrat que estigui declarat així en els qüestionaris. Únicament un 36% de les entitats faciliten des del portal de transparència l'accés a les unitats d'informació responsables d'atendre les sol·licituds d'informació. Així mateix, d'acord amb les dades obtingudes del ciutadà ocult, en la majoria dels ens no s'identifiquen els serveis d'atenció, informació i orientació per a l'exercici del dret d'accés a la informació, d'acord amb el que preveu amb caràcter general l'article 21.2 de la Llei 26/2010, de 3 d'agost, de règim jurídic i de procediment dels administracions públiques de Catalunya.
- El **portal de transparència i la sol·licitud d'accés a la informació** proveïts pel Consorci Administració Oberta de Catalunya són molt utilitzats pels municipis amb menys de 50.000 habitants. Els municipis més grans de 50.000, sembla que prefereixen tenir la seva pròpia plataforma.
- La **qualitat de les resolucions del dret d'accés emeses per l'Administració de la Generalitat és força alta. No es pot dir el mateix en general de les rebudes mitjançant el test del ciutadà ocult, en què la qualitat baixa força.**
- El **desenvolupament del govern obert és encara força feble**, tot i que hi comencen a haver portals de govern obert en nombrosos ens locals (60 aproximadament).
- Les **respostes a les preguntes sobre participació ciutadana no han estat gaire rigoroses**, per la qual cosa caldria prendre-les amb una certa cautela. No obstant això, sí que hi ha, cada vegada més, vies participatives vinculades a la filosofia del govern obert.
- En general, **els canvis organitzatius i estructurals derivats de la Llei són amplis als grans municipis, tot i que força més baixos als més petits** (només un 25% els han iniciat). S'observa que l'Administració de la Generalitat i alguns ens locals han fet un notable esforç econòmic i de recursos humans per a l'aplicació de la Llei.
- El **desenvolupament del control i de la regulació dels grups d'interès és molt baix**. Amb prou feines s'han creat registres i els que hi ha estan en fase inicial. No hi ha pràcticament inscripcions (22 en el de l'Administració de la Generalitat, per exemple).

- **L'aprovació dels codis ètics adaptats a la LTABG és molt baixa. La introducció de principis ètics en clàusules contractuals o en convocatòries de subvencions està en fase inicial**, llevat de l'Administració de la Generalitat, en què hi ha una pràctica extensa en aquest sentit. No obstant això, seria necessari analitzar la qualitat dels instruments utilitzats.
- La **disparitat en l'ús de les cartes de serveis i en la qualitat d'aquestes és molt àmplia**. És una àrea en què a partir de la Llei s'ha de reiniciar tot el procés. No obstant això, hi ha alguns ens locals amb molta experiència en l'ús de cartes de servei i, fins i tot en la seva avaluació, per la qual cosa s'haurien de prendre com exemples de bones pràctiques per a l'aprenentatge col·lectiu.
- Les **dades sobre enquestes, consultes, suggeriments ciutadana novamentsón molt diverses**. La concentració en algunes unitats o en alguns ajuntaments d'aquests instruments dona una imatge distorsionada de la mitjana, que és baixa en l'ús, en la publicitat dels resultats i en la seva utilització per a la millora de la gestió.
- Les **dades sobre qualitat normativa han estat elaborades amb gran cura per l'Administració de la Generalitat**, i donen una informació de detall que mostra que s'ha avançat un gran camí en l'àmbit del bon govern i la bona administració. **Les dades d'ens locals són molt disperses, però sorprèn positivament l'ús de tècniques de qualitat normativa en els grans ajuntaments**.
- El **règim sancionador es podria dir que està per estrenar**. En futures avaluacions es podrà veure com es desplega, en aquesta encara és prematur treure'n conclusions.

A continuació, detallarem l'avaluació per instruments utilitzats, de manera que farem una anàlisi transversal, incloent-hi tot tipus d'ens en cada fase de l'anàlisi. Començarem pels qüestionaris, després analitzarem les respostes al test del ciutadà ocult i, finalment, exposarem succintament les dades d'anàlisi de les resolucions. L'anàlisi dels qüestionaris se centrarà en les preguntes que entenem més importants.

2. Qüestionaris de transparència i bon govern

2.1. Qüestionari 1. Dret d'accés

El dret d'accés té una llarga tradició i, a més, s'està expandint arreu del món. Els països pioners en el reconeixement i la regulació del dret d'accés a la informació pública es troben entre els més desenvolupats del món des d'una perspectiva econòmica. El moviment va ser liderat pels països escandinaus i pels Estats Units i els països de la seva àrea d'influència anglòfona. Entre finals dels anys setanta i principis dels anys noranta es va expandir entre els països llatins de l'Europa occidental. A finals dels anys noranta i principis del segle XXI en va haver-hi una autèntica eclosió i es va generalitzar l'aprovació de lleis de transparència i accés a la informació pública als països d'Europa occidental que encara no en tenien, com ara el Regne Unit, Alemanya i Suïssa; als països d'Europa que es trobaven en l'òrbita o integrats en la Unió Soviètica fins a la caiguda del mur de Berlín, inclosa la mateixa Rússia, i a les restants zones d'Amèrica Central i del Sud, Àsia, l'Àfrica i Oceania. A totes aquestes regulacions nacionals, que s'acosten al centenar, s'hi sumen més del doble de normes subnacionals, la regulació d'accés a la informació en poder de la Unió Europea i instruments regionals com ara, a Amèrica, la Llei model interamericana sobre dret d'accés a la informació, aprovada per l'Assemblea General de l'Organització dels Estats Americans el 2010, o, a Europa, el Conveni núm. 205 del Consell d'Europa sobre accés als documents públics, obert a la signatura dels estats el 18 de juny de 2009 (CEADP), que estableix un mínim estàndard europeu, i que ha estat molt present en la redacció de la Llei estatal de transparència accés a la informació i bon Govern (LTBG).

En la norma catalana, les persones a partir dels setze anys tenen dret d'accés a la informació pública i poden sol·licitar a les administracions públiques que els mostrin o els facilitin una còpia de qualsevol informació que hagin elaborat o que estigui en poder seu. El dret d'accés únicament pot ser limitat en els supòsits previstos en la Llei 19/2014 quan la divulgació de la informació pugui comportar un perjudici a:

- la seguretat pública;
- la investigació o la sanció de les infraccions penals, administratives o disciplinàries;

- el secret o la confidencialitat en els procediments tramitats per l'Administració pública, si el secret o la confidencialitat estan establerts per una norma amb rang de llei;
- el principi d'igualtat de les parts en els processos judicials o la tutela judicial efectiva;
- els drets dels menors d'edat;
- la intimitat i els altres drets privats legítims;
- el secret professional i els drets de propietat intel·lectual i industrial;
- la protecció de les dades personals.

Els límits s'han d'aplicar d'acord amb els principis de proporcionalitat, ponderació i temporalitat. Quan l'Administració pública aplica un límit ha de raonar degudament les causes que fonamenten aquesta aplicació en un determinat supòsit.

Si un límit afecta únicament una part de la informació sol·licitada, l'Administració pública ha de facilitar l'accés a les dades que no s'hi vegin afectades. Si la restricció de l'accés dificulta la comprensió de la informació, la persona interessada pot sol·licitar audiència a l'Administració per aclarir la interpretació.

El dret d'accés a la informació s'exerceix mitjançant una sol·licitud que es pot presentar per qualsevol mitjà. En cas que s'utilitzin els mitjans electrònics serà necessari utilitzar la signatura electrònica.

Les sol·licituds d'accés poden ser no admeses quan concorri alguna de les causes següents:

- si sol·liciten notes, esborranys, resums, opinions o qualsevol document de treball intern sense rellevància o interès públic;
- si per obtenir la informació que sol·liciten és necessària una tasca complexa d'elaboració o reelaboració
- si la informació que se sol·licita està en fase d'elaboració i s'ha de fer pública dins el termini de tres mesos;
- si consisteixen en consultes jurídiques o peticions d'informes o dictàmens.

Les sol·licituds s'han de tramitar seguint el procediment previst en la LTABG. De la regulació, en destaca el sentit del silenci, atès que suposa una diferència substancial respecte al que preveu la legislació bàsica. En particular, la Llei 19/2014 preveu que si l'Administració pública no resol i notifica en el termini d'un mes, la sol·licitud s'entén estimada si no concorre algun dels límits establerts per la llei. Així mateix, que l'accés a la informació es produirà en el termini de trenta dies des de la resolució.

L'accés és gratuït i únicament es pot cobrar una contraprestació per l'expedició de còpies o la transposició en formats diferents de l'original.

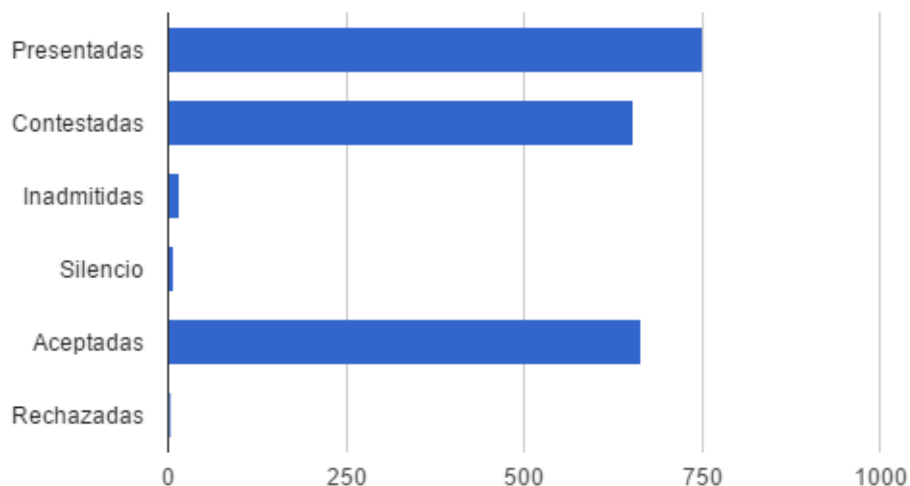
A través dels qüestionaris s'ha volgut conèixer el nombre de sol·licituds d'accés a la informació formulades, i també el tractament i el resultat que han obtingut. Així mateix, s'ha volgut conèixer l'existència de serveis d'assessorament als ciutadans per completar les seves sol·licituds d'accés. Amb relació al dret d'accés a la informació pública, cal observar que la qualitat de les dades obtingudes a través de la resposta al qüestionari 1 és baixa, per la qual cosa no s'han pogut extreure conclusions rellevants amb relació a molts dels ítems analitzats. A continuació s'analitzen en detall els resultats de l'avaluació.

En primer lloc començarem per descriure la situació dels grans ajuntaments, els de més de 50.000 habitants, que han respost pràcticament tots a tots els qüestionaris. Es tracta de 22 entitats on habita més de la meitat de la població de Catalunya. Tots aquests ajuntaments tenen portal de transparència, llevat d'un que està desenvolupant-lo. Des de l'entrada en vigor de la Llei, les visites agregades al portal per a aquest grup d'ajuntaments sumen gairebé 260.000 en aquest període. Sembla clar que en 5 municipis prefereixen tenir seu pròpia plataforma que la de l'Administració Oberta de Catalunya.

El nombre de sol·licituds d'accés que s'han presentat és de 750. Només l'Ajuntament de Barcelona té 357 sol·licituds. Però hi ha 3 municipis que declaren no haver-ne rebut cap. D'aquestes sol·licituds, sembla que se n'han contestat 653.

Presentades	Contestades	No admeses	Silenci	Acceptades	Rebutjades
750	653	16	8	665 (+ 3 parcialment)	3

Taula 5: Accés a la informació en municipis de més de 50.000 habitants



Gràfic 1: Accés a la informació en municipis de més de 50.000 habitants

Sens perjudici que les dades puguin tenir alguns errors, el fet cert és que **aquest instrument** no ha estat utilitzat **massivament pels milions de possibles usuaris**.

Les tres sol·licituds rebutjades ho han estat per l'aplicació del límit relatiu a la protecció de dades personals (art.24 LTABG).

De moment hi ha un recurs de reposició davant de la denegació, que ha estat rebutjat, i 8 reclamacions davant la Comissió de Garantia del Dret d'Accés a la Informació Pública. D'aquestes, 5 s'han portat a mediació i les 5 han estat resoltes d'aquesta manera. En els altres tres casos les al·legacions han estat acceptades per la GAIP, la qual cosa ha portat a la revocació de la resolució de l'ajuntament. De moment, no es coneixen conflictes (per exemple, la presentació de recurs contenciós administratiu davant la resolució de la GAIP) entre les decisions de la GAIP i els ajuntaments afectats per les decisions de la Comissió. Sí que hi ha dos recursos contenciosos administratius (se suposa que presentats per particulars) per les resolucions municipals vinculades al dret d'accés.

En general, d'acord amb el que declaren, **els municipis faciliten assessorament als ciutadans que sol·liciten accés**, en concret, 18 de 22.

De les respostes, sembla que se'n desprèn que en 5 ajuntaments es pot lliurar la sol·licitud d'accés sense necessitat d'identificar-se i acreditar la identitat. No obstant això, en una comprovació posterior no sembla que sigui possible sense, almenys, un alta electrònica d'identificació. 17 declaren que exigeixen acreditar la identitat, 14 amb signatura electrònica i 6 amb DNI electrònic (compatible amb la signatura electrònica).

En 5 municipis es declara que la informació que se sol·licita reiteradament es publica.

En 12 es pot reutilitzar la informació obtinguda.

Un dels ajuntaments publica les resolucions que emet.

El temps mitjà de resposta és de 17 dies, i la desviació estàndard no és gaire alta.

6 municipis cobren pels costos derivats de les còpies a què doni lloc el dret d'accés.

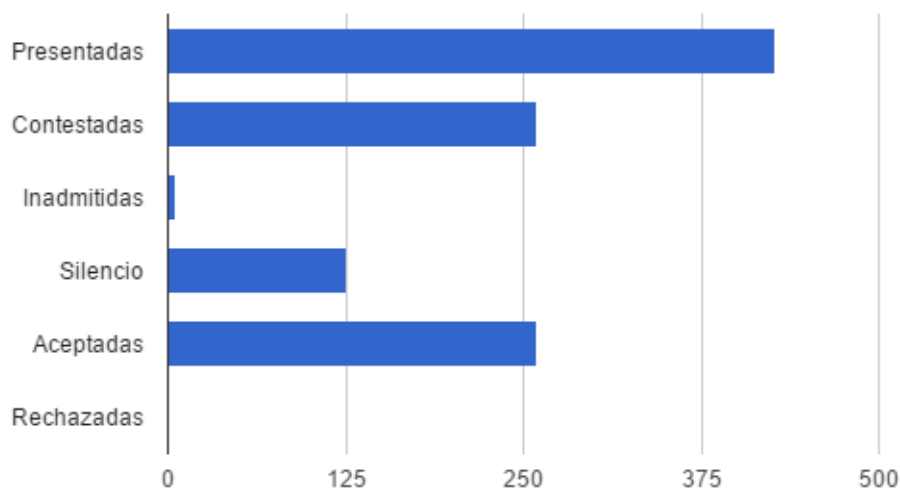
No es coneixen queixes davant el Síndic o l'Oficina Antifrau per actuacions contràries a la LTABG,

En **segon lloc**, informarem del grup B, municipis d'entre 20.000 i 50.000 habitants. Aquí hi ha 36 municipis, dels quals el 82% ha respost a tots els qüestionaris. Certament és preocupant que un 18% no ho hagi fet, però només Olot, Pineda, Ripollet, Sant Adrià de Besòs o Sitges no n'han respost cap.

Tots aquests ajuntaments tenen portal de transparència, llevat d'un que està desenvolupant-lo (dos no contesten a aquesta pregunta). Les visites al portal dels ajuntaments integrats en aquest grup sumen gairebé 177.000 des de l'entrada en vigor de la Llei (un de sol afirma que té 52.311 visites). La gran majoria de municipis sembla que prefereixen utilitzar la plataforma de l'Administració Obertade Catalunya, per bé que n'hi ha 4 que semblen opten per una plataforma pròpia. Les sol·licituds d'accés que s'han presentat són 427 (un de sol afirma haver-ne rebut 219). 9 no n'han rebut cap.

Presentades	Contestades	No admeses	Silenci	Acceptades	Rebutjades
427 (un només 219)	260	5	125	256 (un 167) + 4 parcialment	0

Taula 6: Accés a la informació municipis entre 20.000 i 50.000 habitants



G

ràfic 2: Accés a la informació municipis entre 20.000 i 50.000 habitants

Novament, l'ús no és gaire elevat, excepte en un cas que caldrà analitzar específicament (Premià de Mar). De moment no hi ha cap recurs de reposició, ni reclamacions davant la Comissió de Garantia del Dret d'Accés a la Informació Pública, la qual cosa sembla òbvia si no hi ha cap sol·licitud rebutjada. No obstant això, un ajuntament reconeix haver-ne rebutjat una per protecció de dades. I un altre afirma que hi ha un cas davant la GAIP que ha estat resolt per mediació. Tampoc no hi ha recursos contenciosos administratius per les resolucions municipals vinculades al dret d'accés. Sí que sembla que hi ha una queixa davant el Síndic per incompliment de la Llei.

En general, els municipis faciliten assessorament als ciutadans que sol·liciten accés, en concret, 22 de 36.

De les respostes, sembla que es desprèn que en 6 ajuntaments es pot lliurar la sol·licitud d'accés sense necessitat d'identificar-se i d'acreditar la identitat.

24 declaren que exigeixen acreditar la identitat amb signatura electrònica.

En 5 municipis es declara que la informació que se sol·licita reiteradament es publica.

En 11 es pot reutilitzar la informació obtinguda.

4 dels ajuntaments publiquen les resolucions que emeten.

El temps mitjà de resposta és de 16 dies, però la desviació estàndard és molt alta arribant a 90 dies el màxim.

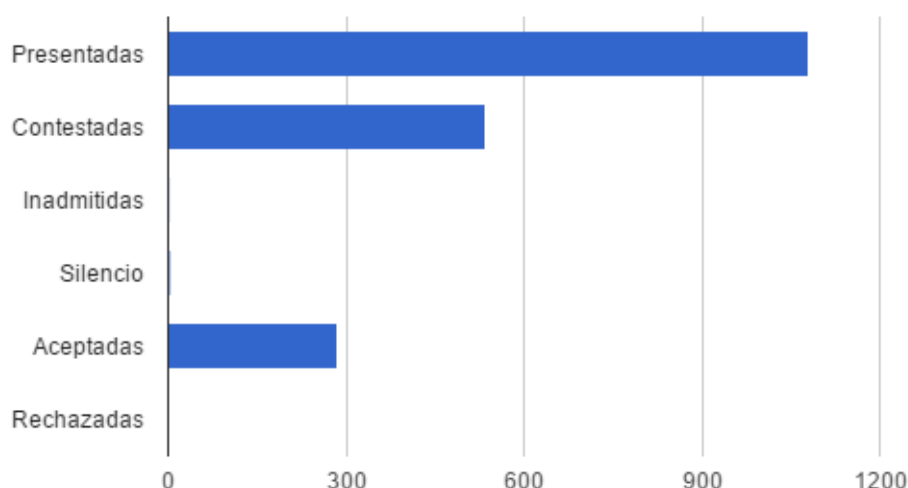
10 municipis cobren pels costos derivats de les còpies a què doni lloc el dret d'accés.

Es declaren 2 queixes davant el Síndic per actuacions contràries a la LTABG (a Igualada i a Molins de Rei).

Tercer, el grup C, el dels ajuntaments d'entre 5000 i 20.000 habitants, té 131 destinataris i han contestat a tot un 81%. Un 87% d'ajuntaments reconeixen que disposen de portal de transparència. La immensa majoria utilitzen la plataforma de l'AOC (el 96%). En total, es reconeixen 16.336 visites. Un nombre important de municipis indiquen que no han rebut ni una sola visita (67), atès que no podien accedir a les dades del'AOC. La majoria de l'accés es fa, com és normal avui dia, a través d'Internet. No és clar quants municipis admeten sol·licitud sense acreditar la identitat; 48 assenyalen que sí, però no és segur. La gran majoria exigeix signatura electrònica (73). És elevat el nombre de municipis que admeten en paper la sol·licitud d'accés (84). En aquests municipis s'han presentat 1.081 sol·licituds d'accés. I, pel que sembla, no se n'ha rebutjat cap.

Presentades	Contestades	No admeses	Silenci	Acceptades	Rebutjades
1081	534 (només hi ha resposta d'11 ajuntaments)	2	3	285	0

Taula 7: Accés a la informació en municipis entre 5.000 i 20.000 habitants



Gràfic 3: Accés a la informació en municipis entre 5.000 i 20.000 habitants

Certament, aquestes dades s'han de prendre amb precaució, atès que la diferència entre presentades i contestades és molt alta, encara que un nombre important podria estar en tramitació. Però, a més, en cas d'haver-ne acceptat 285 i rebutjat 0, les xifres no quadren amb el nombre de contestades.

De moment hi ha 8 recursos de reposició, dels quals se n'han estimat 2. Així mateix, hi ha 3 reclamacions davant la Comissió de Garantia del Dret d'Accés a la Informació Pública, una de les quals s'ha resolt per mediació, la qual cosa sembla estranya si no hi ha cap sol·licitud rebutjada. No obstant això, un ajuntament reconeix haver-ne rebutjat 2, una per aplicació del límit relatiu a la protecció de dades personals i l'altra perquè el cas està sota investigació. No hi ha recursos contenciosos administratius per les resolucions municipals vinculades al dret d'accés. Sí que sembla que hi ha 2 queixes davant el Síndic per incompliment de la llei.

La majoria dels municipis faciliten assessorament als ciutadans que sol·liciten accés, en concret, 74 de 131 així ho indiquen.

De les respostes sembla que es desprèn que en 48 ajuntaments es pot lliurar la sol·licitud d'accés sense necessitat d'identificar-se i acreditar la identitat. 73 declaren que exigeixen acreditar la identitat amb signatura electrònica.

En 5 municipis es declara que la informació que se sol·licita reiteradament es publica.

En el 21% es pot reutilitzar la informació obtinguda.

Un 14% dels ajuntaments publiquen les resolucions que emeten, xifra baixa.

El temps mitjà de resposta és de 7 dies, però la desviació estàndard és molt alta i arriba a 90 dies el màxim. El millor és veure que la mitjana se situa prop dels 20 dies, que és el normal.

35 municipis cobren pels costos derivats de les còpies a què doni lloc el dret d'accés.

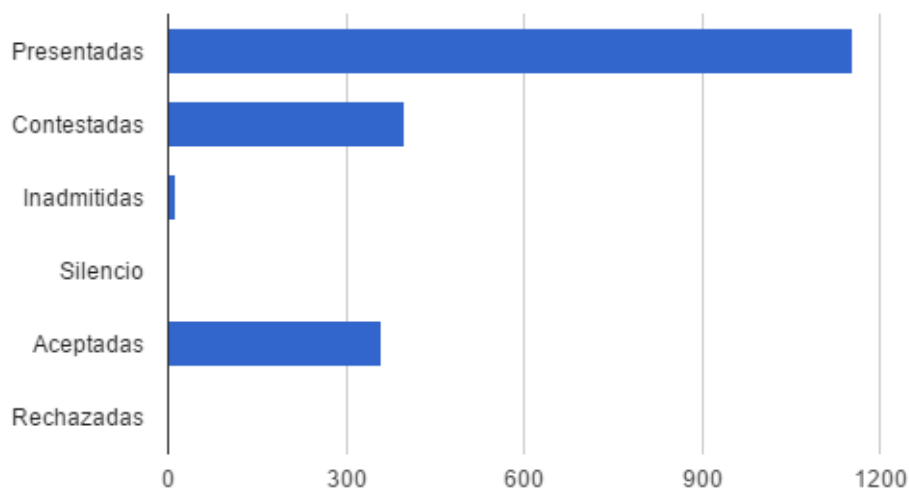
Es declaren 2 queixes davant el Síndic per actuacions contràries a la LTABG (Roca del Vallès i Sant Quirze del Vallès).

Quart, en el grup D, hi ha els municipis més petits dels enquestats, que són els que tenen entre 500 i 5.000 habitants. En total, 308 municipis. D'aquests han contestat a tot amb prou feines un 67%. Això fa que s'hagi de començar a qüestionar la fiabilitat dels resultats, tot i que la mostra encara és força representativa. Un 80% d'aquests municipis tenen portal de transparència. La immensa majoria utilitza el portal gestionat pel Consorci AOC (221). Alguns han rebut ajuda de la Diputació per a la creació del seu portal (62) i algun del consell comarcal respectiu. Les visites són força baixes, segons s'informa, la mitjana es troba en unes 75 visites. En total, 10.000 aproximadament, encara que hi ha un municipi que

dóna xifres de 2.105 visites. La majoria de les persones accedeixen a la informació per Internet. Les sol·licituds d'accés assoleixen les 1.156, però, pel que sembla, només un municipi en concentra 420.

Presentades	Contestades	No admeses	Silenci	Acceptades	Rebutjades
1156	Dades confuses, però podrien ser 400; hi ha 2 municipis que donen xifres incongruents, un 1.400 i l'altre 1.300	14 (xifres de 2 municipis)	0	360 (eliminada la xifra de 1.670 que dóna un municipi)	0 (no obstant això, n'hi ha 5 que es declaren com a rebutjades en altres preguntes del qüestionari)

Taula 8: Accés a la informació en municipis entre 500 i 5.000 habitants



Gràfic 4: Accés a la informació en municipis entre 5.000 i 20.000 habitants

Novament, aquestes dades s'han de prendre amb precaució, atès que la diferència entre presentades i contestades és molt alta, encara que un nombre important podria estar en tramitació. Però, a més, en cas d'haver-ne acceptat 360 i rebutjat 0, les xifres no quadren amb el nombre de contestades.

De moment hi ha 5 recursos de reposició, encara que un ajuntament dóna la xifra de 500; dels quals se n'han estimat 8 (sic). Hi ha una reclamació davant la Comissió de Garantia

del Dret d'Accés a la Informació Pública, que s'ha resolt per mediació, la qual cosa sembla estranya si no hi ha cap sol·licitud rebutjada. No obstant això, 3 ajuntaments reconeixen haver-ne rebutjat 5 per aplicació del límit relatiu a la protecció de dades i perquè el cas estava sota investigació. Hi ha 2 recursos contenciosos administratius per les resolucions municipals vinculades al dret d'accés (les Masies de Voltregà, Vallromanes i Pals). Sí que sembla que hi ha diverses queixes davant el Síndic per incompliment de la llei, en concret, en 2 municipis hi ha 2 queixes (Coll de Nargó i San Pere de Vilamajor) i en uns altres 3 n'hi ha una.

Una part dels municipis faciliten assessorament als ciutadans que sol·liciten accés, en concret, el 40%.

De les respostes, sembla que es desprèn que en 102 ajuntaments es pot lliurar la sol·licitud d'accés sense necessitat d'identificar-se i acreditar la identitat. 104 declaren que exigeixen acreditar la identitat amb signatura electrònica. En la majoria es pot presentar i recollir en paper.

En 19 municipis es declara que la informació que se sol·licita reiteradament es publica.

En l'11% es pot reutilitzar la informació obtinguda.

En només 12 dels ajuntaments es publiquen les resolucions que emeten, xifra baixa.

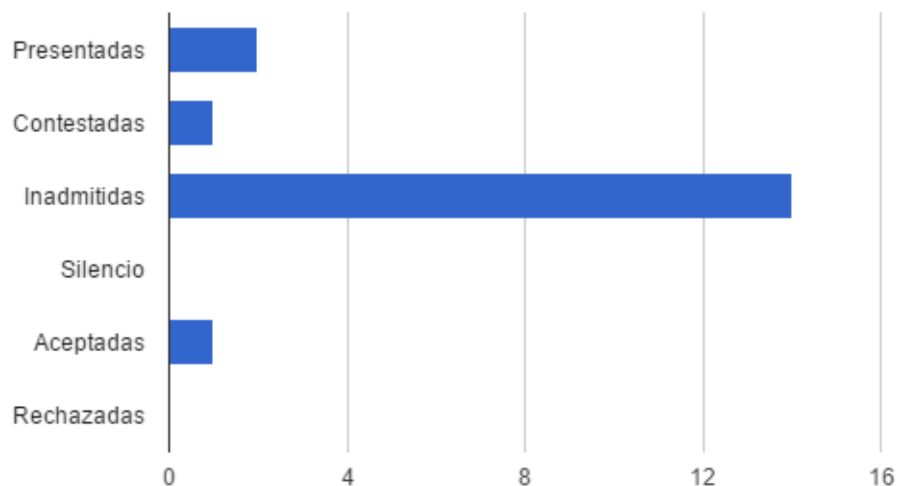
El temps mitjà de resposta és de 5 dies, però la desviació estàndard és novament molt alta i arriba a 90 dies el màxim. El millor és veure que la mitjana se situa en 20 dies, que és el normal.

91 municipis cobren pels costos derivats de les còpies a què doni lloc el dret d'accés.

Cinquè, les quatre diputacions. Totes contesten, encara que una part important dels ítems queden en blanc. Totes tenen portal de transparència. En total, sembla que poden tenir 23.974 visites aproximadament (una diputació no va contestar a aquest ítem). Una dona la xifra de només 23 visites. L'ús d'internet en l'accés a informació és el normal. Només reconeixen 2 peticions d'informació (com es veurà, això és incongruent amb el fet que només mitjançant el ciutadà ocult ja van rebre 4 sol·licituds de l'equip d'investigació)

Presentades	Contestades	No admeses	Silenci	Acceptades	Rebutjades
2	1	14 (xifres de 2 municipis)	0	1	0

Taula 8: Accés a la informació en diputacions provincials



Gràfic 5: Accés a la informació diputacions provincials

Novament, aquestes dades s'han de prendre's amb precaució, atès que els nombre són excessivament baixos i, a més, incongruents. De moment no hi ha cap recurs de reposició interposat ni tampoc cap reclamació. No hi ha recursos contenciosos administratius per les resolucions municipals vinculades al dret d'accés. No hi ha queixes davant el Síndic o l'OAF per incompliment de la Llei.

La meitat de les diputacions faciliten assessorament als ciutadans que sol·liciten accés.

De les respostes sembla que es desprèn que totes exigeixen acreditar la identitat amb signatura electrònica. També es pot presentar i recollir en paper.

En totes es declara que la informació que se sol·licita reiteradament es publica.

En l'11% es pot reutilitzar la informació obtinguda.

Les diputacions no han facilitat dades de si publiquen les resolucions que emeten.

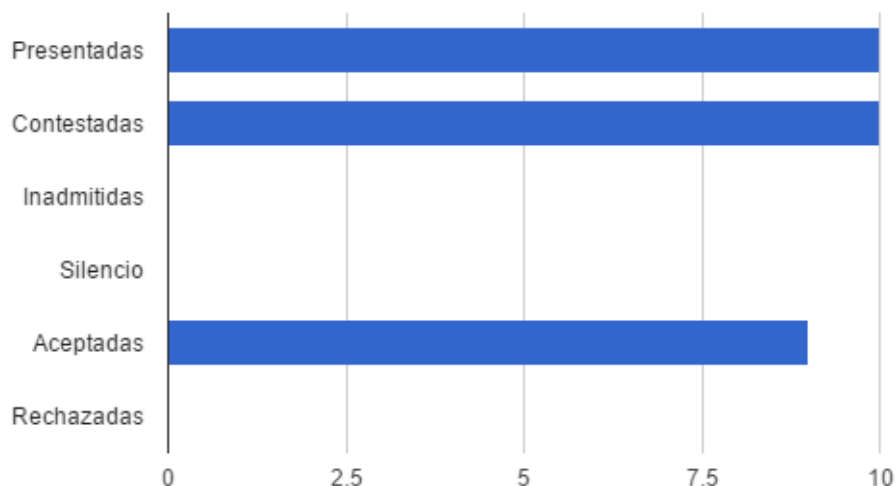
El temps mitjà de resposta és de 7 dies. Però només hi ha dades d'una diputació.

No cobren pels costos derivats de les còpies a què doni lloc el dret d'accés.

Sisè, els consells comarcals. Són 39 i tots tenen portal llevat d'un. 36 declaren que utilitzen el portal de l'AOC i només un, el propi. El nombre de visites és de 137.849 (encara que un sol ja en declara 125.000). En 6 no hi ha hagut cap visita. Les sol·licituds d'accés són molt baixes, 10, però es concentren en 4 consells. 25 no han rebut ni una sol·licitud.

Presentades	Contestades	No admeses	Silenci	Acceptades	Rebutjades
10	10	0	0	9	0

Taula 10: Accés a la informació consells comarcals



Gràfic 5: Accés a la informació consells comarcals

De moment no hi ha 0 recursos de reposició i 0 reclamacions interposades. Tampoc no hi ha recursos contenciosos administratius per les resolucions municipals vinculades al dret d'accés. Així mateix, no hi ha queixes davant el Síndic o l'OAF per incompliment de la Llei.

Els consells comarcals faciliten assessorament als ciutadans que sol·liciten accés.

De les respostes sembla que es desprèn que la majoria no exigeix acreditar la identitat amb signatura electrònica (11 de 13 que van contestar). També es pot presentar i recollir en paper.

En 7 es declara que la informació que se sol·licita reiteradament es publica.

En 5 es pot reutilitzar la informació obtinguda.

Només 2 donen dades que sí que es publiquen les resolucions que emeten.

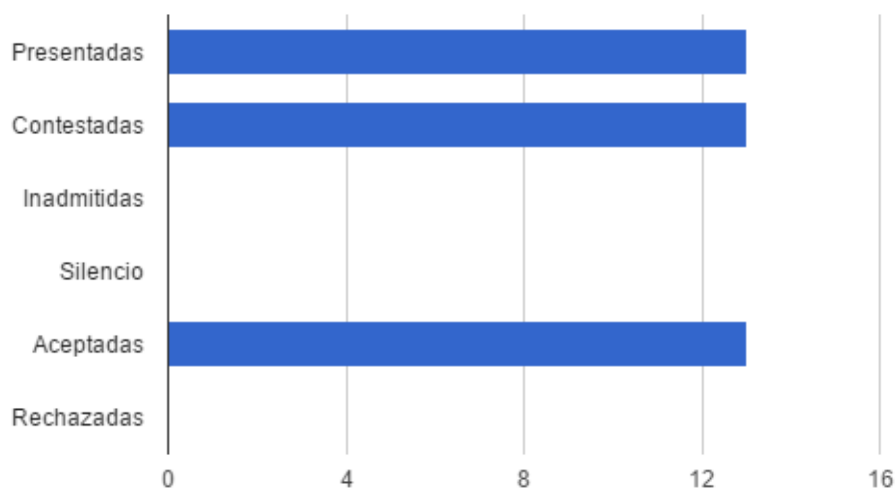
El temps mitjà de resposta és de 10 dies, però encara no hi ha dades de molts consells.

En 7 cobren pels costos derivats de les còpies a què doni lloc el dret d'accés.

Setè, les universitats. Les 6 que contesten tenen portal. 3 utilitzen serveis propis. 3 donen informació de visites, i la suma de visites és de 28.793. L'ús d'Internet per accedir és el normal. En 4 hi ha sol·licituds d'accés, en total 13.

Presentades	Contestades	No admeses	Silenci	Acceptades	Rebutjades
13	13	0	0	13	0

Taula 11: Accés a la informació en universitats



Gràfic 7: Accés a la informació en universitats

De moment hi ha 0 recursos de reposició i 2 reclamacions davant la Comissió. No hi ha recursos contenciosos administratius per les resolucions vinculades al dret d'accés. No hi ha queixes davant el Síndic o l'OAF per incompliment de la llei.

Les universitats faciliten assessorament als ciutadans que sol·liciten accés.

De les respostes sembla que es desprèn que la meitat no exigeix acreditar la identitat amb signatura electrònica. També es pot presentar i recollir en paper.

En 2 es declara que la informació que se sol·licita reiteradament es publica.

En 4 es pot reutilitzar la informació obtinguda.

Només una dona dades que sí que publica les resolucions que emet.

El temps mitjà de resposta és de 20 dies.

No cobren pels costos derivats de les còpies a què doni lloc el dret d'accés.

Vuitè, l'Administració de la Generalitat⁴ i els ens reguladors i de control (inclòs el Síndic de Greuges). Es tracta de vuit institucions, però una sola recull la major part de la informació, lògicament. Totes disposen de portal. En total 128.339 visites (118.701 l'Administració de la Generalitat). En tots els casos s'ha comptabilitzat la informació recollida entre l'1 de juliol de 2015 i el 29 de febrer de 2016.

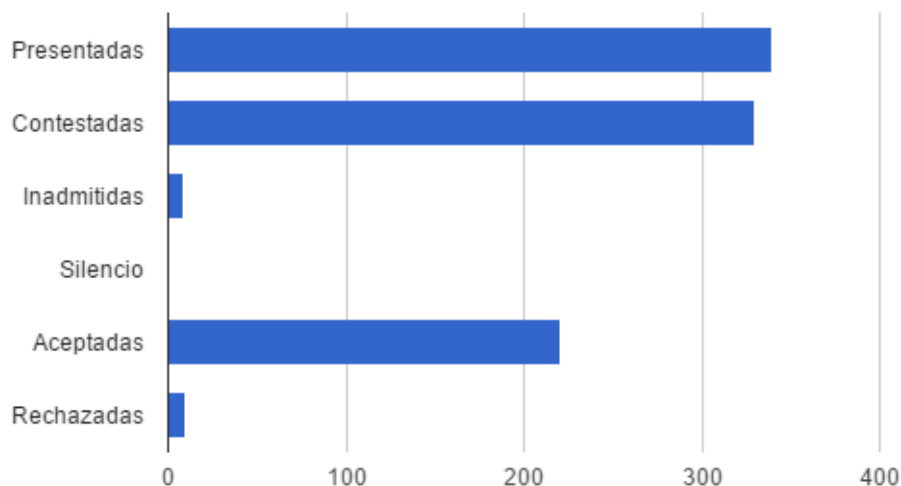
La forma d'accedir és per Internet, tot i que es donen altres possibilitats. Hi ha 346 sol·licituds d'accés (292 de l'Administració de la Generalitat i 38 de l'Àrea Metropolitana de Barcelona). Per via telemàtica s'han presentat un 61% de les sol·licituds. Un 39% s'han presentat de forma presencial.

Per a la Generalitat, els temes d'informació més sol·licitats han estat els referents a l'Administració pública (32), els àmbits de salut (28) i emergències i seguretat (23). Els tipus d'informació associada han estat les dades estadístiques (59), informació econòmica de contractació pública (34) i pressupostos (17).

Presentades	Contestades	No admeses	Silenci	Acceptades	Rebutjades
346	337 (290 Administració de la Generalitat) En 12 casos s'han remès a una altra administració pública	9 (Administració de la Generalitat)	0	+ 59 parcial (161 Administració de la Generalitat)	3 per seguretat, 7 per igualtat en el procés, 5 perquè són dades personals, 1 per protecció de la propietat intel·lectual, 2 per confidencialitat

Taula 12: Accés a la informació Administració de la Generalitat i altres entitats

⁴ [Vegeu, per a més detall, l'informe específic sobre el drets d'accés de la Generalitat: http://exteriors.gencat.cat/web/.content/transparencia/accesinfopublica/Informes/Informe-6-mesos-SAIP_Vfinal.pdf](http://exteriors.gencat.cat/web/.content/transparencia/accesinfopublica/Informes/Informe-6-mesos-SAIP_Vfinal.pdf)



Gràfic 8: Accés a la informació en l'Administració de la Generalitat i altres entitats

De moment hi ha 4 recursos de reposició i 22 reclamacions davant la Comissió. No hi ha recursos contenciosos administratius per les resolucions vinculades al dret d'accés. No hi ha queixes davant el Síndic o l'OAF per incompliment de la llei.

Les institucions (totes) faciliten assessorament als ciutadans que sol·liciten accés.

De les respostes sembla que es desprèn que gairebé totes exigeixen acreditar la identitat amb signatura electrònica, encara que sembla que en dues institucions no s'exigeix (cap és l'Administració de la Generalitat). També es pot presentar i recollir en paper.

En un cas es declara que la informació que se sol·licita reiteradament es publica.

En 3 institucions es pot reutilitzar la informació obtinguda.

Segons l'enquesta, 3 sí que publiquen les resolucions que emeten.

El temps mitjà de resposta és de 14 dies.

No cobren pels costos derivats de les còpies a què doni lloc el dret d'accés llevat d'una institució.

En **conclusió**, s'han presentat **3.785 sol·licituds d'accés** a la informació pública de les quals **únicament un 48,1% han estat acceptades**, com es pot observar en la taula següent, en vista dels qüestionaris contestats, en els primers mesos d'aplicació de la LTABG.

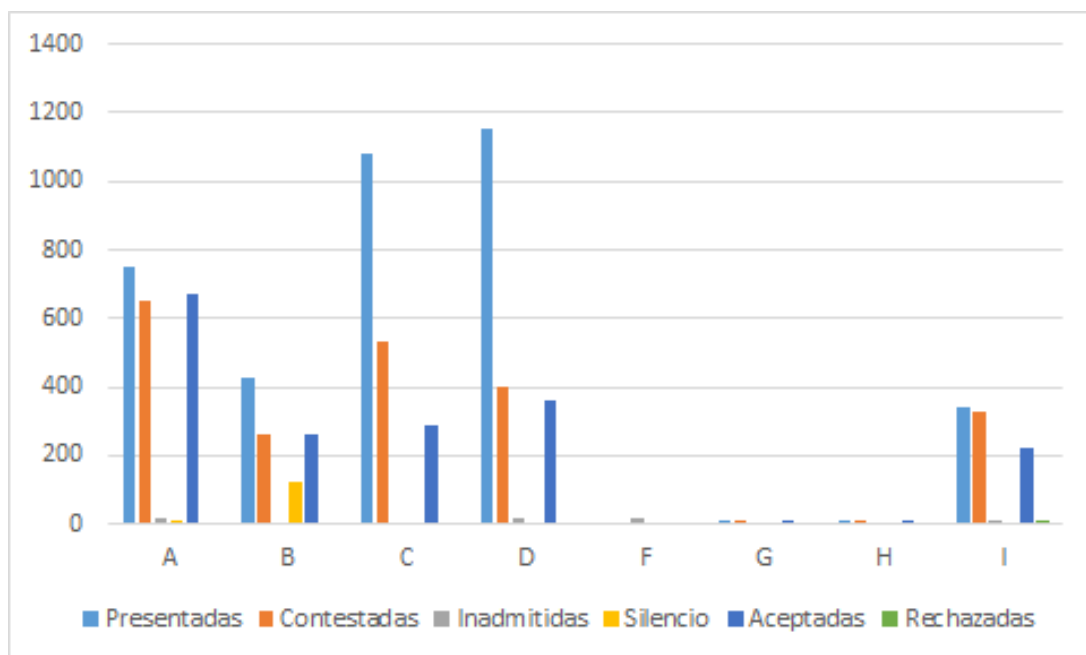
El nombre de sol·licituds és baix, **0,61 sol·licituds per cada mil habitants més grans de setze anys**. Aquestes xifres són baixes. En vista de les dades obtingudes, la tasca de les administracions públiques catalanes, sens dubte, condiciona una mica aquestes xifres. Així, **únicament s'han contestat un 58,25% de les sol·licituds presentades**. Tanmateix, no es pot desconèixer que en darrera instància és **la mateixa ciutadania** la que, bé per desconeixement, bé per desinterès, bé per les dificultats que implica l'exercici del dret d'accés, **ha presentat un nombre baix de sol·licituds**.

De tota manera, **la taula següent ens porta a prendre amb certa cautela les dades analitzades en la mesura en què no hi ha una correspondència entre les diferents categories**. Així, segons les dades obtingudes no es correspon el nombre de sol·licituds presentades (3.778) amb la suma de les columnes relatives a sol·licituds contestades i aquelles en què s'ha aplicat el silenci administratiu (2.344 en total). Tampoc no coincideix el nombre de sol·licituds contestades (2.208) amb la suma de les no admeses, acceptades i rebutjades (1.896).

	Presentades	Contestades	No admeses	Silenci	Acceptades	Rebutjades
A	750	653	16	8	668	3
B	427	260	5	125	260	0
C	1081	534	2	3	285	0
D	1156	400	14	0	360	0
F	2	1	14	0	1	0
G	10	10	0	0	9	0
H	13	13	0	0	13	0
I	346	330	9	0	220	10
Total	3.785	2.208	60	136	1.823	13

Taula 13: Accés a la informació. Resum

D'altra banda, **s'observen diferències significatives en els diferents grups d'entitats públiques**. Com es desprèn de la gràfica següent, els municipis amb més població no només han rebut proporcionalment més sol·licituds, sinó que en general aquestes han estat més contestades. En canvi, a mesura que la població del municipi va decreixent, la diferència entre el nombre de sol·licituds rebudes i les que són contestades es va incrementant. En el cas de l'Administració de la Generalitat de Catalunya, hi ha una correspondència més alta entre les sol·licituds rebudes, les contestades i les acceptades. Finalment, és rellevant observar que és relativament baix el nombre d'entitats públiques que reconeixen a través dels qüestionaris que les sol·licituds d'accés a la informació han estat resoltes per silenci administratiu, malgrat el que preveu l'article 35 LTABG.



Gràfic 9: Accés a la informació. Resum

2.2. Qüestionari 1. Govern obert i esforços organitzatius, econòmics i de recursos humans per implementar la Llei

El govern obert persegueix l'enfortiment de les relacions entre les administracions públiques i la ciutadania mitjançant l'aprofundiment de la transparència pública, la participació i la col·laboració ciutadana a través de l'ús intensiu de la tecnologia. L'OpenGovernmentPartnership (OGP, en català Aliança pel Govern Obert) identifica quatre principis del govern obert. Aquesta organització internacional destaca que els països membres han de reflectir en els seus compromisos d'acció quatre valors clau del govern obert:

Transparència: la informació sobre les activitats i les decisions governamentals ha de ser oberta, comprensiva, puntual, disponible lliurement al públic i d'acord amb els estàndards bàsics de dades obertes (bases de dades llegibles per màquina).

Participació ciutadana: els governs han de mobilitzar els ciutadans perquè participin en el debat públic i contribueixin al desenvolupament d'una governança més responsable, innovadora i efectiva (*accountable*).

Rendició de comptes: hi ha d'haver regles, regulacions i mecanismes perquè els actors governamentals justifiquin les seves accions, actuïn en resposta a les crítiques i acceptin les conseqüències de les faltes de compliment de lleis o compromisos.

Tecnologia i innovació: els governs accepten la importància de proveir els ciutadans amb accés obert a la tecnologia, el paper de les noves tecnologies en el foment de la innovació i l'augment de la capacitat dels ciutadans per utilitzar les tecnologies.

La LTABG ha incorporat en l'ordenament jurídic català els principis reconeguts internacionalment en matèria de govern obert i també alguns dels instruments necessaris per impulsar-los.

A través del qüestionari 2 s'ha valorat l'ús dels mecanismes de govern obert previstos en la LTABG.

En primer lloc, analitzarem els municipis de més de 50.000 habitants. Tots reconeixen que disposen de canals d'escolta activa per al diàleg i el coneixement de les preferències dels ciutadans. Però només 9 tenen un portal de govern obert. En 18 es declara l'existència de sistemes complexos de diàleg amb la ciutadania, com ara pressupostos participatius, xarxes,

consells sectorials, etc. En conjunt, les respostes a les preguntes derivades de govern obert són les següents:

Hi ha canals d'intervenció en la definició i l'aplicació de les polítiques públiques.	19 municipis en tenen
Hi ha canals de participació en la presa de decisions	16 municipis en tenen
Hi ha instruments per a la participació ciutadana en el seguiment i l'avaluació de l'aplicació de les decisions públiques	15 municipis en tenen
Hi ha canals per fer arribar a l'Administració pública propostes, suggeriments i opinions	21 municipis en tenen

Taula 14: Mecanismes de govern obert en municipis de més de 50.000 habitants

L'anàlisi d'aquestes dades ens indiquen que la tendència ha estat respondre sense distingir gaire, ja que, per exemple, la participació en presa de decisions és molt complexa i no es pot indicar la bústia de suggeriments com a instrument apropiat per a això. En qualsevol cas, sí que s'observen instruments participatius diversos i molt interessants.

12 municipis fan formació a la ciutadania sobre participació.

20 municipis fan formació sobre transparència als seus funcionaris; 13, sobre govern obert, i 14, sobre bon govern.

Els recursos econòmics utilitzats són diversos: van des de gairebé 5.000 euros de mitjana a 34.740 el màxim.

Dela mateixa manera, els recursos humans emprats per resoldre les sol·licituds d'accés són força diferents: 9 municipis utilitzen una sola persona; 5, n'utilitzen 3, i un utilitza 6 empleats públics per a aquestes activitats.

Només 7 de 22 donen informació pública de les propostes rebudes.

És molt important destacar que 18 han emprès canvis organitzatius per poder complir la Llei.

4 municipis han aprovat ordenances de desenvolupament per a l'aplicació de la Llei.

Ensegon lloc, estudiarem els municipis d'entre 20.000 i 50.000 habitants. En aquest cas, la majoria (26), novament, declaren que tenen canals d'escolta activa de la ciutadania. 13 utilitzen un portal de govern obert i, a més, 25 bústia de suggeriments. També alguns utilitzen les consultes ciutadanes (18) i altres xarxes o instruments com ara Facebook o Twitter. En conjunt, les respostes a les preguntes derivades de govern obert són les següents:

Hi ha canals d'intervenció en la definició i l'aplicació de les polítiques públiques	19 municipis en tenen
Hi ha canals de participació en la presa de decisions	20 municipis en tenen
Hi ha instruments per a la participació ciutadana en el seguiment i l'avaluació de l'aplicació de les decisions públiques	16 municipis en tenen
Hi ha canals per fer arribar a l'Administració pública propostes, suggeriments i opinions	28 municipis en tenen

Taula 15: Mecanismes de govern obert en municipis entre 20.000 i 50.000 habitants

L'anàlisi d'aquestes dades ens indica, novament, que la tendència ha estat respondre sense distingir gaire, ja que, per exemple, la participació en presa de decisions és molt complexa i no es pot indicar la bústia de suggeriments, com ja s'ha assenyalat, com a instrument apropiat per a això, com molts fan. En qualsevol cas, sí que s'observen instruments participatius diversos i molt interessants.

11 municipis fan formació a la ciutadania sobre participació.

25 municipis fan formació sobre transparència als seus funcionaris; 16, sobre govern obert, i 16, sobre bon govern.

Els recursos econòmics utilitzats són diversos i van des de la mitjana de 6.900 euros a 94.000 el màxim.

Dela mateixa manera, els recursos humans emprats per resoldre les sol·licituds d'accés són força diferents, amb una mitjana de gairebé 3 per municipi (no obstant això, un afirma que té 30 persones treballant en accés). Un altre utilitza 10 empleats públics per a aquestes activitats.

Només 8 de 36 donen informació pública de les propostes ciutadanes rebudes.

És molt important destacar que 22 han emprès canvis organitzatius per poder complir la Llei.

6 municipis han aprovat ordenances de desenvolupament per a l'aplicació de la Llei.

Tercer, municipis d'entre 5.000 i 20.000 habitants. Un 58% tenen canals d'escolta activa. En concret, 76 municipis ho reconeixen. És interessant constatar que 25 municipis ja tenen un portal de govern obert. No obstant això, la bústia de suggeriments encara continua sent el principal receptor de contactes. Cada vegada més municipis utilitzen trobades o xarxes socials com ara Facebook per a la comunicació i obrir vies de participació amb la ciutadania. En conjunt, les respostes a les preguntes derivades de govern obert són les següents:

Hi ha canals d'intervenció en la definició i l'aplicació de les polítiques públiques	50 municipis en tenen (25 amb portal de govern obert)
Hi ha canals de participació en la presa de decisions	55 municipis en tenen
Hi ha instruments per a la participació ciutadana en el seguiment i l'avaluació de l'aplicació de les decisions públiques	54 municipis en tenen
Hi ha canals per fer arribar a l'Administració pública propostes, suggeriments i opinions	103 municipis en tenen

Taula 16: Mecanismes de govern obert en municipis entre 5.000 i 20.000 habitants

Com amb els municipis anteriors, l'anàlisi d'aquestes dades ens indiquen que la tendència ha estat respondre sense distingir gaire, ja que, per exemple, la participació en presa de decisions és molt complexa i no es pot indicar la bústia de suggeriments com a instrument apropiat per a això, com molts fan. En qualsevol cas, sí que s'observen instruments participatius diversos i molt interessants.

Un terç dels municipis (47) fa formació a la ciutadania sobre participació.

88 municipis fan formació sobre transparència als seus funcionaris; 49, sobre govern obert, i 43, sobre bon govern.

Els recursos econòmics utilitzats són diversos van des de la mitjana de 4.500 euros a 250.000 el màxim.

Dela mateixa manera, els recursos humans empleats per resoldre les sol·licituds d'accés són força diferents, amb una mitjana de 2 per municipi (no obstant això, un afirma que té 12 persones treballant en accés).

Només el 20% dona informació pública de les propostes ciutadanes rebudes.

És molt important destacar que 70 han emprès canvis organitzatius per poder complir la Llei.

10 municipis han aprovat ordenances de desenvolupament per a l'aplicació de la Llei.

Quart, municipis d'entre 500 i 5.000 habitants. Novament ens trobem amb un nombre de respostes que no ens garanteix confiança al 100%, però que permeten tenir una visió de conjunt força útil. Un 26% dels municipis reconeixen que tenen canals d'escolta activa. És interessant conèixer que 20 municipis ja tenen un portal de govern obert. No obstant això, la bústia de suggeriments encara continua sent el principal receptor de contactes. Cada vegada més municipis utilitzen trobadeso xarxes socials com ara Facebook per a la comunicació i per obrir vies de participació amb la ciutadania. En conjunt, les respostes a les preguntes derivades de govern obert són les següents:

Hi ha canals d'intervenció en la definició i l'aplicació de les polítiques públiques	38 municipis en tenen (20 amb portal de govern obert).
Hi ha canals de participació en la presa de decisions	45 municipis el tenen
Hi ha instruments per a la participació ciutadana en el seguiment i l'avaluació de l'aplicació de les decisions públiques	46 municipis el tenen
Hi ha canals per fer arribar a l'Administració pública propostes, suggeriments i opinions	163 municipis el tenen

Taula 16: Mecanismes de govern obert en municipis entre 500 i 5.000 habitants

La tendència, com en tots els casos previs, ha estat respondre sense distingir gaire aquestes qüestions, ja que, per exemple, la participació en presa de decisions és molt complexa i no es pot indicar, novament, la bústia de suggeriments, com a instrument apropiat per a això, com molts fan. En qualsevol cas, sí que s'observen instruments participatius diversos i molt interessants.

Fan formació a la ciutadania sobre participació, és a dir, el 16%.

50 municipis fan formació sobre transparència als seus funcionaris, és a dir, el 56% dels municipis (173);²⁹ sobre govern obert, i 43, sobre bon govern.

Els recursos econòmics utilitzats van des de la mitjana de 1.000 a 4.400 euros el màxim, el qual és força pròxim, sense que es produeixin les diversitats dels altres municipis més grans.

Dela mateixa manera, els recursos humans emprats per resoldre les sol·licituds d'accés no són molt diferents, amb una mitjana d'1,3 per municipi i un màxim de 8.

Només 8 de 36 donen informació pública de les propostes ciutadanes rebudes.

És important destacar que 77 (el 25%) han emprès canvis organitzatius per poder complir la Llei.

24 municipis han aprovat ordenances de desenvolupament per a l'aplicació de la Llei.

Cinquè, les diputacions. Només una diputació té canals d'escolta activa de la ciutadania. Sembla que cap encara no té portal de govern obert. És cert que aquests ens tenen una relació directa amb els municipis, més que amb els ciutadans i això explicaria aquest infradesenvolupament d'instruments de participació. En conjunt, les respostes a les preguntes derivades de govern obert són les següents:

Hi ha canals d'intervenció en la definició i l'aplicació de les polítiques públiques	una diputació l'indica.
Hi ha canals de participació en la presa de decisions	0
Hi ha instruments per a la participació ciutadana en el seguiment i l'avaluació de l'aplicació de les decisions públiques	0
Hi ha canals per fer arribar a l'Administració pública propostes, suggeriments i opinions	3

Taula 17: Mecanismes de govern obert en diputacions

No es fa formació a la ciutadania sobre participació.

3 de 4 fan formació sobre transparència als seus funcionaris; 2, sobre govern obert, i 3 sobre bon govern.

Els recursos econòmics utilitzats no s'expliciten.

Dela mateixa manera, els recursos humans emprats per resoldre les sol·licituds d'accés no s'indiquen, excepte en un cas, en què s'indica que s'utilitzen 4 empleats per a aquest fi.

Només una dona informació pública de les propostes ciutadanes rebudes.

És important destacar que totes han emprès canvis organitzatius per poder complir la Llei.

Només una diputació ha aprovat ordenances de desenvolupament per a l'aplicació de la Llei.

Sisè, els consells comarcals. En 12 ja hi ha canals d'escolta. I 7 tenen un portal de govern obert. 11 continuen utilitzant la bústia com a instrument essencial de participació. En conjunt, les respostes a les preguntes derivades de govern obert són les següents:

Hi ha canals d'intervenció en la definició i l'aplicació de les polítiques públiques	6 consells l'indiquen.
Hi ha canals de participació en la presa de decisions	8 (el portal de govern obert és el mitjà essencial)
Hi ha instruments per a la participació ciutadana en el seguiment i l'avaluació de l'aplicació de les decisions públiques	8
Hi ha canals per fer arribar a l'Administració pública propostes, suggeriments i opinions	30

Taula 18: Mecanismes de govern obert en consells comarcals

Es fa formació a la ciutadania sobre participació en 4 consells.

30 de 39 consells fan formació sobre transparència als seus funcionaris; 14, sobre govern obert, i 17, sobre bon govern.

Els recursos econòmics utilitzats tenen un rang mitjà, la mitjana és de 952 i el màxim és de 10.000.

Dela mateixa manera, els recursos humans emprats per resoldre les sol·licituds d'accés són diversos, la mitjana és 2 i hi ha un consell que indica que utilitza 12 empleats per a aquest fi.

Només 2 donen informació pública de les propostes ciutadanes rebudes.

25han emprès canvis organitzatius per poder complir la Llei.

Només un consell ha aprovat ordenances de desenvolupament per a l'aplicació de la Llei.

Setè, les universitats. Certament, el desenvolupament del govern obert en l'àmbit universitari té les seves limitacions, tot i que hi poden haver mecanismes participatius i de rendició de comptes més oberts que els tradicionals. Hi ha canals d'escolta en 4 universitats i, fins i tot, 2 afirmen que tenen un portal de govern obert. En conjunt, les respostes a les preguntes derivades de govern obert són les següents:

Hi ha canals d'intervenció en la definició i l'aplicació de les polítiques públiques	4 universitats l'indiquen.
Hi ha canals de participació en la presa de decisions	3 (el portal de govern obert és el model essencial)
Hi ha instruments per a la participació ciutadana en el seguiment i l'avaluació de l'aplicació de les decisions públiques	4
Hi ha canals per fer arribar a l'Administració pública propostes, suggeriments i opinions	5

Taula 19: Mecanismes de govern obert en universitats

Es fa formació a la ciutadania (en aquest cas, és la comunitat universitària) sobre participació en 2 universitats.

En 4 universitats es fa formació sobre transparència als seus funcionaris; en 2, sobre govern obert, i en 3, sobre bon govern.

Els recursos econòmics emprats no es comuniquen.

Els recursos humans emprats per resoldre les sol·licituds d'accés és de 2 de mitjana.

Només 2 universitats donen informació pública de les propostes ciutadanes rebudes.

3 universitats han emprès canvis organitzatius per poder complir la Llei.

En 2 s'han aprovat ordenances de desenvolupament per a l'aplicació de la Llei.

Finalment, procedirem a analitzar els esforços per a la implantació del govern obert en l'Administració de la Generalitat i els ens reguladors i de control avaluats. En aquest cas, com és natural, només dos dels ens, l'Administració de la Generalitat i l'AMB, tenen portal de govern obert i canals d'escolta activa per a la participació i el coneixement de les preferències dels ciutadans. En conjunt, les respostes a les preguntes derivades de govern obert són les següents:

Hi ha canals d'intervenció en la definició i l'aplicació de les polítiques públiques	Administració de la Generalitat i AMB amb portal de govern obert. La resta tenen altres mitjans.
Hi ha canals de participació en la presa de decisions	3
Hi ha instruments per a la participació ciutadana en el seguiment i l'avaluació de l'aplicació de les decisions públiques	2
Hi ha canals per fer arribar a l'Administració pública propostes, suggeriments i opinions	5

Taula 20: Mecanismes de govern obert en l'Administració de la Generalitat i altres entitats

En 3 entitats es fa formació a la ciutadania sobre participació.

En les 8 entitats es fa formació sobre transparència als seus funcionaris; en 5, sobre govern obert, i en 5, sobre bon govern.

Els recursos econòmics emprats no es comuniquen, excepte en el cas de l'Administració de la Generalitat. L'Administració catalana s'ha gastat 146.997 euros. Aquí s'indica la xifra corresponent al finançament tecnològic del dret d'accés a la informació, concretament al desenvolupament dels instruments per gestionar el formulari electrònic per tramitar les sol·licituds d'accés a la informació pública, SAIPi tramitador genèric, que corresponen a partides pressupostàries del Departament de Governació, Administracions Públiques i Habitatge i del Departament de Presidència. No s'inclou la despesa dels recursos humans ni altres despeses que els departaments hagin pogut invertir, tant pel que fa a la tramitació i la resolució de peticions de dret d'accés com per dur a terme activitats relacionades amb la transparència.

Els recursos humans emprats per resoldre les sol·licituds d'accés és d'1 a 3 de mitjana, llevat del cas de l'Administració de la Generalitat i l'AMB. Aquesta última institució té 20 empleats, mentre que l'Administració de la Generalitat en té 367. Aquí s'indica la xifra total de gestors de l'instrument SAIP, tant dels departaments com del seu sector públic. Per tant, no s'han tingut en compte els recursos humans que s'hagin pogut destinar a altres tasques en l'àmbit de la transparència.

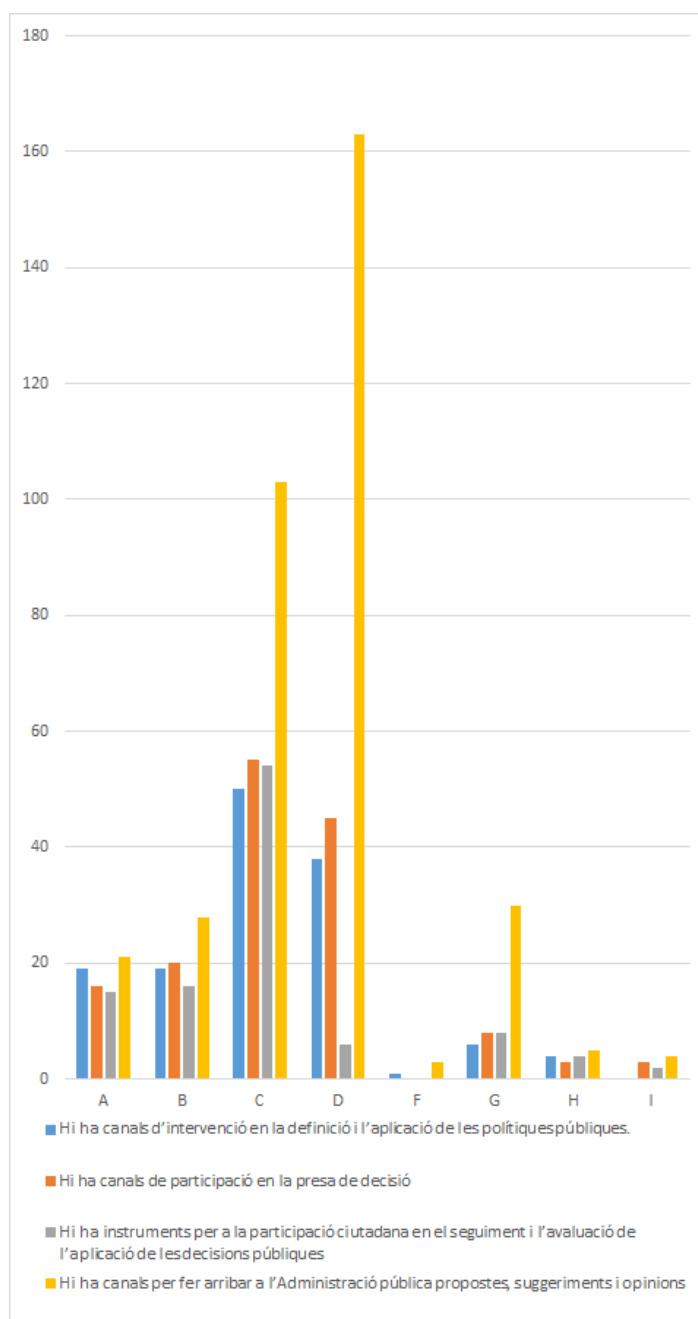
Els 3ens que responen en aquest àmbit del govern obert donen informació pública de les propostes ciutadanes rebudes.

Les 8 institucions han emprès canvis organitzatius per poder complir la Llei.

En 2 s'han aprovat normes de desenvolupament per a l'aplicació de la Llei. En 5 hi ha instruccions i circulars per al desplegament de la norma.

En **conclusió**, com es desprèn de les dades anteriors, el **govern obert encara no ha arribat de forma generalitzada a les administracions públiques catalanes**. En efecte, és molt baix el nombre d'entitats que han adoptat les mesures per establir una relació i un diàleg permanents i bidireccionals entre l'Administració i les persones a l'hora de definir i aplicar les polítiques públiques, i per introduir i desenvolupar instruments de participació i col·laboració ciutadana en els assumptes públics a què es refereix l'article 2.gLTABG.

En vista del gràfic, es pot observar que les **entitats amb més població són les que proporcionalment han impulsat més mecanismes**.



Gràfic 10: Mecanismes de govern obert. Resum

2.3. Qüestionari 2. Registre de grups d'interès

La Llei 19/2014, de 29 de desembre, de transparència, accés a la informació pública i bon govern (LTABG), és una norma pionera en el marc de l'Estat espanyol i regula per primera vegada l'activitat d'influència sobre els poders públics realitzada per persones físiques o jurídiques amb caràcter regular o professional. Amb això, segueix un camí que nombroses democràcies han iniciat i que últimament ha produït un gran nombre de regulacions de

diversa naturalesa i exigència en països del nostre entorn, la qual cosa demostra la importància que comença a tenir la regulació del lobby en les agendes polítiques sobre bon govern. En qualsevol cas, la gran majoria dels països europeus no disposen d'una regulació integral del lobby, ni tampoc d'un sistema per registrar de forma sistemàtica els contactes entre lobbistes i decisors. En aquest assumpte, Europa està més endarrerida que el Canadà o els Estats Units. De 19 països examinats, només 7 tenen lleis o normes específicament dissenyades per regular les activitats del lobby (Àustria, Eslovènia, França, Irlanda, Lituània, Polònia i el Regne Unit). Moltes de les normes i regulacions que hi ha a Europa són, en més o menys mesura, imperfectes o no aptes per al seu propòsit. També hi ha problemes relacionats amb l'escassa aplicació i falta d'execució de les normes existents. No obstant això, malgrat greus errades en els marcs reguladors de tota la UE, encara hi ha senyals d'un ímpetu positiu de reforma. Un nombre creixent de països –entre els quals Estònia, França, Itàlia, Lituània– estan demostrant-se disposats a afrontar el problema, amb propostes en diferents fases de desenvolupament, a França i Lituània amb canvis en el marc regulador. Malgrat tots els seus defectes, la recentment adoptada Llei de lobby irlandesa eleva el llistó pel que fa a la qualitat de la regulació a Europa. També hi ha unes quantes pràctiques prometedores addicionals a Europa. Així, cada vegada més entitats corporatives i llobbistes professionals s'estan compromentent a estàndards ètics més alts en les seves interaccions amb el govern i de fet donen suport a les reformes, ja que reconeixen no només l'imperatiu moral, sinó també els beneficis per a la seva reputació i la necessitat d'igualtat de condicions entre la competència. També s'han vist avenços positius a Brussel·les, on el registre de grups d'interès serà obligatori, i s'ha treballat de manera constant en un mecanisme legal intern que governi el lobby sota la supervisió del Consell d'Europa.

Entre les mesures que estableix la Llei catalana per regular aquesta tasca d'influència inclou un registre de grups d'interès, amb la finalitat d'identificar les persones que actuïn com a tals grups amb caràcter privat, conèixer les relacions que estableixen i mantenen amb l'Administració en defensa dels interessos esmentats i conèixer les regles ètiques a què han d'ajustar el seu comportament.

Així una de les principals novetats de la Llei 19/2014 és la previsió que les administracions locals, i també l'Administració de la Generalitat i la resta d'organismes públics previstos en la llei, han de crear un registre de grups d'interès, a fi de donar coneixement públic de les persones i les organitzacions que fan l'activitat d'influència davant les administracions públiques.

El qüestionari 2 ha analitzat el compliment de l'obligació de crear registres grups d'interès i ha estudiat les característiques dels que s'han posat en funcionament fins ara.

Primer. Els municipis de més de 50.000 habitants

Només un municipi ha creat el registre, però no dona pràcticament informació del que ha succeït arran de la creació.

Sembla que 9 municipis optaran per crear el seu propi registre i no integrar-se en el de l'Administració de la Generalitat.

No hi ha cap moviment.

Segon. Els municipis d'entre 20.000 i 50.000 habitants

2 municipis l'han creat. 6 sembla que optaran per crear el seu propi registre i no integrar-se en el de l'Administració de la Generalitat.

La informació sobre les sol·licituds registrades ens dona que hi ha 170 ONG i 7 entitats religioses inscrites.

No hi ha més informació. No hi ha denúncies, ni recursos ni sancions.

Tercer. Els municipis d'entre 5.000 i 20.000 habitants

5 municipis han creat els seus registres de grups d'interès. Per ara només 17 sembla que optaran per integrar-se en el Registre de l'Administració de la Generalitat i el seu sector públic.

Hi ha 22 sol·licituds inscrites. 20 en només un municipi. En total, segons es pot veure en els qüestionaris, hi ha 4 corporacions de dret públic, 2 associacions empresarials, 16 entitats organitzadores d'actes, 86 ONG i 3 entitats religioses. Com es pot constatar, hi ha certes incongruències en les xifres. Pel que sembla, només dues inscripcions s'han resolt expressament. El temps per inscriure ha estat d'entre 15 i 20 dies.

No hi ha més informació. No hi ha denúncies, ni recursos ni sancions.

Quart. Els municipis més petits (entre 500 i 5.000 habitants)

9 dels 308 municipis han creat el registre. No es poden comprovar moviments, llevat que s'han inscrit: 1 consultora, 1 despatx professional, 18 empreses, 5 associacions empresarials, 16 associacions i 38 ONG.

El temps per inscriure ha estat d'entre 1 i 30 dies.

S'indica que hi ha 16 denúncies i 23 expedients sancionadors; fins i tot, una sanció de 4.000 euros. Òbviament, aquests casos s'han d'analitzar de manera individualitzada per comprovar si les respostes són correctes. No hi ha més informació.

Cinquè. Les diputacions

Les diputacions no han creat registres. Una indica que optarà pel Registre de grups d'interès de l'Administració de la Generalitat i el seu sector públic.

No hi ha més informació.

Sisè. Els consells comarcals

Un consell indica que ha creat el registre. 14 indiquen que potser opten per crear-ne un de propi.

No hi ha més informació.

Setè. Les universitats

En 2 ja hi ha registre de grups d'interès. En 4 s'optarà per crear el seu propi registre, pel que sembla. No hi ha dades, llevat que en una de les universitats amb registre hi ha 35 grups d'investigació inscrits.

No hi ha més informació.

Vuitè. Administració de la Generalitat; l'AMB i les sis institucions reguladores i de control no el van emplenar, ja que no estaven subjectes a l'obligació.

Només l'Administració de la Generalitat té registre.

Ja hi ha 22 sol·licituds inscrites. En concret, 3 consultores, 6 associacions professionals, empresarials o sindicals, 6 fundacions i associacions, 3 ONG i 2 empreses.

En 8 casos la resolució ha estat expressa. La mitjana ha estat de 20 dies per resoldre el procediment.

En 5 casos, els compromisos ètics dels inscrits superen els mínims de la Llei.

No hi ha denúncies, ni recursos ni sancions.

En **conclusió**, en matèria de grups d'interès, **les administracions públiques catalanes, llevat d'alguna excepció (com la Generalitat, òbviament), encara no han abordat la creació del registre de grups d'interès** previst en l'article 45 LTABG. Aquesta situació porta a preguntar-se per l'oportunitat que cada entitat i organisme públic creï el seu propi registre de grups d'interessos o si és necessari fomentar fórmules de cooperació

interadministrativa en aquesta matèria d'acord amb el que preveu l'article 45.3 LTABG, que estableix la possibilitat que l'Administració de la Generalitat faci la gestió centralitzada del Registre.

D'altra banda, el baix nombre d'inscripcions i de sol·licituds d'inscripció realitzades pels mateixos grups d'interès també demostra que, per desconeixement o per la negativa a inscriure-s'hi, **aquestes organitzacions no han assumit els dictats de la LTABG en la matèria.**

2.4. Qüestionari 3. Sobre el bon govern: codis de conducta d'alts càrrecs i privats relacionats amb l'Administració

La LTABG ha regulat diferents instruments per garantir el bon govern, que és definit en l'article 2 d, com els principis, les obligacions i les regles sobre la qualitat dels serveis i el funcionament de l'Administració i els principis ètics i les bones pràctiques d'acord amb les quals han d'actuar els alts càrrecs de l'Administració, els càrrecs directius i la resta de personal al servei de l'Administració, amb l'objectiu que aquesta funcioni amb la màxima transparència, qualitat i equitat i amb garantia de rendició de comptes.

A través del qüestionari 3 s'ha avaluat el compliment de les obligacions previstes d'aprovar codis de conducta i també la inclusió de principis ètics i regles de conducta en les bases de convocatòries de subvencions i contractes.

El desenvolupament de codis ètics és un dels components essencials de les polítiques de bon govern, tant en el sector públic com privat. Els codis de conducta tenen, generalment, unes notes distintives o continguts bàsics que es poden sintetitzar de la manera següent:

A) Valors i principis, que es tracten unes vegades de forma diferenciada i d'altres de manera conjunta o només amb l'explicitació de valors o principis essencials.

B) Normes de conducta, que tenen més o menys abast en els seus detalls, depenent del context i dels països.

C) Sistema de seguiment i control (Comissió d'Ètica o Comissionat d'Ètica). Es tracta d'una peça clau per construir un marc d'integritat institucional que sustenti una infraestructura ètica eficient i creïble.

La característica fonamental dels valors o principis és que no serveix només el seu mer enunciat, sinó que una dimensió determinant d'aquest tema és que aquests valors o principis s'enunciïn, però, a més, que se'n defineixi el contingut o abast material i el significat.

Per exemple, el Civil Service Code, que es va aprovar, sense rang normatiu, el 1995 (tot i que el 2010 l'obligació d'aprovar un codi del servei civil va ser inclosa en la secció 5a de la Constitutional Reform and Governance Act) s'assenta sobre quatre grans valors, com ara:

Integritat

Honestedat

Imparcialitat

Objectivitat

Cal tenir en compte que, en aquest cas, aquest codi, a banda de detallar quin és l'abast exacte d'aquests valors o principis de la funció pública britànica, regula l'actuació dels *civil servants* (funcionaris de la Corona). Com a conseqüència, és un tipus de codi que s'emmarca dins els codis típics de la funció pública. Per això, entre els seus valors s'inclou expressament el de la imparcialitat o també l'objectivitat, que són notes distintives o elements característics de la funció pública professional.

Si es pren com a referència un model de codis de conducta del personal directiu o dels alts càrrecs que conformen el poder executiu cal remetre's a exemples anglosaxons, que són, sens dubte, els que tenen un desenvolupament més ampli en aquesta matèria. Un important codi d'aquestes característiques és el Code of Conduct and Ethics, del Senior Executive Service de l'Administració Federal estatunidenca, publicat el gener de 2012.

En l'àmbit territorial més proper tenim l'important Codi Ètic i de Conducta dels càrrecs públics i del personal eventual del Govern basc, aprovat el juny de 2013. Els valors en què s'assenta aquest codi estan molt relacionats amb la funció executiva i són els següents:

Integritat

Excel·lència

Alineament política i gestió

Lideratge

Innovació

Tots aquests valors es defineixen. La seva diferenciació amb altres rau especialment en el fet que aquest és un codi de conducta propi d'un àmbit d'alta direcció executiva (Govern) i no de funcions pròpies del poder legislatiu o de component representatiu. I a aquests valors, s'hi sumen, així mateix, una sèrie de principis, que són a partir dels quals es construirà el sistema d'enumeració ulterior de normes de conducta. Aquests principis són els següents:

Imparcialitat i objectivitat

Responsabilitat per la gestió

Transparència i govern obert

Honestedat i desinterès subjectiu

Respecte

Exemplaritat

Els valors i els principis es concreten en determinades normes de conducta, que, com el seu nom indica, es tracta d'àmbits definits en què es pauta quin ha de ser el comportament o els estàndards de comportament adequats perquè els destinataris no infringeixin aquestes pautes o comportaments i actuïn en el compliment de les seves funcions i en la seva pròpia vida privada, fins i tot de forma, d'acord amb aquestes normes.

El grau de detall de les normes de conducta varia en qualsevol cas d'uns models de codis a d'altres. Els models anglosaxons són, generalment, molt detallats en la regulació d'aquestes conductes. I quan no ho són o simplement ho són poc, com passa en alguns casos, llavors aquestscodis estan acompanyats de guies o manuals d'aplicació en què es detallen de manera precisa quines conductes són les que no contravenen el codi o les normes que s'hi estableixen, i també de quina manera s'han de resoldre o s'han resolt els diferents dilemes ètics, i fins i tot incorporen solucions o exemples perquè puguin ser presos com a referència. Són d'una enorme utilitat pràctica i el grau de detall pot ser molt exhaustiu.

Dit tot això, és evident que la LTABG ha pretès expandir el sistema de codis per a les administracions catalanes, però, encara més, ha intentat que principis ètics guiïn la contractació i el sistema de subvencions públiques. En matèria de contractació ja hi ha un gran conjunt d'experiències amb relació als pactes d'integritat (PI). Els PI tenen la finalitat d'incrementar els nivells de transparència, anivellar les condicions existents entre els diferents actors i millorar l'eficàcia dels procediments de contractació pública. La seva finalitat primordial és clara, i no és altra que la de tallar el problema de la corrupció al si de la contractació pública. Els PI ja tenen una sòlida experiència globalment, la qual cosa és una mostra de la flexibilitat d'aquesta eina. En efecte, entre els països que els han desenvolupat i implementat, n'hi ha alguns tan diferents pel que fa al seu model polític, econòmic, social i cultural, com ara, entre d'altres, Mèxic, Alemanya, la Xina o Zàmbia. Transparència Internacional proposa que els PI s'articulin al voltant de sis eixos essencials, que es resumeixen de la manera següent:

- El compromís que els funcionaris no acceptin suborns o qualsevol altre tipus de prebendes, amb la previsió de sancions en cas que aquest compromís sigui vulnerat.
- El compromís dels licitadors de no pagar o oferir suborns o qualsevol tipus de prebendes, amb la previsió de sancions en cas que aquest compromís sigui vulnerat.

- El compromís de cada licitador de no alligar-se amb altres licitadors per tenir una determinada influència en el procediment de contractació pública.
- El compromís de cada licitador de divulgar a les autoritats competents i també al supervisor els pagaments realitzats o promesos amb relació al contracte en qüestió.
- El consentiment explícit de cada licitador que el compromís de no pagar o oferir suborns seguirà vigent fins a l'execució completa del contracte.
- El consentiment explícit de cada licitador, que haurà de mantenir els mateixos compromisos adquirits mitjançant el PI amb els seus diferents subcontractes i socis.

Per avaluar la implementació d'aquestes propostes, procedirem, **en primer lloc**, a analitzar els municipis de més de 50.000 habitants. En aquests, només 4 han aprovat un codi de conducta dels alts càrrecs adaptats a la Llei catalana 19/2014.

Pel que fa a la inclusió de principis ètics i regles de conducta en les bases de convocatòries de subvencions i contractes ens trobem amb el següent:

En subvencions	En contractes
1 ajuntament dóna informació de les subvencions a entitats de: medi ambient, salut comunitària, cooperació i solidaritat, joventut, igualtat de gènere, infància i adolescència, serveis socials, cultura, gent gran.	1 ajuntament parla de 29 contractes. Però no dóna informació dels contractes, només de les subvencions.

Taula 21: Inclusió de principis ètics i regles de conducta en municipis de més de 50.000 habitants

En **segon lloc**, estudiarem els municipis d'entre 20.000 i 50.000 habitants.

En aquest cas, 6 municipis han aprovat un codi de conducta dels alts càrrecs adaptat a la Llei catalana 19/2014.

Pel que fa a la inclusió de principis ètics i regles de conducta en les bases de convocatòries de subvencions i contractes ens trobem amb el següent:

En subvencions	En contractes
2 ajuntaments donen informació de l'Ordenança reguladora de la convocatòria de subvencions.	5 ajuntaments informen de 29 contractes. Però no donen informació dels contractes, només de les

	subvencions.
--	--------------

Taula 22: Inclusió de principis ètics i regles de conducta en municipis d'entre 20.000 i 50.000 habitants

Tercer. Municipis d'entre 5.000 i 20.000 habitants

6 municipis han aprovat un codi de conducta dels alts càrrecs adaptat a la Llei catalana 19/2014.

Pel que fa a la inclusió de principis ètics i regles de conducta en les bases de convocatòries de subvencions i contractes, ens trobem amb el següent:

En subvencions	En contractes
3 ajuntaments. Un afirma que els ha emprat en 40 convocatòries. Donen informació de l'Ordenança reguladora de la convocatòria de subvencions, però no altres exemples clars.	5 ajuntaments, un amb 100 contractes. Però no donen informació dels contractes, només de les subvencions.

Taula 23: Inclusió de principis ètics i regles de conducta en municipis entre 5.000 i 20.000 habitants

Quart. Municipis d'entre 500 i 5.000 habitants

4 municipis han aprovat un codi de conducta dels alts càrrecs adaptat a la Llei catalana 19/2014.

Pel que fa a la inclusió de principis ètics i regles de conducta en les bases de convocatòries de subvencions i contractes, ens trobem amb el següent:

En subvencions	En contractes
3 ajuntaments. En total, 16 convocatòries. Donen informació d'ordenances reguladores de la convocatòria de subvencions, però no altres exemples clars.	5 ajuntaments, afecta 27 contractes. Però no donen informació dels contractes, només de les subvencions.

Taula 24: Inclusió de principis ètics i regles de conducta en municipis entre 500 i 5.000 habitants

Cinquè. Les diputacions

No hi ha codis de conducta dels alts càrrecs adaptats a la Llei catalana 19/2014. No hi ha incorporats principis ètics i regles de conducta en les bases de convocatòries de subvencions i contractes

Sisè. Consells comarcals

En un consell s'ha aprovat un codi de conducta d'alts càrrecs adaptat a la Llei catalana 19/2014.

Pel que fa a la inclusió de principis ètics a regles de conducta en les bases de convocatòries de subvencions i contractes, ens trobem amb el següent:

En subvencions	En contractes
11 convocatòries en 3 consells. No donen exemples congruents amb el que se sol·licita.	5 casos en 3 consells. Però no donen informació dels contractes.

Taula 25: Inclusió de principis ètics i regles de conducta en consells comarcals

Setè. Les universitats

Per bé que en el cas de Catalunya les universitats també han d'elaborar codis de conducta dels seus alts càrrecs i principis ètics i regles de conducta en les bases de convocatòries i subvencions, d'acord amb els articles 3.1 C, 54.1 i 2 i 3, en aquest primer informe d'avaluació s'ha preferit concentrar l'avaluació en administracions territorials i institucionals que en depenen i deixar per a futures edicions l'Administració universitària, l'autonomia de la qual està prevista al més alt nivell constitucional en l'article 27.10 i en què el concepte d'alt càrrec està molt lluny de ser clar.

Vuitè. Administració de la Generalitat, AMB i les sis institucions reguladores i de control

L'Administració de la Generalitat afirma que, si bé que encara no s'ha aprovat un codi de conducta d'alts càrrecs, aquest està molt avançat; de fet, actualment està pendent de superació el tràmit d'observacions departamentals previ a ser aprovat pel Govern. Sí que hi ha dues altres institucions que l'han aprovat (Consell de Garanties Estatutàries i l'Oficina Antifrau).

Pel que fa a la inclusió de principis ètics i regles de conducta en les bases de convocatòries de subvencions i contractes, ens trobem amb el següent:

En subvencions	En contractes
----------------	---------------

La generalitat en té 15 exemples (vegeu l'annex 8).	Generalitat, afecta 312 contractes (vegeu l'annex 8); AMB, 2 (afecten serveis de neteja i seguretat del Palau Centelles).
---	--

Taula 26: Inclusió de principis ètics i regles de conducta a l'Administració de la Generalitat i altres entitats

Per a exemples concrets, vegeu l'annex 8.

En **conclusió**, en vista de les dades anteriors, es pot observar que les **administracions públiques catalanes encara no han assumit una part dels mecanismes de bon govern previstos en la LTABG**. En efecte, el nombre de codis de conducta adoptats fins ara és significativament baix entre les entitats públiques catalanes. Tampoc no s'han incorporat de manera normalitzada els principis ètics i les regles de conducta en les bases de convocatòries de subvencions i contractes, excepte a la Generalitat.

2.5. Qüestionari 4. Sobre el dret a una bona administració: cartes de serveis

La LTABG preveu diferents mecanismes per al compliment del dret a una bona administració previst en l'article 41 de la Carta de Drets Fonamentals de la Unió Europea, en l'Estatut d'autonomia de Catalunya (art. 30), en la Llei 26/2010, de 3 d'agost, de règim jurídic i de procediment de les administracions públiques de Catalunya (art. 22) i afirmat en nombrosíssimes sentències del Tribunal de Justícia de la Unió Europea, del Tribunal Europeu de Drets Humans, del Tribunal Suprem espanyol i dels tribunals superiors de justícia, inclòs el català.

En la mateixa llei catalana s'al·ludeix a aquest dret directament en el títol V, el capítol II del qual l'inclou en el subtítol, tot i que no el distingeix del bon govern, amb què el confon en l'article 2 d, en barrejar aquest amb el dret a una bona administració, ja que defineix el primer com els principis, les obligacions i les regles sobre la qualitat dels serveis i el funcionament de l'Administració i els principis ètics i les bones pràctiques d'acord amb les quals han d'actuar els alts càrrecs de l'Administració, els càrrecs directius i la resta de personal al servei de l'Administració, amb l'objectiu que aquesta funcioni amb la màxima transparència, qualitat i equitat i amb garantia de rendició de comptes.

En particular, en el qüestionari 5 s'ha avaluat l'ús de les cartes de serveis. Les cartes de serveis, per mitjà de la LTABG, passen a tenir naturalesa reglamentària i vinculen l'Administració pública i els seus usuaris (art.59). En aquest sentit, n'hem de destacar el caràcter obligatori, fet que suposa una novetat respecte a la situació precedent. Entre altres aspectes, han de definir els estàndards mínims de qualitat del servei, les condicions d'accés, els drets i deures dels usuaris, el règim econòmic aplicable, els indicadors per fer-ne l'avaluació i les vies de reclamació i les vies utilitzables per obtenir informació i orientació amb relació al servei.

En primer lloc, analitzarem els grans municipis de més de 50.000 habitants.

En principi, pels resultats de les enquestes, hi ha 4 ajuntaments amb cartes de serveis clarament estructurades. Més d'un 50% dels municipis no tenen carta o en tenen menys d'una. Un ajuntament té 30 cartes; un altre, 19; un altre, 15, i un altre, 26.

Els serveis concrets sobre els quals s'aproven les cartes són, sobretot: seguretat, hisenda, consum/comerç, salut, serveis socials.

Les cartes inclouen:

Estàndards mínims de qualitat del servei desglossats, si escau, per categories de prestacions, i els indicadors i els instruments per a avaluar-ne l'aplicació	11 municipis
L'organització i la forma de gestió del servei	9 municipis
Les vies de reclamació utilitzables	9 municipis
Drets i deures dels usuaris	11 municipis
Sistemes de reclamació diferents dels recursos administratius, judicials i de les reclamacions patrimonials	9 municipis

Taula 27: Contingut cartes de serveis en municipis de més de 50.000 habitants

No hi ha hagut reclamacions sobre cartes. No hi ha hagut accions judicials.

En 76 cartes hi ha indicadors per avaluar-ne l'aplicació, però només 2 municipis n'avaluen l'aplicació.

Segon. Els municipis d'entre 20.000 i 50.000 habitants

Hi ha 191 cartes de serveis entre 5 municipis, però en un només municipi se'n concentren 171. Un 80% no tenen cartes de servei.

Els serveis concrets sobre els quals s'aproven les cartes són, sobretot: urbanisme i territori, medi ambient, educació, salut, serveis socials. Es veu un cert canvi d'èmfasi respecte als municipis més grans.

Les cartes inclouen segons els qüestionaris:

Estàndards mínims de qualitat del servei desglossats, si escau, per categories de prestacions, i els indicadors i els instruments per a avaluar-ne l'aplicació	4 municipis
L'organització i la forma de gestió del servei	9 municipis
Les vies de reclamació utilitzables	7 municipis
Drets i deures dels usuaris	5 municipis
Sistemes de reclamació diferents dels recursos administratius, judicials i de les reclamacions patrimonials	5 municipis

Taula 28: Contingut cartes de serveis en municipis entre 20.000 i 50.000 habitants

No hi ha hagut reclamacions sobre cartes. No hi ha hagut accions judicials.

En 6 cartes hi ha indicadors per avaluar-ne l'aplicació, però cap municipi l'avalua.

Tercer. Els municipis d'entre 5.000 i 20.000 habitants

6 municipis indiquen que sí que tenen cartes (un de sol té 61 del total de 70 cartes)

Els serveis concrets sobre els quals s'aproven les cartes són, sobretot: consum/comerç, medi ambient, salut, serveis socials.

Les cartes inclouen els continguts següents:

Estàndards mínims de qualitat del servei desglossats, si escau, per categories de prestacions, i els indicadors i els instruments per a avaluar-ne l'aplicació	7 municipis
L'organització i la forma de gestió del servei	10 municipis
Les vies de reclamació utilitzables	6 municipis
Drets i deures dels usuaris	9 municipis
Sistemes de reclamació diferents dels recursos administratius, judicials i de les reclamacions patrimonials	10 municipis

Taula 28: Contingut cartes de serveis en municipis entre 5.000 i 20.000 habitants

No hi ha hagut reclamacions sobre cartes. No hi ha hagut accions judicials.

En 48 cartes hi ha indicadors per avaluar-ne l'aplicació, però només 3 municipis l'avaluen.

Quart. Els municipis més petits (entre 500 i 5.000 habitants)

Hi ha 8 municipis que afirmen que tenen cartes de servei en multitud d'àrees. D'aquests un de sol concentra 60 cartes del total de 178.

Els serveis concrets sobre els quals s'aproven les cartes són, sobretot: urbanisme, medi ambient, salut, serveis socials, educació i hisenda.

Les cartes inclouen els continguts següents:

Estàndards mínims de qualitat del servei desglossats, si escau, per categories de prestacions, i els indicadors i els instruments per a avaluar-ne l'aplicació	24 municipis
L'organització i la forma de gestió del servei	17 municipis

Les vies de reclamació utilitzables	18 municipis
Drets i deures dels usuaris	12 municipis
Sistemes de reclamació diferents dels recursos administratius, judicials i de les reclamacions patrimonials	7 municipis

Taula 29: Contingut cartes de serveis en municipis entre 500 i 5.000 habitants

No hi ha hagut reclamacions sobre cartes. No hi ha hagut accions judicials.

No hi ha informació sobre quantes cartes contenen indicadors per avaluar-ne l'aplicació. En qualsevol cas, 4 municipis avaluen aquesta aplicació.

Cinquè. Les diputacions

En una diputació hi ha 10 cartes de servei. Aquestes cartes recullen totes les competències de la diputació, amb una per àrea: urbanisme, consum/comerç, medi ambient, salut i serveis socials, educació, esports, cultura, ocupació, agricultura i hisenda.

Les cartes inclouen els continguts següents:

Estàndards mínims de qualitat del servei desglossats, si escau, per categories de prestacions, i els indicadors i els instruments per a avaluar-ne l'aplicació	En una diputació
L'organització i la forma de gestió del servei	En una diputació
Les vies de reclamació utilitzables	En una diputació
Drets i deures dels usuaris	En una diputació
Sistemes de reclamació diferents dels recursos administratius, judicials i de les reclamacions patrimonials	En una diputació

Taula 30: Contingut cartes de serveis en diputacions

No hi ha hagut reclamacions sobre cartes. No hi ha hagut accions judicials.

En les 10 cartes hi ha indicadors per avaluar-ne l'aplicació. Una diputació n'ha avaluat l'aplicació.

Sisè. Els consells comarcals

Hi ha 107 cartes en àrees de les seves competències. Així, sobretot hi ha cartes en salut i serveis socials, educació, cultura, ocupació i medi ambient.

Les cartes inclouen els continguts següents:

Estàndards mínims de qualitat del servei desglossats, si escau, per categories de prestacions, i els indicadors i els instruments per a avaluar-ne l'aplicació	4 consells
L'organització i la forma de gestió del servei	9 consells
Les vies de reclamació utilitzables	3 consells
Drets i deures dels usuaris	4 consells
Sistemes de reclamació diferents dels recursos administratius, judicials i de les reclamacions patrimonials	1 consell

Taula 31: Contingut cartes de serveis en consells comarcals

No hi ha hagut reclamacions sobre cartes. No hi ha hagut accions judicials.

No s'han avaluat l'aplicació de les cartes.

Setè. Les universitats

Les 6 universitats que han respost que tenen cartes de servei. Les universitats tenen en total 61 cartes de serveis aprovades, però en una sola n'hi ha 50. Totes en educació (tot i que n'hi ha una d'ocupació).

Les cartes inclouen els continguts següents:

Estàndards mínims de qualitat del servei desglossats, si escau, per categories de prestacions, i els indicadors i els instruments per a avaluar-ne l'aplicació	En 5 universitats
L'organització i la forma de gestió del servei	En 5 universitats
Les vies de reclamació utilitzables	En les 6
Drets i deures dels usuaris	En les 6
Sistemes de reclamació diferents dels recursos administratius, judicials i de les reclamacions patrimonials	En les 6

Taula 32: Contingut cartes de serveis en universitats

No hi ha hagut reclamacions sobre cartes. No hi ha hagut accions judicials.

En les cartes hi ha indicadors per avaluar-ne l'aplicació, les sis universitats n'han avaluat l'aplicació.

Vuitè. Administració de la Generalitat, AMB i les sis institucions reguladores i de control

Només l'Administració de la Generalitat tenia i té cartes de servei. No obstant això, en la seva resposta al qüestionari ha indicat que les que tenia prèviament a l'aprovació de la Llei no s'han computat per a aquesta avaluació, ja que no compleixen les condicions necessàries d'acord amb els requisits de la norma que aquí s'avalua. Per això, només s'han inclòs 5 cartes del Departament de Territori i Sostenibilitat. Aquestes 5 cartes compleixen totes les condicions de la Llei.

Les cartes inclouen els continguts següents:

Estàndards mínims de qualitat del servei desglossats, si escau, per categories de prestacions, i els indicadors i els instruments per a avaluar-ne l'aplicació	En les 5
L'organització i la forma de gestió del servei	En les 5
Les vies de reclamació utilitzables	En les 5
Drets i deures dels usuaris	En les 5
Sistemes de reclamació diferents dels recursos administratius, judicials i de les reclamacions patrimonials	En les 5

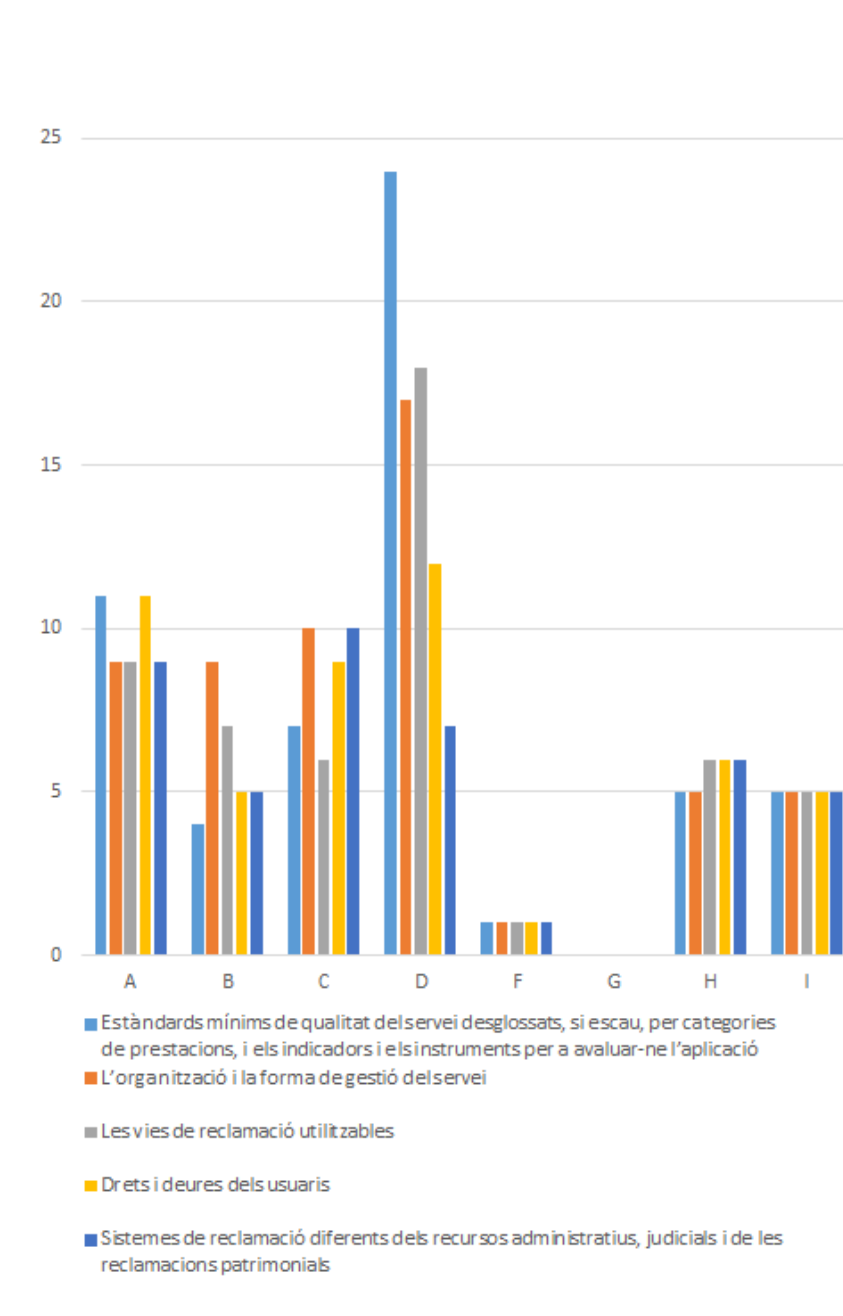
Taula 33: Contingut cartes de serveis en l'Administració de la Generalitat i altres entitats

No hi ha hagut reclamacions sobre cartes. No hi ha hagut accions judicials.

En les cartes hi ha indicadors per avaluar-ne l'aplicació. De les 5, se n'han avaluat 4.

En **conclusió**, novament en aquest cas les xifres obtingudes dels qüestionaris són reveladores que **els principis de bona administració previstos en la Llei encara no s'han traslladat de manera normalitzada a les administracions públiques catalanes a través de l'adopció de les cartes de serveis**. Així mateix, és rellevant observar que la normativització de les cartes de serveis que es desprèn de l'article 59.2 LTABG encara no ha estat reconeguda per les administracions públiques que han contestat al qüestionari. No obstant això, hi ha avenços i notables excepcions que poden donar guia a la resta d'ens obligats.

Finalment, **les administracions públiques amb més població han adoptat més cartes de serveis que els municipis més petits**, en què aquesta qüestió encara no s'ha abordat, llevat d'alguna excepció.



Gràfic 11: Contingut cartes de serveis. Resum

2.6. Qüestionari 5. Sobre el dret a una bona administració: avaluació permanent dels serveis públics i de les obligacions públiques relatives a propostes i suggeriments dels ciutadans

La LTAGB preveu, en el marc del dret a una bona administració, que els usuaris tenen dret a ser consultats de manera permanent i regular sobre el seu grau de satisfacció sobre els serveis públics i activitats gestionades per l'Administració pública (art. 60). A més, d'acord amb l'article 61, es reconeix el dret a formular propostes i suggeriments de millora que han de ser donats a conèixer de forma anonimitzada i reconèixer i fer públiques els que impliquin una millora substancial dels serveis públics. En conseqüència, aquests preceptes de la Llei emmarquen la participació ciutadana en relació amb la millora dels serveis públics, qüestió molt rellevant en el marc l'estat social i democràtic de dret.

En el qüestionari 5 s'ha avaluat l'extensió i ús d'aquests mecanismes.

En primer lloc, analitzarem els grans municipis de més de 50.000 habitants.

En aquests municipis aproximadament un 50% han elaborat enquestes sobre el grau de satisfacció pel que fa als serveis públics i les activitats gestionades. És cert que només 8 ho han programat amb regularitat. Un ajuntament ha fet 1.450 enquestes i 5.877 consultes. Certament, són anteriors a la Llei en la seva immensa majoria.

La publicitat en el portal d'aquestes enquestes i consultes i dels resultats que se'n deriven és baixa: unes 60/70 vegades de més de 1.500 enquestes i gairebé 6.000 consultes.

En total, sembla que s'han rebut, a més:

Propostes de millora	2.878
Suggeriments	7.647

Taula 34: Mecanismes bona administració en municipis més de 50.000 habitants

Per a això s'ha utilitzat sobretot la bústia de suggeriments, tot i que el portal de govern obert comença a ser utilitzat en almenys 7 ajuntaments.

En general, no es comunica a la ciutadania el que aquesta proposa o suggereix.

Segon. Els municipis d'entre 20.000 i 50.000 habitants

En aquests municipis aproximadament un 30% han elaborat enquestes sobre el grau de satisfacció pel que fa als serveis públics i les activitats gestionades. És cert que només 6 ho han programat amb regularitat. Un ajuntament ha fet 303 enquestes, però la mitjana és de 18 i en total han estat 483. Pel que fa a les consultes, n'hi ha hagut un total de 234 (en un ajuntament, 23). Certament, són anteriors a la Llei en la seva immensa majoria.

La publicitat en el portal d'aquestes enquestes i consultes i dels resultats que se'n deriven és baixa: 3 ajuntaments ho fan, però només ho han fet 8 vegades.

En total, sembla que s'han rebut, a més:

Propostes de millora	2.166
Suggeriments	3.513

Taula 35: Mecanismes bona administració en municipis entre 20.000 i 50.000 habitants

Per a això s'ha utilitzat sobretot la bústia de suggeriments, tot i que el portal de govern obert o el de transparència comença a ser utilitzat en almenys 10 ajuntaments.

En general, no es comunica a la ciutadania el que aquesta proposa o suggereix, però l'excepció són 3 ajuntaments, un dels quals afirma haver-ho fet en 861 ocasions (probablement hi ha un error en aquesta dada).

Tercer. Els municipis d'entre 5.000 i 20.000 habitants

D'aquests municipis només 20 han elaborat enquestes sobre el grau de satisfacció pel que fa als serveis públics i les activitats gestionades. 13 ho han programat amb regularitat. Un ajuntament ha fet 1.674 enquestes, però la mitjana és de 20 i en total han estat 1.841. Pel que fa a les consultes, n'hi ha hagut un total de 18. Probablement, són anteriors a la Llei en la seva immensa majoria.

La publicitat en el portal d'aquestes enquestes i consultes i dels resultats que se'n deriven és baixa: 4 ajuntaments ho fan per a les enquestes i 5 per als resultats.

En total, sembla que s'han rebut, a més:

Propostes de millora	1.310
Suggeriments	1.675

Taula 36: Mecanismes bona administració en municipis entre 5.000 i 20.000 habitants

Sobretot s'ha utilitzat la bústia de suggeriments; el portal de govern s'ha utilitzat en 6 ajuntaments.

En general, no es comunica a la ciutadania el que aquesta proposa o suggereix, a excepció de 5 ajuntaments.

Quart. Els municipis més petits (entre 500 i 5.000 habitants)

Dels 308 municipis enquestats, només han elaborat enquestes sobre el grau de satisfacció pel que fa als serveis públics i les activitats gestionades 7 municipis. És cert que els 7 ho han programat amb regularitat. Un ajuntament ha fet 500 enquestes, però la mitjana és 3 i el total han estat de 616. Pel que fa a les consultes, n'hi ha hagut un total de 48, que es concentren en 5 municipis. Probablement, són anteriors a la Llei en la seva immensa majoria.

La publicitat en el portal d'aquestes enquestes i consultes i dels resultats que se'n deriven és baix: només en dos ajuntaments es fa.

En total, sembla que s'han rebut, a més:

Propostes de millora	271 (només contesten 9)
Suggeriments	339 (només contesten 9)

Taula 37: Mecanismes bona administració en municipis entre 500 i 50.000 habitants

Per a això s'ha utilitzat sobretot la bústia de suggeriments. El portal de govern s'ha utilitzat en 6 ajuntaments.

En general, no es comunica a la ciutadania el que aquesta proposa o suggereix, però l'excepció són 7 ajuntaments (en un s'han comunicat 120 propostes i suggeriments).

Cinquè. Les diputacions

En 2 diputacions hi ha enquestes sobre el grau de satisfacció pel que fa als serveis públics i les activitats gestionades. En la resta sembla que no.

S'han fet 2 enquestes, però no s'han fet consultes. No hi ha publicitat de les enquestes excepte en una diputació.

En total, sembla que s'han rebut:

Propostes de millora	585 a través de la bústia
-----------------------------	---------------------------

Suggeriments	0
---------------------	---

Taula 38: Mecanismes bona administració en diputacions

No es comunica a la ciutadania el que aquesta proposa o suggereix.

Sisè. Els consells comarcals

En 10 hi ha enquestes sobre el grau de satisfacció pel que fa als serveis públics i les activitats gestionades. En la resta de consells sembla que no. D'aquests 10, en 7 es fan enquestes periòdicament.

S'han fet 229 enquestes en total, considerant les dades que envien els consells. En només un consell s'han fet consultes (10 consultes). No hi ha publicitat de les enquestes excepte en un consell.

En total, sembla que, a més, s'han rebut:

Propostes de millora	En 3 consells, 1.023 en total, però en un de sol n'hi ha 1.000.
Suggeriments	En 4, 1.025 en total, però en un de sol n'hi ha 1.000.

Taula 39: Mecanismes bona administració en consells comarcals

En 4 es comunica a la ciutadania el que aquesta proposa o suggereix.

Setè. Les universitats

En 5 de les 6 universitats que van contestar es fan enquestes periòdiques. En total s'han fet 39.406 enquestes (però només una de sola en té 32.000). També s'han fet consultes, però moltes menys: 9 (en 2 universitats). La publicitat de les enquestes i dels resultats es produeix en 2 universitats.

En total, sembla que s'han rebut:

Propostes de millora	8.030 (però 8.000 es concentren en només una)
Suggeriments	8.066 (però 8.000 es concentren en només una)

Taula 40: Mecanismes bona administració en universitats

En 2 universitats s'ha utilitzat el portal de transparència i govern obert per recollir els suggeriments i les propostes.

En 2 universitats es comunica a la ciutadania el que aquesta proposa o suggereix.

Vuitè. Administració de la Generalitat; l'AMBi les sis institucions reguladores i de control no havien de contestar aquests qüestionaris.

L'Administració de la Generalitat fa enquestes regularment. S'han publicat els resultats en 51 casos. En total s'han fet 315.625 enquestes. No obstant això, d'aquestes, el CatSalut en concentra 315.000 entre 2002 i 2015 (el 99%). També es fan consultes, en concret, se n'han fet 73.542.

En total, sembla que, a més, s'han rebut:

Propostes de millora	425
Suggeriments	1098

Taula 41: Mecanismes bona administració en l'Administració de la Generalitat i altres entitats

En 14 casos s'ha comunicat a la ciutadania el que aquesta proposa o suggereix.

En conclusió, són molt poques les administracions i entitats públiques catalanes que duen a terme procés d'avaluació de qualitat de les polítiques públiques i dels serveis públics, tal com preveu l'article 60 LTABG. Les propostes i els suggeriments de la ciutadania a les administracions públiques es canalitza principalment i bàsicament a través de les bústies creades a aquest efecte. Tanmateix, la comunicació a la ciutadania de les seves propostes i del que se'n fa és pràcticament nul·la.

2.7. Qüestionari 6. Sobre el bon govern i la millora de la qualitat normativa

El capítol III del títol V de la LTABG es dedica a la “millora de la qualitat normativa”. Els articles 62-64 s’han d’interpretar sistemàticament amb els articles 59 a 70 de la Llei 26/2010, que regulen el procediment d’elaboració de reglaments de l’Administració de la Generalitat; els articles 36 i següents de la Llei 5/2008, de 5 de novembre, de la presidència de la Generalitat i del Govern, amb referència als avantprojectes de llei i altres normes amb rang de llei, i l’article 178 del Decret legislatiu 2/2003, de 28 d’abril, pel qual s’aprova el Text refós de la Llei municipal i de règim local de Catalunya, pel que fa a les ordenances i els reglaments locals. I, a més, hi ha l’article 4 i següents de la Llei d’economia sostenible de 2011, aplicable a l’elaboració de reglaments, projectes de llei i ordenances i reglaments locals, i que tenen caràcter bàsic.

L’article 64, en concret, s’ocupa de la millora de la regulació, en el sentit de la *better o smartregulation*, moviment de caràcter internacional que fa anys que ha arribat també a Espanya i Catalunya. L’apartat 4 de l’article 64, amb referència a les proves pilot, no és sinó una reiteració, més detallada, de l’antic article 67 de la Llei 13/1989, d’organització, procediment i règim jurídic de l’Administració de la Generalitat de Catalunya, derogat per la Llei 26/2010. Pel que fa a l’apartat 1, sembla que vol fer referència a l’avaluació d’impacte normatiu i el mesurament de càrregues administratives, mitjançant el mètode reconegut del *International Standard Cost Model*. Tant aquest primer apartat de l’article 64 com el segon s’ha d’entendre que fan referència genèrica, en definitiva, a les tècniques d’avaluació *ex ante* i *ex post* de normativa internacionalment reconegudes.

El desenvolupament de totes aquestes tècniques s’han avaluat en el qüestionari 6.

S’ha de tenir en compte que, com es dirà més endavant, l’avaluació *ex ante* de reglaments de l’Administració de la Generalitat no és una novetat de la LTABG, però com no es disposa de cap avaluació *ex post* del funcionament d’aquesta obligació jurídica, prevista ja en la Llei 26/2010, i ara reiterada per aquesta llei, va semblar una bona idea aprofitar l’avinentsa per preguntar també què havia passat des de l’entrada en vigor de la LTABG respecte a l’avaluació d’impacte normatiu *ex ante* d’aquests reglaments de la Generalitat, ja que es feia l’esforç d’elaborar i difondre els qüestionaris.

En primer lloc, analitzarem els grans municipis de més de 50.000 habitants.

En aquests municipis, s'han aprovat 4.137 normes; i en relació amb aquestes s'han produït els desenvolupaments següents en matèria de qualitat normativa:

Ordenances, decrets, ordres en què s'ha dut a terme una avaluació d'impacte normatiu abans d'haver-se aprovat	36
Ordenances, decrets, ordres en què s'hagi dut a terme un estudi cost-benefici o similar abans d'haver-se aprovat	49
Ordenances/decrets o ordres en què s'hagi utilitzat una metodologia (com ara l' <i>standard cost model</i> o similar) per mesurar les càrregues administratives	27
Ordenances/decrets o ordres en què hi hagi hagut una avaluació posterior a la seva entrada en vigor per verificar-ne el grau de compliment	27

Taula 42: Normes aprovades segons principis qualitat normativa en municipis més de 50.000 habitants

Els exemples de normes que han inclòs aquests avenços solen ser normes reguladores de taxes i ordenances fiscals. Cal esmentar que sempre es detallen les mateixes normes per als quatre apartats.

Els recursos contra aquestes normes han estat 11 (però 10 al mateix ajuntament).

No hi ha exemples de convenis signats amb sectors afectats ni de proves pilot realitzades abans de l'aprovació de noves normes per verificar-ne la idoneïtat.

Sembla que es consideren com a textos consolidats 52 de les normes aprovades (en un municipi n'hi ha 27). No és clar que siguin realment textos consolidats.

Finalment, no hi ha exemples de normes que hagin comportat la simplificació de l'ordenament jurídic vigent.

Segon. Els municipis d'entre 20.000 i 50.000 habitants

En aquests municipis, s'han aprovat 3.179 normes; i en relació amb aquestes s'han produït els desenvolupaments següents en matèria de qualitat normativa:

Ordenances, decrets, ordres en què s'ha dut a terme una avaluació d'impacte normatiu abans d'haver-se aprovat	101 (però en només 4 municipis)
Ordenances, decrets, ordres en què s'hagi dut a terme un estudi cost-benefici o similar abans d'haver-se aprovat	94 (però en només 4 municipis)
Ordenances/decrets o ordres en què s'hagi utilitzat una metodologia (com ara l' <i>standard cost model</i> o similar) per mesurar les càrregues administratives	63 (però en només 4 municipis)

Ordenances/decrets o ordres en què hi hagi hagut una avaluació posterior a la seva entrada en vigor per verificar-ne el grau de compliment	30 (però en només 3 municipis)
--	--------------------------------

Taula 43: Normes aprovades segons principis qualitat normativa en municipis entre 20.000 i 50.000 habitants

Els exemple de normes que han inclòs aquests avenços solen ser normes reguladores de taxes i ordenances fiscals.

Els recursos contra aquestes normes han estat 9 (però es concentren en 3 ajuntaments).

No hi ha exemples de convenis signats amb sectors afectats ni de proves pilot realitzades abans de l'aprovació de noves normes per verificar-ne la idoneïtat.

Sembla que es consideren com textos consolidats 67 de les normes aprovades (en un municipi hi ha 27). No és clar que siguin realment textos consolidats.

Finalment, hi ha 5 exemples de normes que comporten la simplificació de l'ordenament vigent. No obstant això, els exemples no sembla que s'adeqüin al que són aquest tipus de normes.

Tercer. Els municipis d'entre 5.000 i 20.000 habitants

En aquests municipis, s'han aprovat 5.527 normes; i en relació amb aquestes s'han produït els desenvolupamentssegüents en matèria de qualitat normativa:

Ordenances, decrets, ordres en què s'ha dut a terme una avaluació d'impacte normatiu abans d'haver-se aprovat	136 (però en només 6 municipis)
Ordenances, decrets, ordres en què s'hagi dut a terme un estudi cost-benefici o similar abans d'haver-se aprovat	264 (però en només 14 municipis)
Ordenances/decrets o ordres en què s'hagi utilitzat una metodologia (com ara l' <i>standard cost model</i> o similar) per mesurar les càrregues administratives	19 (però en només 5 municipis)
Ordenances/decrets o ordres en què hi hagi hagut una avaluació posterior a la seva entrada en vigor per verificar-ne el grau de compliment	78 (però en només 5 municipis)

Taula 44: Normes aprovades segons principis qualitat normativa en municipis entre 5.000 i 20.000 habitants

Els exemples de normes que han inclòs aquests avenços solen ser normes reguladores de taxes, preus i ordenances fiscals. S'utilitzen les mateixes gairebé sempre com a exemples.

Els recursos contra aquestes normes han estat 69.

Hi ha un exemple de convenis signats amb sectors afectats i de proves pilot realitzades abans de l'aprovació de noves normes per verificar-ne la idoneïtat^[U5]

Sembla que es consideren com a textos consolidats 278 de les normes aprovades (en 15 municipis). No és clar que siguin realment textos consolidats.

Finalment, hi ha 6 exemples de normes que han comportat la simplificació de l'ordenament jurídic vigent (en 3 municipis). No obstant això, els exemples no sembla que s'adeqüin al que són aquest tipus de normes.

Quart. Els municipis més petits (entre 500 i 5000 habitants)

En aquests municipis, s'han aprovat 1913 normes; i en relació amb aquestes s'han produït els següents desenvolupaments en matèria de qualitat normativa.

Ordenances, decrets, ordres en què s'ha dut a terme una avaluació d'impacte normatiu abans d'haver-se aprovat	231 (però en només 8 municipis)
Ordenances, decrets, ordres en què s'hagi dut a terme un estudi cost-benefici o similar abans d'haver-se aprovat	540 (però en només 22 municipis)
Ordenances/decrets o ordres en què s'hagi utilitzat una metodologia (com ara l' <i>standard cost model</i> o similar) per mesurar les càrregues administratives	109 (però en només 8 municipis)
Ordenances/decrets o ordres en què hi hagi hagut una avaluació posterior a la seva entrada en vigor per verificar-ne el grau de compliment	49 (però en només 6 municipis)

Taula 45: Normes aprovades segons principis qualitat normativa en municipis entre 500 i 5.000 habitants

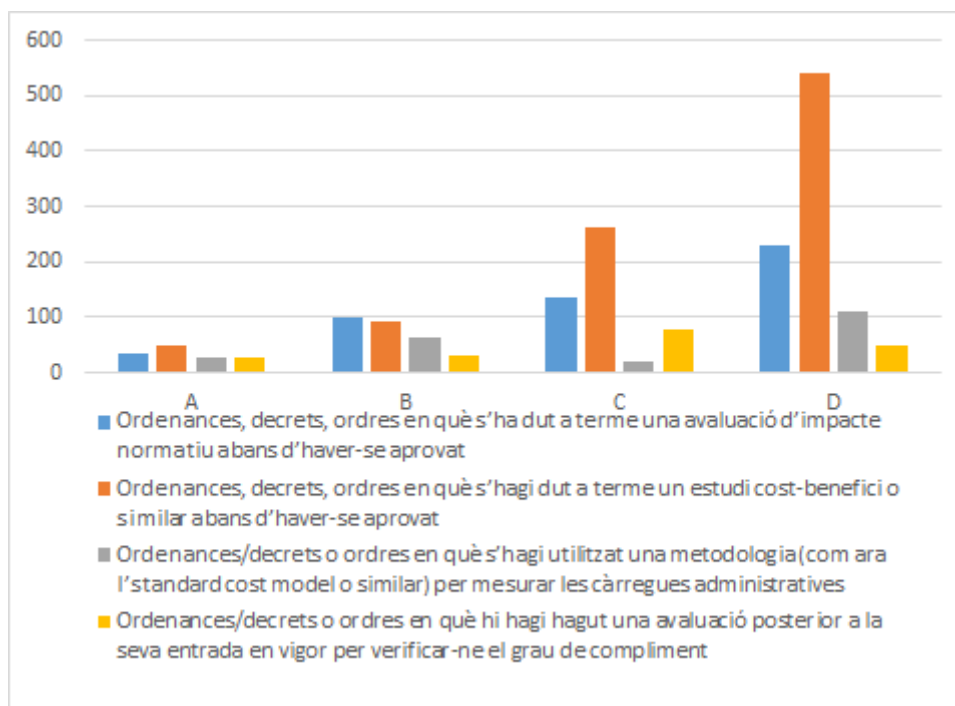
Els exemple de normes que han inclòs aquests avenços solen ser normes reguladores de taxes, preus i ordenances fiscals. S'utilitzen les mateixes gairebé sempre com a exemples per a tot.

Els recursos contra aquestes normes han estat 24.

Hi ha 7 exemples, en 3 municipis, de convenis signats amb sectors afectats i de proves pilot realitzades abans de l'aprovació de noves normes per verificar-ne la idoneïtat. No obstant això, els exemples no sembla que s'adeqüin al que són aquests convenis o proves pilot.

Sembla que es consideren com textos consolidats 218 de les normes aprovades (en 15 municipis). No és clar que siguin realment textos consolidats.

Finalment, hi ha 21 exemples de normes que han comportat simplificació, concentrades en 4 municipis. No obstant això, els exemples no sembla que s'adeqüin al que són aquest tipus de normes.



Gràfic 12: Normes adoptades segons principis qualitat normativa. Resum municipis

Cinquè. Les diputacions

No se'ls van enviar. No obstant això, contesta una diputació. Indica que hi ha 3 normes aprovades. No hi ha avenços de cap tipus en qualitat normativa. No es declaren recursos. Es fa menció de tres textos consolidats, però no s'identifiquen.

Sisè. Els consells comarcals

No se'ls van enviar. No obstant això, s'informa de 73 normes aprovades. No hi ha avenços de moment en qualitat normativa de cap tipus. No obstant això, s'indica que hi ha 2 casos de convenis signats amb sectors afectats o de proves pilot realitzades abans de l'aprovació de noves normes per verificar-ne la idoneïtat, però no s'identifiquen.

Setè. Les universitats

Aquí, com ja es va fer en l'àmbit de codis de conducta, i tot i que hi estan obligades com la resta d'administracions pels article 62 i següents de la LTBG, s'ha optat per no avaluar la peculiar normativa universitària i concentrar els esforços en normes jurídiques aprovades per administracions territorials i institucionals vinculades.

Vuitè. Administració de la Generalitat; l'AMB i les sis institucions reguladores i de control no l'havien de contestar.

L'Administració de la Generalitat ha aprovat 138 decrets i ordres entre l'1 de juliol de 2015 i 17 de febrer de 2016. En general, s'han tingut en compte els decrets i les ordres que són disposicions de caràcter general i que han estat acompanyats amb la memòria d'avaluació.

S'ha de tenir en compte que, si bé és cert que l'avaluació *ex ante* de reglaments de l'Administració de la Generalitat no és una novetat de la LTBG, el fet cert és que no es disposa de cap avaluació *ex post* del funcionament d'aquesta obligació jurídica, reiterada per aquesta llei. Per això, va semblar bona idea aprofitar l'avinentsa per preguntar també què havia ocorregut des de l'entrada en vigor de la LTBG respecte a l'avaluació d'impacte normatiu *ex ante*. Per a més detalls sobre el desenvolupament de les polítiques de qualitat normativa, vegeu l'entrevista amb el **cap de l'Àrea de la Millora de la Regulació del Departament de Presidència de la Generalitat de Catalunya (annex 7)**.

En relació amb les disposicions de caràcter general s'han produït els desenvolupaments següents en matèria de qualitat normativa (per a exemples concrets, vegeu annex 8):

Ordenances, decrets, ordres en què s'ha dut a terme una avaluació d'impacte normatiu abans d'haver-se aprovat	138. Exigit per l'article 64.3 de la Llei 26/2010, de 3 d'agost, de règim jurídic i de procediment de les administracions públiques de Catalunya.
Ordenances, decrets, ordres en què s'hagi dut a terme un estudi cost-benefici o similar abans d'haver-se aprovat	L'Administració de la Generalitat afirma que l'exigència d'efectuar una avaluació d'impacte normatiu no implica necessàriament la primacia de la valoració econòmica sobre altres interessos públics. El criteri d'eficiència és molt important, però no és l'únic – i per això no es preveu l'obligació d'efectuar una anàlisi cost-benefici formal que maximitzi en tot cas el benefici net –, sinó que ha de ser ponderat juntament amb altres exigències constitucionals i valors inherents a l'estat de dret. Per això, cap norma ha anat acompanyada d'una anàlisi d'aquest tipus.
Ordenances/decrets o ordres en què s'hagi utilitzat una metodologia (com ara l' <i>standard cost model</i> o similar) per mesurar les càrregues administratives	63 normes. Metodologia prevista en el <i>Manual internacional del model de costos estàndard</i> , d'acord amb el que disposa la Guia de bones pràctiques per a l'elaboració i la revisió de normativa amb incidència en l'activitat econòmica, aprovada per Acord del Govern de 13 d'abril de 2010.

Ordenances/decrets o ordres en què hi hagi hagut una avaluació posterior a la seva entrada en vigor per verificar-ne el grau de compliment	3 normes.
--	-----------

Taula 46: Normes aprovades segons principis qualitat normativa en l'Administració de la Generalitat i altres entitats

Els recursos contra aquestes normes han estat 27.

Hi ha 3 exemples de convenis signats amb sectors afectats i de proves pilot realitzades abans de l'aprovació de noves normes per verificar-ne la idoneïtat (vegeu annex 8).

Sembla que es consideren com a textos consolidats 92 de les normes aprovades (vegeu annex 8).

Finalment, hi ha 71 exemples de normes que han comportat simplificació (vegeu annex 8).

En **conclusió**, algunes administracions públiques, sobretot la Generalitat, ja han utilitzat els mecanismes de millora de la qualitat normativa previstos en la LTABG. Tanmateix, des del punt de vista agregat, **el nombre d'iniciatives normatives que s'han aprovat seguint aquests principis és molt baix en l'àmbit local**. En termes generals, **les administracions locals catalanes no han utilitzat nous mecanismes per a la millora de la regulació**, previstos en l'article 64 LTABG, com ara els convenis signats amb sectors afectats o les proves pilot realitzades abans de l'aprovació de noves normes per verificar-ne la idoneïtat.

2.8. Qüestionari 7. Sobre el sistema de garanties

La LTABG inclou un complet sistema de garanties. Aquest sistema incorpora un règim de recursos administratiu: la reclamació davant Comissió de Garantia del Dret d'Accés a la Informació Pública (GAIP), creada per la mateixa norma; la intervenció del Síndic de Greuges i de l'Oficina Antifrau de Catalunya, i un règim sancionador i un procediment extern d'avaluació del compliment de la llei.

En primer lloc, la LTABG preveu que contra els actes de l'Administració pública que vulnerin els drets reconeguts i contra les omissions que en comportin l'incompliment es pot interposar un recurs administratiu. En particular, es preveu que les resolucions expresses o presumptes en matèria d'accés a la informació poden ser objecte de recurs de reposició davant l'òrgan que les va dictar.

En segon lloc, la LTABG estableix que les resolucions expresses o presumptes en matèria d'accés a la informació, i també les que eventualment resolguin els recursos de reposició, poden ser objecte d'una reclamació gratuïta i voluntària davant la Comissió de Garantia del Dret d'Accés a la Informació Pública (GAIP) (vegeu l'annex d'entrevistes per a més detall). Les reclamacions s'han d'interposar en el termini d'un mes i es poden tramitar a través d'un procediment de mediació o un procediment ordinari amb resolució. La reclamació s'ha de resoldre en el termini màxim de dos mesos a partir de la finalització dels quals es podrà entendre desestimada.

En tercer lloc, la LTABG preveu que el Síndic de Greuges, la Sindicatura de Comptes i l'Oficina Antifrau de Catalunya han de vetllar pel compliment de la Llei.

Finalment, la LTABG disposa un complet règim sancionador que inclou una llista molt extensa d'infraccions en matèria de transparència, accés a la informació pública, bon govern i govern obert. En aquest àmbit, la LTABG també determina la responsabilitat per la comissió de les infraccions tipificades en la Llei, defineix el procediment sancionador i concreta els òrgans competents per ordenar-ne la incoació, per instruir-lo i per resoldre'l.

Dit tot això, analitzarem, en primer lloc, els grans municipis de més de 50.000 habitants.

Amb relació al règim sancionador, només un ajuntament fa referència a expedients incoats. Dóna la xifra probablement errònia de 120 expedients sancionadors incoats. Pel que fa a l'origen de la incoació, s'assenyalen les dades següents:

Per denúncia d'un ciutadà	0
Per denúncia interna	0
A instàncies del Síndic de Greuges, la Sindicatura de Comptes o l'Oficina Antifrau de Catalunya	5, a instàncies de l'Oficina Antifrau

Taula 47: Incoació de procediments sancionadors en municipis més de 50.000 habitants

Però després no s'ofereixen dades sobre les causes de la incoació ni les sancions existents, ni si s'incoen a alts càrrecs o a altres subjectes obligats. En suma, no hi ha dades de sancions, ni de sancionats.

Segon. Els municipis d'entre 20.000 i 50.000 habitants

Les dades d'aquests qüestionaris apareixen llastades per dos errors manifestos en dos dels ajuntaments a l'horad'emplenar el qüestionari. Així, segons aquests dos ajuntaments, un té 10.820 expedients sancionadors incoats per infraccionsLTABG, i l'altre, 2.841. Sembla que es refereixen a un altre tipus d'incoacions per infraccions d'altres normes. Més endavant, aquests dos municipis indiquen que han decidit no incoar el procediment sancionador, malgrat ser instats a fer-ho pel Síndic de Greuges, la Sindicatura de Comptes o l'Oficina Antifrau de Catalunya en 10.777 expedients (un) i 2.779 (l'altre). Novament, un error manifest. Com també són errònies les dades de recursos.

En general, si s'eliminen aquestes dades, pel que fa a l'origen de la incoació, s'assenyala el següent:

Per denúncia d'un ciutadà	0
Per denúncia interna	0
A instàncies del Síndic de Greuges, la Sindicatura de Comptes o l'Oficina Antifrau de Catalunya	9, a instàncies de l'Oficina Antifrau (en un només municipi). Dada probablement errònia. 1, a instàncies de la Sindicatura de Comptes

Taula 48: Incoació de procediments sancionadors en municipis entre 20.000 i 50.000 habitants

Finalment, no es constata cap incoació ni sanció per falta molt greu, greu o lleu, ni a alts càrrecs ni a empleats públics, ni a altres subjectes obligats.

Tercer. Els municipis d'entre 5.000 i 20.000 habitants

D'aquests municipis en 11 s'afirma que hi ha procediments incoats per infracció LTABG, en total sumen 547 (un declara que en té 307 d'incoats), dada errònia, que es deu referir a expedients sancionadors totals del municipi.

Pel que fa a l'origen de la incoació, s'assenyalen les dades següents:

Per denúncia d'un ciutadà	0
Per denúncia interna	0
A instàncies del Síndic de Greuges, la Sindicatura de Comptes o l'Oficina Antifrau de Catalunya	5 (Oficina Antifrau de Catalunya).

Taula 49: Incoació de procediments sancionadors municipis entre 5.000 i 20.000 habitants

Un municipi indica que ha decidit no incoar el procediment sancionador, malgrat haver estat instat a fer-ho pel Síndic de Greuges, la Sindicatura de Comptes o l'Oficina Antifrau de Catalunya en 296 expedients. Una altra dada errònia.

Finalment, no es constata cap incoació ni sanció per falta molt greu. Hi ha una greu per reincidència en la comissió d'infraccions lleus en el termini de dos anys. I en faltes lleus un municipi dona la xifra de 18.135, que probablement, novament, sigui errònia. Les dades d'infraccions lleus queden així:

Per demorar l'enviament de la informació sol·licitada pel Síndic de Greuges d'acord amb el que estableix l'article 93.3. S'entén que hi ha demora si la informació no s'ha lliurat en el termini de tres mesos des de la petició formulada pel Síndic de Greuges.	1
Actes i les omissions que constitueixen descurança o negligència en el compliment dels obligacions establertes per aquesta llei i en l'atenció dels ciutadans quan exerceixen els drets que els garanteix la norma.	1.100 (suma de tres municipis) + 18.135 (un municipi) Dades que semblen clarament errònies

Taula 50: Infraccions en municipis entre 5.000 i 20.000 habitants

Posteriorment, no es donen dades de sancions ni a alts càrrecs ni a empleats públics, ni a altres subjectes obligats. Hi ha tres recursos contra les sancions i en dos casos la sanció ha estat anul·lada.

Quart. Els municipis més petits (entre 500 i 5000 habitants)

Hi ha 4 municipis que donen compte de 13 expedients incoats. Pel que fa a l'origen de la incoació, s'assenyalen les dades següents:

Per denúncia d'un ciutadà	0
Per denúncia interna	11 (però no es van incoar finalment)
A instàncies del Síndic de Greuges, la Sindicatura de Comptes o l'Oficina Antifrau de Catalunya	1 (Síndic de Greuges)

Taula 51: Incoació de procediments sancionadors municipis entre 500 i 5.000 habitants

Hi ha 6 municipis que indiquen que han decidit no incoar el procediment sancionador, malgrat haver estat instats a fer-ho pel Síndic de Greuges, la Sindicatura de Comptes o l'Oficina Antifrau de Catalunya en 118 expedients. Aquestes dades són errònies també en almenys 2 casos (un amb 80 expedients no incoats i l'altre amb 21).

Hi ha una sanció molt greu per “incomplir les obligacions i els deures de publicitat establerts pels capítols II i III del títol II aplicant de manera manifestament injustificada els límits a què fa referència l'article 7 de la Llei 19/2014”. N'hi ha tres de greus per reincidència en la comissió d'infraccions lleus en el termini de dos anys. Les dades d'infraccions lleus queden així:

Per demorar l'enviament de la informació sol·licitada pel Síndic de Greuges d'acord amb el que estableix l'article 93.3. S'entén que hi ha demora si la informació no s'ha lliurat en el termini de tres mesos des de la petició formulada pel Síndic de Greuges.	3
Actes i les omissions que constitueixen descurança o negligència en el compliment dels obligacions establertes per aquesta llei i en l'atenció dels ciutadans quan exerceixen els drets que els garanteix la norma.	17.201 (suma de dos municipis). Dades que semblen clarament errònies

Taula 52: Infraccions en municipis entre 500 i 5.000 habitants

Els imports de les multes cobrades per les sancions són erronis, per la qual cosa no es prenen en consideració. Posteriorment, no es donen dades de sancions ni a alts càrrecs ni a empleats públics. Això sí, s'assenyalen 2 sancions a altres subjectes obligats (persona física o jurídica que va fer activitats qualificades legalment com a serveis d'interès general o universal). Finalment, hi ha 2 recursos judicials en marxa i 22 recursos administratius (20 en un només municipi).

Cinquè. Les diputacions

No hi ha cap incoació o sanció.

Sisè. Els consells comarcals

No hi ha cap incoació o sanció.

Setè. Les universitats

No hi ha cap incoació o sanció.

Vuitè. Administració de la Generalitat, AMB i les sis institucions reguladores i de control

No hi ha cap incoació o sanció.

En **conclusió, el règim sancionador està per encetar**. Pràcticament no s'ha incoat cap expedient sancionador i, en vista de les dades aportades per les administracions i entitats locals en els qüestionaris, hi ha elements per dubtar de la qualitat o precisió de la informació aportada.

3. L'accés a la informació pública

L'accés a la informació pública és un dels eixos bàsics de la Llei 19/2014 que complementa les obligacions de transparència activa que tenen les administracions públiques catalanes i permet que una persona sol·liciti a una administració pública qualsevol informació que hagi elaborat o que la tingui en poder seu com a conseqüència de la seva activitat o de l'exercici de les seves funcions.

L'avaluació del compliment de les obligacions que es deriven per a les administracions públiques del reconeixement del dret d'accés a la informació pública s'ha dut a terme a través de dues metodologies. D'una banda, formulant diferents preguntes a les mateixes administracions públiques relatives a l'aplicació que han fet del que preveu la Llei 19/2014 a través d'un qüestionari electrònic (vegeu més amunt). D'altra banda, sol·licitant diferents informacions als subjectes obligats per la Llei 19/2014 seguint la metodologia del ciutadà ocult.

A continuació es descriu l'abast d'aquesta segona metodologia i s'analitzen les dades obtingudes.

3.1. Metodologia utilitzada

El compliment de la regulació del dret d'accés a la informació pública ha estat avaluat a través de la metodologia del **ciutadà ocult** (*mysteryshopper*). Aquesta **metodologia de participació observant** consisteix a situar l'analista en la mateixa situació en què es pot trobar l'usuari o receptor d'un servei públic. En aquest cas, una persona ha sol·licitat l'accés a informació pública a diferents administracions públiques amb la finalitat de mesurar del compliment del que preveu la Llei 19/2014.

En particular, amb aquesta metodologia s'ha volgut **verificar l'adequació de la tramitació del procediment relatiu a l'accés a la informació al que preveu la regulació vigent, la qualitat amb què es desenvolupen les diferents fases del procediment i la satisfacció de la persona amb relació a la resposta obtinguda de l'Administració pública** respecte a la seva sol·licitud d'accés a la informació. En aquest cas, el sol·licitant d'informació més enllà de poder obtenir la informació sol·licitada perseguia poder conèixer com s'anaven complint els diferents requisits fixats en la Llei 19/2014 i identificar els problemes i les dificultats que la gestió actual per part de les administracions públiques podia generar a les persones que tinguin interès a accedir a la informació pública.

En particular, la utilització de **la metodologia del ciutadà ocult ha permès identificar el compliment relatiu per part de les administracions públiques** del que preveu la Llei 19/2014 amb relació al procediment d'exercici del dret d'accés a la informació pública, l'aplicació dels límits del dret d'accés i els mecanismes de garantia. Els resultats obtinguts a través d'aquesta metodologia han permès analitzar principalment els procediments seguits per a la resolució de les sol·licituds, tot i que també han facilitat la possibilitat de veure els resultats obtinguts. La informació obtinguda s'ha de posar en relació amb les dades obtingudes dels qüestionaris electrònics contestats per les administracions públiques catalanes que recullen els resultats i la percepció que tenen les mateixes entitats sobre l'aplicació de la regulació del dret d'accés.

Cal posar en relleu que, tot i que no és freqüent utilitzar aquesta metodologia en l'avaluació de l'aplicació i l'eficàcia de la normativa, a Espanya s'ha emprat prèviament aquesta metodologia per avaluar el grau de compliment de la normativa relativa al dret d'accés a la informació pública.⁵ En aquell cas, la finalitat de l'avaluació era conèixer bàsicament si les administracions públiques donaven resposta a les sol·licituds d'accés a la informació i, en aquest cas, en quin termini.

En aquesta ocasió l'abast de l'avaluació realitzada és més ampli, ja que ha perseguit avaluar el conjunt de les prescripcions que fa la Llei 19/2014 en el títol III. En concret, els elements de la regulació del dret d'accés que han estat avaluats a través d'aquesta metodologia són els següents:

- requisits exigits per a la presentació de sol·licituds. En particular, l'exigència d'ús de mecanismes de signatura electrònica i el seu funcionament (art. 26 i 27 Llei 19/2014);
- canal per a la presentació de les sol·licituds (art. 27 Llei 19/2014);
- notificació de la recepció de la sol·licitud (art. 27 Llei 19/2014)
- sol·licituds imprecises (art. 28 Llei 19/2014);
- aplicació dels motius d'inadmissió de les sol·licituds (art. 29 Llei 19/2014);
- competència per a resoldre (art. 32 Llei 19/2014);
- termini per a resoldre (art. 33 Llei 19/2014);
- resolució (art. 34 Llei 19/2014);
- accés a la informació (art. 36 Llei 19/2014):

⁵Per exemple, en l'informe d'OpenSocietyJusticeInitiative-Sustentia (2005). *Transparencia y silencio. Estudio sobre el acceso a la información en España*. Madrid.

- gratuïtat (art. 37 Llei 19/2014);
- garanties del dret d'accés (capítol IV Llei 19/2014).

Per avaluar el compliment del que preveu el títol III de la Llei 19/2014, relatiu a l'accés a la informació pública, s'han enviat **132 sol·licituds d'accés a la informació a diferents administracions públiques, la qual cosa correspon a una mostra del 20.79%** de les administracions i entitats públiques catalanes (excloent-ne els municipis de menys de 500 habitants).

A	Més grans de 20.001 habitants	64	de 64	100%
B	Entre 20.000 i 10.000 habitants	20	de 56	35,71%
C	Entre 9.999 i 5.001 habitants	20	de 87	22,99%
D	Entre 5.000 i 500 habitants	20	de 411	4,87%
F	Diputacions	4	de 4	100%
I	Altres ens (departaments de la Generalitat)	4	de 13	30.8%

Taula 53: Sol·licituds enviades per grup

Les sol·licituds s'han presentat a diverses entitats que constitueixen subjectes passius del dret d'accés a la informació pública, d'acord amb l'article 18.1 de la Llei 19/20014, en relació amb els articles 2.b) i f) i que s'inclouen en l'agrupació següent.

Tipus d'entitat	Nombre sol. Enviades	Percentatge sobre sol·licituds	Percentatge sobre total (excepte municipis < 500 hab.)
Ajuntaments >20.000 habitants	64	48.5%	100%
Ajuntaments >10.000 habitants	20	15.2%	35.71%
Ajuntaments > 5.000 habitants	20	15.2%	22,99%
Ajuntaments > 500 habitants	20	15.2%	4.87%

Diputacions	4	3.0%	100%
Departaments de la Generalitat	4	3.0%	30.8%
TOTAL	132	100%	20.79%

Taula 54: Configuració de la mostra

Les sol·licituds es van enviar al llarg del mes de febrer de 2016. Les resolucions s'han anat rebent des dels inicis de febrer i s'han tingut en compte les resolucions rebudes fins al dia 10 d'abril, en què es va tancar el període fixat per a la recollida de dades.

Les sol·licituds es van enviar en format electrònic a través de diferents canals com es mostra posteriorment. Es van preveure quatre sol·licituds diferents d'informació pública que van ser presentades aleatòriament entre la mostra d'administracions públiques seleccionada.

Tipus d'entitat	A	B	C	D
Ajuntaments >20.000 habitants	16	16	16	16
Ajuntaments >10.000 habitants	5	5	5	5
Ajuntaments > 5.000 habitants	5	5	5	5
Ajuntaments > 500 habitants	5	5	5	5
Diputacions	1	1	1	1
Departaments de la Generalitat	1	1	1	1
TOTAL (%)	25.0%	25.0%	25.0%	25.0%

Taula 55: Distribució de les sol·licituds d'accés

3.2. Anàlisi de les dades

A continuació es presenten les dades obtingudes en relació amb les diferents fases de la tramitació del procediment per a la resolució de les sol·licituds d'accés a la informació pública:

A. La presentació de les sol·licituds

Les **sol·licituds** es van presentar a les diferents administracions públiques d'acord amb els requisits previstos en l'article 26 de la Llei 19/2014 **per mitjans electrònics**. L'article 27.2 de la Llei 19/2014 indica que les sol·licituds presentades per aquests mitjans s'han de poder tramitar amb l'ús de la signatura electrònica, per mitjà d'un formulari electrònic senzill i fàcilment accessible a través del portal de transparència.

En vista del procés de presentació de sol·licituds que es va dur a terme cal destacar dues conclusions:

1. Diversitat de canals per a la sol·licitud d'accés a la informació a través de mitjans electrònics

Un **81,8% de les administracions públiques analitzades faciliten un canal electrònic** per formular la sol·licitud d'accés a la informació pública.

Tot i que en la majoria dels casos estudiats, les entitats disposen d'una plataforma pròpia (59,8%), els ajuntaments en la franja entre 500 i 5.000 habitants utilitzen principalment la plataforma proveïda pel Consorci Administració Oberta de Catalunya.

Tipus d'entitat	Plataforma pròpia	Plataforma AOC	Correu electrònic
Ajuntaments >20.000 habitants	57.8%	20,3%	21.9%
Ajuntaments >10.000 habitants	35.0%	55.0%	10.0%
Ajuntaments > 5.000 habitants	25%	50.0%	25.0%

Ajuntaments > 500 habitants	0%	90.0%	10.0%
Diputacions	75.0%	0%	5.0%
Departaments de la Generalitat	100%	0%	0%
TOTAL	42,4%	39.4%	18.2%

Taula 56: Canal per a l'enviament electrònic de les sol·licituds

En general, la sol·licitud d'accés a la informació es consigna com un **tràmit específic en les plataformes electròniques** (51,5%), la qual cosa ha de ser valorada positivament, ja que en aquests casos els formularis estan específicament adaptats al contingut de la sol·licitud d'acord amb els requisits previstos en l'article 26 de la Llei 19/2014.

Cal destacar que **una cinquena part de les entitats analitzades (18.2%) no disposen de cap formulari electrònic, ni genèric ni específic, o no funcionen** després de molts intents amb diferents certificats (eDNI, idCAT) i les sol·licituds han estat enviades per correu electrònic. Això suposa un incompliment força generalitzat del que preveu l'article 27.2 de la Llei 19/2014 pel que fa a l'ús d'un "formulari electrònic senzill i fàcilment accessible que el Portal de la Transparència ha de posar a disposició dels ciutadans".

De tota manera també es pot valorar positivament. En efecte, aquest és un aspecte potencialment positiu des de la perspectiva de la ciutadania en la mesura en què **l'ús del correu electrònic no exigeix la utilització de mecanismes de signatura electrònica basada en certificats electrònics**. Com és la primera ocasió en què s'avalua aquest aspecte, no hi ha elements per poder concloure si aquesta situació respon a la voluntat deliberada de les administracions públiques de facilitar l'accés a la informació en no exigir l'ús de signatures electròniques o a la seva incapacitat per desenvolupar formularis electrònics que es basin en l'ús d'aquest mecanisme d'identificació.

Únicament un 36% de les entitats faciliten des del portal de transparència l'accés a les unitats d'informació responsables d'atendre les sol·licituds d'informació. Aquesta xifra és encara menor si es té en compte el nombre total d'enviaments (6,82%).

En general, **no s'han identificat serveis d'atenció, informació i orientació per a l'exercici del dret d'accés a la informació**, d'acord amb el que preveu amb caràcter general l'article 21.2 Llei 26/2010, de 3 d'agost, de règim jurídic i de procediment de les administracions públiques de Catalunya.

2. Dificultats per a la utilització dels mecanismes de signatura electrònica

L'article 27.2 Llei 19/2014 preveu que les sol·licituds presentades per mitjans electrònics s'han de poder tramitar amb l'ús de la signatura electrònica.

Inicialment es van presentar les sol·licituds utilitzant el certificat electrònic del DNI. Això no obstant, atesos els **problemes que genera l'ús del certificat del DNI**, particularment entre aquelles administracions públiques que utilitzaven la plataforma -e-Tram proveïda pel Consorci Administració Oberta de Catalunya, s'ha optat per emprar el **certificat de l'IdCAT**. Aquesta circumstància va endarrerir molt l'enviament de les sol·licituds i va suposar una mitjana de 4-5 intents per sol·licitud. En particular, un 74,2% de les sol·licituds han estat afectades per dificultats vinculades a l'ús dels mecanismes de signatura electrònica.

A més, com s'ha observat en el punt anterior, un 18,2% de les sol·licituds es van enviar per correu electrònic sense utilitzar cap certificat ni signatura electrònica.

Tipus d'entitat	DNIe	idCAT	e-mail
Ajuntaments >20.000 habitants	34,4%	43,8%	21,9%
Ajuntaments >10.000 habitants	35.0%	55.0%	10.0%
Ajuntaments > 5.000 habitants	25.0%	50.0%	25.0%
Ajuntaments > 500 habitants	0.0%	90.0%	10.0%
Diputacions	0.0%	75.0%	25.0%
Departaments de la Generalitat	0.0%	100.0%	0.0%
TOTAL	25.8%	56.1%	18.2%

Taula 57: Mecanisme de signatura electrònica emprat

Així doncs, un 81,9% de les administracions públiques a les quals s'ha sol·licitat accedir a la informació admeten sistemes de signatura electrònica avançada.

B. La tramitació de les sol·licituds d'accés a la informació

En relació amb la tramitació de les sol·licituds d'accés a la informació presentades, **en 64,5% dels casos s'ha obtingut un rebut de la sol·licitud**. Això no obstant, s'ha pogut constatar que només en l'11% dels casos l'administració pública a qui s'ha adreçat la sol·licitud ha notificat al sol·licitant la recepció de la sol·licitud indicant el dia de recepció, la persona responsable de la tramitació de la seva petició i de la resolució i la data màxima per resoldre segons el que preveu l'article 27.5 Llei 19/2014. De fet, aquesta notificació només s'ha rebut d'entitats que posteriorment han resolt de manera expressa el procediment d'accés a la informació pública.

Tipus d'entitat	Rebutregistre sol·licitud	Cap
Ajuntaments >20.000 habitants	66.70%	33.30%
Ajuntaments >10.000 habitants	87.50%	12.50%
Ajuntaments > 5.000 habitants	0.00%	100.00%
Ajuntaments > 500 habitants	60.00%	40.00%
Diputacions	66.70%	33.30%
Departaments de la Generalitat	100.00%	0.00%
TOTAL	64.5%	35.5%

Taula 58: Tipus d'acusament de recepció

També és **força baix el nombre d'administracions públiques que faciliten accés electrònic al seguiment de la tramitació** de la sol·licitud, d'acord amb el que preveu l'article 6 Llei 11/2007, de 22 de juny, quan reconeix el dret dels ciutadans a conèixer per mitjans electrònics l'estat de tramitació dels procediments en què estiguin interessats.

En un parell de casos la sol·licitud d'accés a la informació s'ha inadmetès perquè l'entitat ha considerat que la sol·licitud exigia una tasca complexa d'elaboració de la informació segons el que preveu l'article 29.1.b) Llei 19/2014. Això no obstant, **no s'ha motivat**

adequadament l'aplicació de les causes d'inadmissió com exigeix l'apartat tercer del mateix article.

Tot i la claredat amb què es van definir les sol·licituds d'informació i que altres administracions públiques a qui es van adreçar les mateixes sol·licituds van subministrar la informació sol·licitada, en dos casos l'Administració pública ha sol·licitat la concreció de la sol·licitud d'acord amb el que preveu l'article 28 Llei 19/2014.

C. La resolució dels procediments d'accés a la informació pública

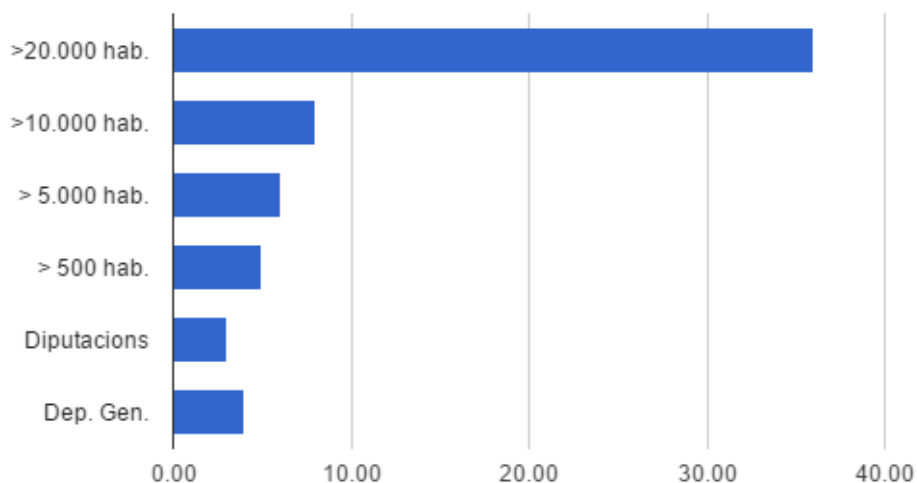
En relació amb la resolució dels procediments d'accés a la informació pública, la finalitat de l'anàlisi realitzada ha estat valorar si s'han resolt els procediments de forma expressa o no, en quin termini s'han resolt i, finalment, en els casos en què s'hagi resolt denegant l'accés a la informació quin límit s'ha aplicat i quina és la qualitat de la resolució de denegació.

a) La resolució dels procediments d'accés

El nivell de resolució de forma expressa dels procediments d'accés a la informació ha estat baix. En particular, únicament han finalitzat mitjançant una resolució expressa o comunicació de la informació en el 47% dels procediments per a l'exercici del dret d'accés a la informació pública (62).

Tipus d'entitat	Resposta
Ajuntaments >20.000 habitants	56.30%
Ajuntaments >10.000 habitants	40.00%
Ajuntaments > 5.000 habitants	30.00%
Ajuntaments > 500 habitants	25.00%
Diputacions	75.00%
Departaments de la Generalitat	100.00%
TOTAL	47.00%

Taula 59: Resolució expressa dels procediments d'accés a la informació pública



Gràfic 13: Resolució expressa dels procediments d'accés a la informació pública

Com es pot observar, els municipis amb més població han resolt expressament més sol·licituds que els municipis amb menys població.

En la resta de sol·licituds (53%), cal entendre que, com no s'ha resolt i notificat la resolució en el termini establert de 30 dies, la sol·licitud s'entén estimada segons el que estableix l'article 33 de la Llei 19/2014. En aquests casos, transcorregut el termini establert, s'ha sol·licitat a les administracions públiques que subministressin l'accés a la informació d'acord amb el que preveu l'article 36 de la Llei 19/2014.

Com es desprèn de l'article 34 de la Llei 19/2014, la resolució s'ha de formalitzar per escrit i s'ha de notificar al sol·licitant. Si la sol·licitud s'ha fet per mitjans electrònics, la resolució també es pot fer per aquests mitjans. En termes generals, **les resolucions dels procediments de sol·licitud d'accés a la informació que s'han rebut no tenen el contingut propi d'una resolució ni sovint s'han notificat amb les formalitats previstes legalment.** A més, sovint no es notifiquen utilitzant mitjans que permetin tenir constància de la recepció per part de la persona interessada previstos en l'article 56 de la Llei 26/2010 (com seria el correu electrònic).

Tipus de resolució	
Comunicació per correu electrònic ⁶	12

⁶1. Comunicació informal: correu electrònic o telèfon.

2. Comunicació formal que substitueix la resolució segons l'article 34.8 LTABG: Si s'estima la sol·licitud i no s'ha produït oposició de tercers, la resolució pot ésser substituïda per una comunicació per la qual s'indica a l'interessat que pot accedir a la informació, o bé se li poden facilitar les dades directament.

Comunicació formal	26
Resolució escrita	24

Taula 60: Tipus resolució

Com es desprèn de la taula següent, **en la pràctica totalitat de les resolucions expresses del procediment d'accés a la informació pública (82,3%) aquesta ha estat favorable a l'accés a la informació i s'ha facilitat la informació sol·licitada.**

Tipus d'entitat	Positiva	Suspensió fins a la concreció de la sol·licitud	Accés parcial <small>*1 casos en què manca la informació malgrat que s'accepta l'accés total</small>	Denegació
Ajuntaments >20.000 habitants	83.3%	11.1%	2.8%	2.8%
Ajuntaments >10.000 habitants	75.0%	0.0%	12.5%	12.5%
Ajuntaments > 5.000 habitants	83.3%	0.0%	0.0%	16.7%
Ajuntaments > 500 habitants	60.0%	0.0%	0.0%	40.0%
Diputacions	100.0%	0.0%	0.0%	0.0%
Departaments de la Generalitat	100.0%	0.0%	0.0%	0.0%
TOTAL	82.3%	6.5%	3.2%	8.1%

Taula 61: Contingut de la resolució expressa

En el cas de **les denegacions s'observen situacions ben diverses** que, tot i que no són generalitzables, poden constituir una mostra de la gestió incorrecta del procediment relatiu a l'accés a la informació pública. En general, s'observa l'incompliment del que preveu l'article 20 de la Llei 19/2014, segons el qual "les limitacions legals al dret d'accés han d'ésser aplicades d'acord amb llur finalitat, tenint en compte les circumstàncies de cada cas i interpretant-se sempre de manera restrictiva en benefici del dret d'accés a més caldrà

3. Resolució: art. 34.1 LTABG: La resolució s'ha de formalitzar per escrit i s'ha de notificar al sol·licitant i, si escau, als tercers afectats que hagin comparegut en l'expedient. Si la sol·licitud d'informació s'ha fet per via electrònica, la notificació de la resolució també es pot fer per mitjans electrònics.

motivar la denegació explicitant el límit i raonant degudament les causes que en fonamenten l'aplicació”.

Contingut de la resolució denegatòria	Sí	No
S'emet resolució	0	3
S'indica el límit	2	1
Es tenen en compte les circumstàncies del cas	0	3
S'interpreta el límit de manera restrictiva	0	3
Es motiva la denegació	1	2
Es raonen les causes que fonamenten l'aplicació del límit	0	3

Taula 62: Contingut de la resolució denegatòria

D. Termini per a la resolució dels procediments d'accés a la informació pública

D'acord amb l'article 33 de la Llei 19/2014, el termini per a la resolució dels procediments d'accés a la informació pública és d'un mes a comptar de l'endemà de la recepció de la sol·licitud. En l'anàlisi realitzada **el termini mitjà de resposta ha estat de 25,9 dies i la desviació estàndard del temps de resposta ha estat de 15,76 dies**. En aquest sentit cal destacar que hi ha hagut casos d'entitats públiques que han facilitat la informació amb gran celeritat (en un dia), però d'altres que ho han fet en més de 50 dies.

Tipus d'entitat	Temps de resposta
Ajuntaments >20.000 habitants	26.6
Ajuntaments >10.000 habitants	24.9
Ajuntaments > 5.000 habitants	12.2
Ajuntaments > 500 habitants	19.0
Diputacions	37.7
Departaments de la Generalitat	35.0

Mitjana	25.9
---------	------

Taula 63: Temps de resposta mitjà

E. Límits a l'accés a la informació

L'article 21 de la Llei 19/2014 preveu que el dret d'accés a la informació pública pot ésser denegat o restringit si el coneixement de la informació pot comportar un perjudici a tot un seguit de drets o interessos identificats en el mateix precepte. Les resolucions que desestimen totalment o parcialment les sol·licituds d'accés a la informació i les que estableixen com a forma d'accés a la informació un format diferent del demanat, entre d'altres, han d'ésser motivades segons el que preveu l'article 20 de la Llei 10/2014.

En l'anàlisi realitzada s'ha pogut observar que en els procediments en què s'ha denegat l'accés a la informació, **les resolucions denegen l'accés sobre la base de la protecció de les dades de caràcter personal, però amb una argumentació vaga i poc motivada** i sense tenir en compte el que preveu l'article 24 Llei 19/2014. En un cas també s'ha demanat motivar la sol·licitud i concretar-ne el contingut. Tampoc s'ha valorat la possibilitat de facilitar l'accés parcial a la informació sol·licitada d'acord amb el que estableix l'article 25 de la Llei 19/2014.

F. L'accés a la informació pública

En termes generals, **la resolució expressa del procediment d'accés a la informació pública ha anat acompanyada de la informació sol·licitada** i, per tant, les administracions públiques no han utilitzat el que preveu l'article 36 Llei 19/2014, segons el qual l'òrgan competent ha de subministrar la informació a l'interessat, en el format en què l'hagi demanada, en el termini de trenta dies des què la sol·licitud hagi estat totalment o parcialment estimada. De fet, **en la majoria dels casos la comunicació de la informació ha substituït la resolució** de la sol·licitud d'acord amb el que preveu l'article 34.8 LTABG.

Cal valorar positivament aquesta situació, atès que en aquest punt la Llei 19/2014 va ampliar de manera injustificada el termini de 10 dies previst en l'article 22.1 de la Llei 19/2013, que preveu que quan no es pugui donar accés en el moment de la notificació de la resolució, es facilitarà la informació en un termini no superior a 10 dies.

Pel que fa al format de la informació, en la sol·licitud formulada, **la informació es va demanar en format electrònic sense especificar-ne un format concret**. Això no obstant, cal tenir en compte que l'article 16 Llei 19/2014 preveu que els subjectes obligats han de facilitar a les persones l'accés a la informació pública en formats reutilitzables. Tanmateix, **en el 55,2% dels casos la informació ha estat facilitada en PDF, la qual cosa, si bé permet l'accés a la informació, no en facilita la reutilització**.

Tipus d'entitat	PDF	Editable ^(*)	Correu electrònic ^(**)	Carta
Ajuntaments >20.000 habitants	69.4%	13,90%	11.1%	5.6%
Ajuntaments >10.000 habitants	62.5%	12.5%	12.5%	12.5%
Ajuntaments > 5.000 habitants	50.0%	0.0%	33.3%	16.7%
Ajuntaments > 500 habitants	60.0%	0.0%	40.0%	0.0%
Diputacions	100.0%	0.0%	0.0%	0.0%
Departaments de la Generalitat	50.0%	50.0%	0.0%	0.0%
TOTAL	66.1%	12.9%	14.5%	6.5%

(*) xlsx, xls, doc, ...

(**) La informació s'ha facilitat en el cos del missatge

Taula 64: Format en què s'ha facilitat l'accés a la informació pública

A la taula anterior es pot observar que, **en un 6,5% dels casos, la informació ha estat facilitada per carta**, tot i que l'article 34.1 de la Llei 19/2014 estableix que si la sol·licitud d'informació s'ha fet per via electrònica, la notificació de la resolució també es pot fer per mitjans electrònics. En qualsevol cas, cal recordar que **en totes les sol·licituds explícitament es va demanar que la informació fos facilitada en format electrònic**.

Finalment, cal posar en relleu que només en un cas s'ha posat a disposició del sol·licitant la informació amb el pagament previ de les taxes previstes per l'expedició de documents administratius d'acord amb les ordenances fiscals. A aquest respecte, és necessari tenir present que, segons l'article 37 de la Llei 19/2014, l'accés a la informació pública és gratuït. Només en el cas que s'expedeixin còpies o es transformi la informació en formats diferents de l'original, les administracions públiques podran requerir el pagament d'una contraprestació econòmica. Per aquest motiu caldria valorar si en aquest cas s'hauria pogut cometre la infracció greu segons l'article 78.2.f) per haver condicionat l'accés a la informació al pagament d'una contraprestació en els supòsits d'accés gratuït.

G. El silenci positiu

D'acord amb l'article 35 LTABG, si l'Administració no resol i notifica dins el termini establert, la sol·licitud s'entén estimada. Per això, transcorregut aquest termini sense haver

rebut cap notificació relativa a la sol·licitud formulada ni comunicació de la informació sol·licitada, s'ha fet arribar a les entitats el següent requeriment perquè les entitats facilitin l'accés a la informació:

"Havent transcorregut el termini d'un mes des que vaig formular la sol·licitud d'accés a la informació en data X (núm. sol·licitud), sense que s'hagi resolt i notificat la resolució, entenc que ha estat estimada per silenci positiu d'acord amb el que disposa l'article 35 de la Llei 19/2014.

Per aquest motiu us sol·licito que em subministreu la informació relativa a [...]"

En particular, els reenviaments s'han fet a una mostra de 26 entitats públiques que no havien resolt expressament les sol·licituds d'accés a la informació formulades. Les entitats incloses en la mostra seleccionada s'han distribuït d'acord amb l'agrupació següent:

Grup A	9
Grup B	4
Grup C	8
Grup D	4
Grup E	1

Cal destacar que en 5 casos no es van poder fer els reenviaments perquè els formularis utilitzats donaven error de manera persistent (una entitat del grup A i quatre del grup C).

Les administracions públiques disposen de 30 dies per subministrar la informació a l'interessat si la sol·licitud ha estat estimada segons el que estableix l'article 36 LTABG.

Dels 21 requeriments efectius formulats per accedir a la informació només 5 entitats han facilitat l'accés a la informació (23,8%) dins el termini de 30 dies.

Tot i que els requeriments d'accés a la informació s'han fet al mateix nombre d'entitats públiques per cadascuna de les sol·licituds d'informació inicialment formulades, l'accés no s'ha distribuït uniformement. Això no obstant, el baix nombre d'entitats que conformen la mostra no permet extreure conclusions reals sobre si la sol·licitud d'accés a la informació ha tingut un impacte en l'accés final a la informació.

Unes altres 5 entitats s'han posat en contacte amb el sol·licitant d'accés per diferents motius, però finalment en la data de tancament d'aquest informe no han facilitat l'accés a la informació. La resta d'entitats no han facilitat l'accés a la informació sol·licitada.

Els resultats obtinguts posen de manifest la limitació en seu administrativa del silenci positiu en el procediment d'accés a la informació pública, ja que la persona sol·licitant, tot i veure reconegut el seu dret a accedir a la informació, no té un accés real i efectiu a la informació.

H. La garantia del dret d'accés a la informació pública

La Llei 19/2014 preveu diferents mecanismes de garantia del dret d'accés a la informació pública: el recurs administratiu i la reclamació davant la Comissió de Garantia del Dret d'Accés a la Informació Pública.

En un cas en què s'ha denegat l'accés a la informació pública, s'ha interposat una reclamació davant la Comissió de Garantia del Dret d'Accés a la Informació Pública.

La reclamació ha estat interposada dins el termini d'un mes que preveu l'article 42 de la Llei 19/2014. En el termini de redacció d'aquest informe, **s'ha rebut la notificació de la resolució del procediment d'acord amb el que preveu l'article 42 LTABG**. La resolució de la GAIP ha estimat la reclamació presentada i reconeix el dret del reclamant d'obtenir la informació sol·licitada. Alhora, requereix a l'Administració pública que lliuri al sol·licitant la informació en un termini màxim fixat en la mateixa resolució i informi la GAIP de les actuacions fetes per a la seva execució.

4. Qualitat de la motivació de les resolucions derivades de l'exercici del dret d'accés

L'anàlisi efectuada inclou **totes les resolucions de l'Administració de la Generalitat dictades entre juliol de 2015 i l'1 de febrer de 2016**, és a dir, un total de 50. L'anàlisi s'ha realitzat atenent a les resolucions publicades en la pàgina web del Departament de Governació, Administracions Públiques i Habitatge.

L'anàlisi efectuada es fonamenta en una metodologia desenvolupada *ad hoc* per aquest informe a partir de diverses normes, directrius i doctrina jurídica (vegeu annex 5).

La qualificació de la qualitat de la resolució té en compte aspectes formals i materials, però entre aquests no s'analitza si el raonament ofert és correcte jurídicament o no (llevat que sigui manifestament contrari a dret, cas en què es qualifiquen amb 0 totes les caselles d'aspectes materials), sinó, més simplement, si existeix, és comprensible i racional, és congruent i explica els criteris emprats. Si reuneix aquests requisits, s'ha considerat una resolució amb una motivació de qualitat, malgrat que pugui ser discutible el raonament jurídic emprat (cosa que no farem aquí).

La valoració de la motivació és doble (vegeu annex 5):

- D'acord amb una puntuació d'aspectes formals i materials.
- D'acord amb una valoració global qualitativa on es destaquen els aspectes més rellevants detectats.

En termes generals, la qualitat de les motivacions és adient, encara que es detecta una tendència a fer-les massa succintes. A més:

- En diverses resolucions en què s'al·lega com a clàusula quasi d'estil la necessitat d'una tasca complexa d'elaboració o reelaboració, la qual cosa hauria de conduir a la inadmissió de la sol·licitud (art. 29.1 b de la Llei 19/2014), no es motiva perquè cal aquesta tasca ni perquè és complexa i, en lloc d'inadmetre-la, s'estima parcialment, però tampoc no s'explica la raó (ex. Resolució de 15 de setembre de 2015, exp. 215-0098)
- En diverses resolucions, no es dona la informació sol·licitada però s'indica l'òrgan de la mateixa Administració de la Generalitat o d'una altra administració on la persona s'ha d'adreçar (ex. Resolució de 2 d'octubre de 2015, exp. 2015_0135)

- Hi ha una tendència a citar articles de la Llei amb conceptes jurídics indeterminats, sense concretar-los al cas concret (ex. Resolució de 7 d'octubre de 2015, exp. 2015_153)
- No es fa la derivació a l'òrgan competent per donar la informació i no es comuniquen les dades per contactar, d'acord amb l'article 30 (ex. Resolució de 21 d'octubre de 2015, exp. 2015_166)
- L'Administració no disposa d'informació sota la denominació emprada pel sol·licitant, però no entra en un diàleg amb ell per aclarir a què es refereix exactament (ex. Resolució de 9 de novembre, exp. 2015_140)

Pel que fa a la valoració específica de les resolucions, cal veure l'annex 5.

5. Suggeriments de millora de la Llei i la seva aplicació

Tot i que excedeix, en part, les competències d'avaluació de la implementació de la norma, en vista de les conclusions assolides en aquest informe, a continuació s'emeten alguns suggeriments amb l'exclusiva vocació de millorar el text de la LTABG i de la seva implementació per les administracions, organismes i entitats públiques.

1. En matèria d'accés a la informació

Primer. S'hauria d'ampliar el coneixement ciutadà dels drets previstos en la LTABG per incrementar les visites als portals de transparència i les sol·licituds d'accés a la informació. Per facilitar les sol·licituds d'accés a la informació seria recomanable flexibilitzar els requeriments de seguretat en les sol·licituds d'accés a la informació pública pel que fa a la identitat i la signatura electròniques.

Segon. S'hauria de facilitar l'accés a la informació en formats oberts que en permetin la reutilització. Així mateix, s'hauria de garantir que les resolucions denegatòries són publicades als portals de de transparència i també les informacions que siguin sol·licitades amb més freqüència.

Tercer. Seria convenient coordinar el paper de les unitats d'arxius amb les altres unitats dedicades a l'accés, de manera que la definició de les polítiques d'accés a la informació amb relació a les diferents sèries i documents, terminis de validesa i bases electròniques tinguessin un criteri comú de referència. En aquesta direcció s'hauria de garantir la coordinació entre la Comissió de Garantia del Dret d'Accés a la Informació Pública, l'Autoritat Catalana de Protecció de Dades i la Comissió d'Accés, Avaluació i Selecció Documental prevista en la disposició addicional sisena LTABG.

2. En matèria de grups d'interès

Quart. L'obligació de disposar d'un registre de grups d'interès en el nivell municipal i dels diferents ens del sector públic de Catalunya és excessiva i es podria reconfigurar la norma per disposar d'un registre general per als ens de base territorial catalana, a més del propi del Parlament. De manera transitòria caldria impulsar la gestió centralitzada dels registres de grups d'interès per part de l'Administració de la Generalitat, d'acord amb el que preveu l'article 45.3 LTABG. També seria convenient millorar la definició de grup d'interès. Així mateix s'haurien d'impulsar les accions necessàries per ampliar el coneixement per part

dels grups d'interès de l'obligació de registrar-se en els registres de grups, tal com preveu l'article 47.1 LTABG.

3. En matèria de bon govern i bona administració

Cinquè. Creiem necessari que en la definició de conceptes de l'article 2 es distingeixi el bon govern de la bona administració, que ara es barregen sense esmentar l'important dret a una bona administració previst en l'article 30 EAC.

Sisè. Recomanem que s'estableixi un termini per dictar els codis de conducta, ara inexistent, i que s'impulsin codis tipus que en facilitin l'aprovació per les administracions públiques.

Setè. S'hauria d'establir un termini per a l'aprovació de les cartes de servei, ara inexistent. Així mateix, s'hauria d'impulsar l'adopció de cartes de serveis tipus que en facilitin l'aprovació per les administracions públiques catalanes.

Vuitè. Creiem convenient que es reformi l'article 60 de manera que s'hi estableixi un autèntic sistema d'avaluació, com ha fet, per exemple, la Llei balear 4/2011, introduint-hi alguna obligació jurídica de resultat (per exemple, avaluació obligatòria de certes decisions que impliquin x milions d'euros).

4. En matèria de govern obert

Novè. Seria convenient donar suport als ens locals per al desenvolupament dels portals de govern obert que incorporin mecanismes de participació (enquestes, consultes, suggeriments,...).

5. En matèria de qualitat normativa

Desè. Seria recomanable concretar millor les obligacions d'avaluació *ex post* que preveu la LTABG per facilitar-ne el compliment per part de les administracions públiques. També seria convenient incorporar en la LTABG els principis i les normes previstos en la Llei 39/2015, d'1 d'octubre, de procediment administratiu comú de les administracions públiques.

6. En matèria de sistema de garanties

Onzè. Cal consolidar la Comissió de Garantia del Dret d'Accés a la Informació Pública (GAIP). Per fer-ho, és fonamental l'aprovació del Reglament de desplegament. També seria important que se li adjudiquessin de manera clara competències en matèria d'assessorament i emissió de dictàmens en matèria de transparència i accés a la informació. També seria convenient atribuir a la GAIP competències en matèria de transparència activa, de manera que fos un òrgan de control en la matèria. I, si és possible, que se li reconeguessin competències sancionadores en casos d'incompliment de la normativa d'accés a la informació i transparència activa. I, més encara, per coherència, podria veure

incrementades les seves competències amb el control en els àmbits de lobbys, bon govern i bona administració.

Dotzè. Cal impulsar la creació de l'òrgan col·legiat previst per resoldre el procediment sancionador en el cas dels altres alts càrrecs al servei de la Generalitat previst en l'article 89.2 LTABG.