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

JULIO 2017

SÍNDIC
EL DEFENSOR DE LES PERSONES

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

JULIO 2017

SÍNDIC
EL DEFENSOR DE LES PERSONES

Síndic de Greuges de Cataluña

1ª edición: Julio de 2017
Informe sobre transparencia, acceso a la información pública y buen gobierno. Julio 2017
Maquetación: Síndic de Greuges

Diseño original: America Sanchez
Foto portada: © Pixabay

ÍNDICE

1. INTRODUCCIÓN 5

2. METODOLOGÍA 7

3. ANÁLISIS DE LOS DIFERENTES BLOQUES DE CONTENIDO 9

3.1. Transparencia o publicidad informativa 9
3.2. Derecho de acceso a la información pública 20
3.3. Registro de grupos de interés 25
3.4. Buen gobierno: códigos de conducta 27
3.5. Buen gobierno: derecho a una buena administración. Cartas de servicios y evaluación de los servicios públicos 29
3.6. Buen gobierno: mejora de la calidad normativa 31
3.7. Gobierno abierto 31
3.8. Sistema de garantías 32

4. PARLAMENTO DE CATALUÑA 35

5. CONCLUSIONES 37

6. RECOMENDACIONES 39

6.1. Recomendaciones de carácter general 39
6.2. Publicidad 40
6.3. Derecho de acceso a la información pública 41
6.4. Registro de grupos de interés 42
6.5. Buen gobierno: códigos de conducta 43
6.6. Buen gobierno: buena administración. Cartas de servicios y evaluación de los servicios públicos 43
6.7. Buen gobierno: mejora de la calidad normativa 43
6.8. Gobierno abierto 44

ANEXOS 45

1. INTRODUCCIÓN

Con este informe se da cumplimiento a la función de evaluar anualmente la Ley 19/2014, de 29 de diciembre, de transparencia, acceso a la información pública y buen gobierno, encomendada al Síndic de Greuges, de acuerdo con lo establecido en el artículo 93.1 de la Ley. Por tanto, hay que ponerlo en relación y entenderlo como continuación del que se presentó en el año 2016, coincidiendo con el año de entrada en vigor general de la Ley.

En este mismo epígrafe del informe presentado el año pasado se exponían, a grandes rasgos, el nuevo marco normativo que las administraciones debían llevar a la práctica y el carácter potencialmente transformador de las obligaciones que impone la Ley 19/2014 a las administraciones públicas, así como las singularidades del primer año de vigencia que condicionaban su desarrollo. Aquel informe también planteaba una serie de recomendaciones que se entendían necesarias para articular la aplicación de la Ley y para alcanzar las finalidades pretendidas por el legislador, destacando la dimensión de las transformaciones inherentes al modelo de relación de las administraciones con los ciudadanos que propugna la Ley, imposibles de alcanzar plenamente en un plazo corto.

Así mismo, se destacaban las dificultades asociadas a una transformación de esta magnitud en un contexto de restricción del gasto público y las inversiones, y en el marco del proceso de reducción de las estructuras organizativas y de personal que se ha producido en las administraciones públicas durante los años de crisis. Sobra decir que estas circunstancias persisten este segundo año de vigencia de la Ley y que también actúan como freno, o dificultad añadida, a su aplicación.

No obstante, sin dejar de tener presente esta idea de transformación progresiva y las dificultades asociadas, una vez transcurrido un año desde la primera aproximación a la aplicación de la Ley, deben verificarse los adelantos que se han producido, pero también, muy singularmente, alertar sobre las carencias que persisten un año después y apuntar las actuaciones que sería necesario adoptar para superarlas. Así, una parte de las conclusiones de este segundo informe destacan los ámbitos en los que no se han observado adelantos significativos, ya sea genéricamente en referencia al conjunto de sujetos obligados o bien en cuanto a los de una tipología determinada.

Una de las dificultades añadidas a la aplicación de la Ley que destacaba el primer informe era la complejidad de aplicar obligaciones contenidas en la Ley que se incorporan por primera vez al ordenamiento, puesto que a la falta de antecedentes normativos que ayuden a definir su contorno, se añade la ausencia de desarrollo reglamentario. Por ello, en las conclusiones recogidas el año pasado se destacaba la importancia de desarrollar reglamentariamente la Ley para clarificar aspectos de las obligaciones legales y favorecer su aplicación. A pesar de que no se ha aprobado ninguna otra norma de desarrollo en el momento de concluir la redacción de este informe (hay que recordar que hasta el momento el único reglamento de desarrollo es el Decreto 171/2015, de 28 de julio, sobre el Registro de grupos de interés de Cataluña, actualmente en proceso de revisión, y que el Decreto ley 1/2017, de 14 de febrero, modifica la regulación legal en este mismo ámbito material), son varias las iniciativas anunciadas o en trámite.

En este sentido, destaca una propuesta de desarrollo reglamentario, tan pronto como concluida la fase de valoración de las aportaciones ciudadanas, en el momento de ultimar la redacción de este informe, cuyo proceso de tramitación y aprobación será necesario seguir con atención. Hay que hacer mención, así mismo, del Proyecto de decreto por el que se aprueba el Reglamento de la Comisión de Garantía del Derecho de Acceso a la Información Pública, que ha superado el trámite parlamentario previsto en el artículo 41.2 de la Ley 19/2014, con propuesta de enmiendas, en el mes de mayo de 2017.

Ya se ha señalado en varias ocasiones que el derecho de acceso a la información pública es la clave de vuelta del nuevo modelo de gobierno abierto que quiere implantar la Ley 19/2014. El informe que ahora se presenta hace referencia a iniciativas para difundir el derecho de acceso a información pública entre la ciudadanía que en el informe

anterior se habían señalado como singularmente necesarias. También se remarca que algunos datos sobre el ejercicio del derecho de acceso parecen acercarse a los de países de nuestro entorno, con modelos de acceso más consolidados. Sin embargo, esta misma relevancia del derecho de acceso requiere poner una atención especial a las carencias que aún se detectan en la tramitación y resolución de las solicitudes de acceso.

Especialmente preocupantes son las cifras de falta de respuesta que evidencia el mecanismo del ciudadano oculto, hecho que vulnera la obligación más básica del deber de una buena administración: resolver las solicitudes. También preocupa a la institución constatar que persisten las dificultades en la tramitación electrónica de las solicitudes de acceso, a pesar de los adelantos en la identificación telemática de los solicitantes. Hay que tener en cuenta, sin embargo, que buena parte de estas dificultades son comunes en la tramitación electrónica de los procedimientos administrativos, que debería recibir un impulso definitivo con la aplicación de les determines de la Ley 39/2015, de 1 de octubre, del procedimiento administrativo común de las administraciones públicas.

También se han constatado adelantos significativos en el desarrollo de previsiones de la Ley que el año pasado estaban prácticamente por desarrollar. Es el caso del Registro de grupos de interés, en el que se ha concretado la obligación de hacer constar en la agenda de los altos cargos las reuniones con estos grupos y el requisito que figuren previamente inscritos en el Registro (que se analiza específicamente en el epígrafe correspondiente) y se ha aprobado la norma que permite la creación del registro único que pueda aglutinar las inscripciones de todos los entes que estarían obligados a crearlo. Este registro está en proceso de implantación.

También en el caso de la aprobación de códigos éticos, se ha elaborado un modelo –en línea con la recomendación formulada en el informe anterior– que debería permitir la implantación generalizada en el ámbito local. Por contra, elementos como son la aprobación de cartas de servicios adaptados a la Ley o las obligaciones relativas a la calidad normativa en el ámbito local distan mucho de haberse generalizado y hay que alertar de la necesidad de afrontar su aplicación.

Desde el punto de vista del planteamiento de los trabajos en la que se basa este informe, hay que remarcar que este año se han querido incorporar elementos de valoración cualitativa del cumplimiento de las obligaciones de la Ley 19/2014, que en el primer año de vigencia de la Ley, coincidiendo con el desarrollo inicial, pudieron aplicarse sólo de forma muy limitada. Desde esta perspectiva, además de mantener el análisis y constatar, en su caso, adelantos en los aspectos cualitativos ya presentes el año pasado (en el examen de los portales de transparencia, la técnica del ciudadano oculto y el análisis de resoluciones publicadas en materia de derecho de acceso), a este informe se añade el análisis de instrumentos asociados a otros ámbitos de obligaciones de la Ley 19/2014, tal y como se señala en el epígrafe siguiente, al describir la metodología del informe.

Con todo, cabe destacar que la amplitud del abasto objetivo y subjetivo de la Ley conlleva que, en ningún caso, este análisis pueda ser exhaustivo. Fijar y aplicar parámetros de evaluación cualitativa es, obviamente, más complejo que la constatación simple de la existencia de los elementos exigidos por la Ley. Esta labor, sin embargo, es especialmente relevante para evitar caer en el riesgo de un cumplimiento de la Ley meramente formal o aparente, con el convencimiento de que contribuir a que la transformación que propugna la Ley sea real y efectiva debe ser el objetivo principal de la evaluación encomendada.

En definitiva, el informe es el reflejo de la realidad que se ha podido constatar en el segundo año de vigencia de la Ley, con luces y sombras; con adelantos significativos para un estadio aún inicial de aplicación de la Ley, pero también con ámbitos en los que el cumplimiento de las obligaciones legales es de momento muy precario, y en que son numerosas las administraciones que aún no han desarrollado una parte de los instrumentos que prevé la Ley. La concreción de unos y otros se recoge en los epígrafes siguientes.

2. METODOLOGÍA

Este informe se ha elaborado en cumplimiento del mandato previsto en el artículo 93.1 de la Ley 19/2014 y se trata, por tanto, del segundo informe anual general de evaluación de la ley indicada, en referencia a la aplicación de la Ley al conjunto de todos los sujetos obligados. El planteamiento y la estructura de este informe coincide, en términos generales, con el del primer informe de evaluación de la aplicación de la Ley 19/2014, con algunas especificidades que se detallan más adelante. De esta forma, se ha querido facilitar una visión comparativa entre los dos informes y, por tanto, visibilizar tanto los adelantos que se han detectado como las carencias que persisten. Así mismo, se entiende que, habiendo transcurrido tan sólo un año, y cuando el desarrollo de la Ley aún es incipiente en muchos ámbitos, los cambios observados no justifican un enfoque sustancialmente diferente.Consiguientemente, el informe se estructura por bloques materiales que coinciden con la estructura de la Ley: transparencia o publicidad activa, derecho de acceso a información pública, registro de grupos de interés, obligaciones de buen gobierno y buena administración, gobierno abierto y sistema de garantías. Cada epígrafe recopila los datos y las conclusiones más relevantes del análisis efectuado en cada materia. También se ha incluido, como el año anterior, un epígrafe relativo al Parlamento de Cataluña y su régimen singular – a pesar de que sea de forma meramente ilustrativa de las actuaciones emprendidas, en la medida en que queda fuera del ámbito de la función evaluadora encomendada al Síndic– y uno de conclusiones generales. Un último apartado recopila las recomendaciones que el Síndic de Greuges ha estimado oportuno plantear a partir de los datos obtenidos.

A pesar de que el informe anual se proyecta teóricamente sobre la totalidad de obligaciones y de sujetos obligados, no es posible evaluar de forma exhaustiva todos los sujetos obligados en referencia a cada una de las obligaciones que establece la Ley 19/2014. La amplitud del ámbito objetivo y subjetivo de la Ley y la limitación de los recursos que puede dedicarle el Síndic de Greuges impiden que sea así.

La metodología utilizada para elaborar el informe, sigue, pues, la utilizada en el informe anterior, si bien hay que remarcar algunas singularidades.

Primeramente, y respecto a las obligaciones de publicidad activa, mantiene el abasto objetivo y subjetivo y el planteamiento de análisis de datos que se describía en el primer informe anual (y que se da por reproducido), pero se ha considerado oportuno ampliar el análisis con la incorporación de dos parámetros de calidad que determina la Ley: el nivel de actualización de los datos publicados y la posibilidad de reutilizar la información.

Adicionalmente, desde esta misma perspectiva, se ha incorporado un análisis de parámetros de claridad e inteligibilidad de la información publicada, si bien en este caso limitada a un 10% del total de sujetos analizados, determinados de forma aleatoria. Complementariamente, se ha incorporado una valoración adicional en los portales de transparencia, también con perspectiva cualitativa, para determinar si la información publicada es completa y adecuada para conocer la configuración y actividad de la entidad. Esta valoración de idoneidad se ha realizado con criterio de experto en información relacionada con la administración pública y limitada a un total de 16 entidades de las diferentes tipologías y sobre 8 ámbitos de contenido material de información.

En lo que concierne específicamente al ejercicio del derecho de acceso a la información pública, además de los datos obtenidos a través del cuestionario, relativos sólo al número de solicitudes, se ha aplicado de nuevo el método del ciudadano oculto –ampliado, para este informe, a un total de 175 solicitudes– para testar la tramitación y resolución de una misma solicitud de acceso a información planteada a diferentes administraciones públicas, y se han analizado las resoluciones en materia de acceso publicado por la Administración de la Generalitat de Catalunya y el Ayuntamiento de Barcelona, puesto que no se ha podido localizar la publicación de resoluciones de otras administraciones.

En relación con el resto de ámbitos materiales de la Ley, se ha enviado un cuestionario a los sujetos obligados, sin excluir, este año, a los municipios de menos de 500 habitantes. A diferencia del informe anterior, este año se ha optado por un único cuestionario de un máximo de 18 preguntas. Se ha adoptado esta decisión de reducir notoriamente la carga para los obligados de buscar y transcribir la información solicitada, con una doble finalidad.

Por un lado, favorecer una mayor calidad y fiabilidad de las respuestas, atendiendo a esta menor carga y a que las cuestiones planteadas no deberían ofrecer dudas, en principio, en cuanto a la identificación de la información requerida. Y, por el otro, se ha querido centrar el análisis en unos pocos datos de cada ámbito obligacional en que razonablemente podían haberse producido modificaciones y para identificar y solicitar los instrumentos de desarrollar de la Ley que se querían analizar individualmente en los términos que se señalan más adelante.

Desde esta perspectiva, también se ha tenido en cuenta que a las limitaciones propias del método de cuestionario para obtener la información sobre la aplicación de la Ley a que no puede accederse directamente, era necesario añadir en este caso que el tiempo transcurrido entre una y otra evaluación no hacía prever transformaciones lo suficientemente relevantes en el cumplimiento de una parte de las obligaciones legales, especialmente en aquellas de más difícil concreción para las administraciones.

Si bien el primer año era necesario solicitar información sobre todas las obligaciones que contiene la Ley, para conocer la situación global de partida en el estadio inicial de aplicación de la Ley, este año se ha estimado conveniente no limitar el análisis a los datos aportados por las administraciones a través de un cuestionario, sino ampliarlo al examen directo de algunos de los mecanismos que la Ley ha previsto que los entes obligados deben incorporar. Consiguientemente, este año se añade un trabajo de análisis de instrumentos específicos de concreción de algunas de las obligaciones de la Ley en materia de registro de grupos de interés y de buen gobierno y buena administración, cuyos resultados se recogen en los apartados correspondientes. También se trata de un análisis limitado en abasto y contenido, pero que añade una valoración más cualitativa, a partir de los datos constatados directamente por los analistas. Así, en el epígrafe correspondiente a registros de grupos de interés, se ha analizado la relación entre las reuniones que constan en las agendas de altos cargos con entidades obligadas a inscribirse y los datos de inscripción en el registro de grupos de interés de estas mismas entidades. Se han analizado un total de 52 anotaciones. En referencia a las obligaciones de buen gobierno, se ha analizado el contenido de los códigos éticos que las administraciones obligadas han enviado con el cuestionario. Por último, en el apartado correspondiente a buen gobierno y buena administración, se ha valorado el contenido de las cartas de servicios identificadas en los cuestionarios respecto a las determinaciones que establece la Ley 19/2014 para estos instrumentos. Los resultados de estas valoraciones se reseñan en los apartados correspondientes.

Complementariamente, se han realizado entrevistas con los responsables de la Comisión de Garantía del Derecho de Acceso a la Información Pública (GAIP), la Dirección General de Derecho y Entidades Jurídicas, la Secretaría de Transparencia y Gobierno Abierto, la Secretaría de Función Pública y el Área de Mejora de la Regulación, que han facilitado el acceso a información adicional de utilidad para la valoración de las iniciativas de desarrollo de la Ley llevadas a cabo y en trámite, así como las dificultades afrontadas en los ámbitos de actuación respectivos. En definitiva, se ha querido dar continuidad al método de análisis iniciado el pasado año, hecho que debería facilitar la comparación de datos, así como también se han incoporado estos nuevos elementos de análisis, a fin de enriquecer su evaluación.

En cuanto al ámbito temporal del informe, si bien el primer informe se hizo coincidir con el período de vigencia de la Ley, en este segundo informe se ha optado por hacer coincidir el período evaluado con el año natural para facilitar el cotejo con las evaluaciones futuras. En el caso de las obligaciones de publicidad activa, se evalúa la información publicada en el momento en que se examinan los portales (primer trimestre de 2017), independientemente del momento en que se ha incorporado, puesto que el elemento de secuencia temporal no es, en este caso, singularmente relevante.

Los equipos de investigadores que han llevado a cabo el análisis de los portales de transparencia y el análisis del resto de ámbitos materiales de la Ley son los mismos que realizaron esta labor, respectivamente, el año anterior. Los datos obtenidos en cada caso y su explotación y análisis pueden consultarse, tal y como han sido presentados, a través del portal del Síndic de Greuges, teniendo en cuenta que el análisis de datos y las consideraciones que contiene han sido la base para la elaboración de este informe.

3. ANÁLISIS DE LOS DIFERENTES BLOQUES DE CONTENIDO

3.1. Transparencia o publicidad informativa

Tal y como se ha expuesto en el apartado de metodología, la evaluación del cumplimiento de las obligaciones de publicidad activa que fija la Ley 19/2014 se ha llevado a cabo mediante el análisis directo de los portales de los sujetos obligados por parte del equipo de investigadores a los que se ha encomendado esta labor. En este epígrafe se recogen las conclusiones de este análisis consideradas más relevantes, si bien el contenido del informe de resultados elaborados por el equipo puede consultarse en la web del Síndic, junto con el resto de documentos que han elaborado los investigadores en el marco de este encargo.

Partiendo del amplio abanico de entes sujetos a obligaciones de publicidad activa que establece el artículo 3 de la Ley, la tabla que se reproduce a continuación resume el total de entes de los que se obtuvieron datos sobre la información publicada, en función de su tipología.

Tabla 1. Entes analizados según tipo

Tipo de ente	Número de entes	Porcentaje (%)
Generalitat de Catalunya	132	5,5
Administración local	1.569	65,2
Entes de cooperación (consorcios y mancomunidades)	406	16,9
Instituciones estatutarias y entes de control	6	0,2
Universidades públicas	6	0,2
Colegios profesionales	34	1,4
Partidos políticos, fundaciones y asociaciones vinculadas	27	1,1
Fundaciones	177	7,4
Instituciones sin ánimo de lucro	25	1,0
Otros entes	26	1,1
Total	**2.408**	**100,0**

Fuente: Fundación Carles Pi i Sunyer.

El número de sujetos analizados coincide, con mínimas variaciones, con los analizados para elaborar el informe presentado en julio de 2016, y también coinciden los ítems o elementos de información identificada en el informe anterior como más relevantes para valorar el grado de cumplimiento de las obligaciones y permitir un cotejo entre los entes incluidos en cada tipología, atendiendo a las grandes divergencias en la estructura y el régimen jurídico aplicable a cada uno, que imposibilita un cotejo homogéneo entre ellos, sin tener en cuenta la tipología. La uniformidad de elementos o parámetros de evaluación en relación al informe anterior también permite una comparativa entre ambas evaluaciones, que, de forma gráfica aunque necesariamente limitada, permite ver la evolución por tipología de ente en relación a la evaluación anterior. La tabla que aparece a continuación recoge este cuadro comparativo.

Tabla 2. Elementos fundamentales de publicidad activa

	Generalitat		Entes públicos Generalitat		Supramunicipales		Entes dependientes supramunicipales		Más de 50.000 habitantes		De 20.000 a 49.999 habitantes		De 5.000 a 19.999 habitantes		De 500 a 4.999 habitantes		Hasta 499 habitantes		Entes dependientes municipales	
	2016	2017	2016	2017	2016	2017	2016	2017	2016	2017	2016	2017	2016	2017	2016	2017	2016	2017	2016	2017
Dispone de web, portal de transparencia con información	100	100	85,0	92	97,9	100	67,3	66,7	100	100	100	100	100	100	100	100	99,7	100	53,4	61,4
Portal de transparencia en el portal web		46,2	61,1	63,4	70,2	100	9,6	29,6	95,7	100	80,5	100	80,7	95,2	73,9	94,5	73,2	94,1	11,0	21,3
Buscador en el web del ente		100		75,9		93,6		44,4		100		100		97,9		93		93,8		37,9
Menú o árbol de contenidos		100		90,2		100		63		100		100		100		100		99,4		55,5
Mecanismos de contacto con el ciudadano	100	100	80,5	85,7	97,9	95,7	63,5	61,1	100	100	100	100	100	100	99,3	100	98,8	100	50,3	53,3
Formulario general	84,6	100	63,7	55,4	80,9	80,9	34,6	44,4	100	100	87,8	87,8	75,9	82,9	68,7	83,3	56,3	71,5	30,6	26,4
Espacio de propuestas y sugerencias	92,3	100	31,0	18,8	76,6	87,2	19,2	16,7	95,7	100	65,9	97,6	55,2	86,3	38,7	84,3	28,3	74,5	8,8	9,4
Espacio para hacer solicitudes vinculadas a información pública	53,8	100	20,4	11,6	25,5	78,7	0,0	16,7	60,9	91,3	46,3	80,5	20,7	81,5	14,3	81,3	11,7	71,8	2,8	6,4
Espacio de consulta de propuestas y sugerencias	7,7	100	0,9	2,7	4,3	6,4	0,0	1,9	4,3	13	9,8	7,3	2,1	7,5	0,5	8,8	0,9	10,4	1,1	0,6
Dirección general	61,5	30,8	66,4	70,5	89,4	89,4	57,7	57,4	87,0	91,3	87,8	87,8	87,6	91,8	91,1	92	95,2	97	44,8	47,1
Dirección electrónica alcalde, presidente o consejero	23,1	30,8	15,0	8	29,8	36,2	5,8	7,4	95,7	95,7	80,5	90,2	77,9	76,7	44,8	43,5	16,3	26,7	1,3	3,1

	Generalitat		Entes públicos Generalitat		Supramunicipales		Entes dependientes supramunicipales		Más de 50.000 habitantes		De 20.000 a 49.999 habitantes		De 5.000 a 19.999 habitantes		De 500 a 4.999 habitantes		Hasta 499 habitantes		Entes dependientes municipales	
	2016	2017	2016	2017	2016	2017	2016	2017	2016	2017	2016	2017	2016	2017	2016	2017	2016	2017	2016	2017
Correo electrònicio de concejales o representantes del ente		30,8	7,1	6,3	27,7	36,2	3,8	9,3	91,3	95,7	78,0	90,2	78,6	76,7	37,4	35,8	9,0	18,7	1,3	2,3
Correo electrónico del director	46,2	30,8	10,6	4,5			3,8	3,7											1,1	1,6
Correo electrónico de los departamentos	53,8	23,1	24,8	15,2	38,3	27,7	9,6	7,4	87	91,3	56,1	22	38,6	15,1	19	8	5,7	6,5	7,2	3,7
Información estadística de carácter general					68,1	78,7			100	100	75,6	95,1	66,2	90,4	46,1	86	37,0	82,2		
Información geográfica de carácter general					95,7	100			100	100	92,7	100	97,9	97,3	90,1	95,3	88,9	91,7		
Información sobre la vinculación con el ente matriz			74,3	83,9			61,5	61,1											42	49
Funciones y atribuciones que desarrolla el ente			82,3	91,1			63,5	59,3											44,9	49
Acuerdos de creación, participación y funcionamiento			73,5	55,4			23,1	24,1											16,4	20,1
Información sobre el máximo responsable (presidente de la Generalitat, alcalde, presidente o figura análoga)	100	100	77,9	78,6	95,7	100			100	100	100	100	100	100	99,5	100	96,4	99,7	27,3	35,4
Nombre y apellidos del máximo responsable	100	100	74,3	75,9	97,9	100	48,1	40,7	100	100	100	100	100	100	99	100	96,1	99,7	27,8	33,1
Grupo político del máximo responsable					93,6	95,7			100	100	100	100	99,3	100	94,1	98,8	85,5	96,4		
Cartera del máximo responsable					51,1	63,8			78,3	100	97,6	95,1	81,4	92,5	85,5	92,5	75,9	84,9		
Funciones del máximo responsable	100	100	37,2	33	46,8	31,9	17,3	18,5	91,3	78,3	43,9	61	33,1	55,5	12,1	37,8	14,5	28,2	4,6	10,4
CV del máximo responsable	100	100	44,2	34,8	21,3	27,7	1,9	9,3	87	100	80,5	80,5	50,3	52,7	13,3	15,3	3,3	10,4	3,1	3,9
Agenda política del máximo responsable	100	100	0,9	1,8	12,8	27,7	1,9	0	60,9	78,3	31,7	41,5	12,4	21,2	3,0	5,5	0,3	2,1	0,4	0,4
Declaraciones de bienes patrimoniales del máximo responsable	100	100	29,2	5,4	19,1	25,5	3,8	3,7	65,2	82,6	56,1	58,5	22,1	42,5	6,7	15,5	1,5	9,5	0,2	1,2
Declaraciones de actividades del máximo responsable	0	100	26,5	3,6	12,8	21,3	3,8	3,7	47,8	65,2	51,2	51,2	15,2	32,2	4,7	10,3	1,5	5,3	0,2	1
Dedicaciones del máximo responsable			6,2	1,8	46,8	68,1	5,8	3,7	95,7	100	53,7	56,1	60	62,3	34,2	53,8	24,7	28,8	0,6	0,8
Retribuciones del máximo responsable	100	100	34,5	22,3	46,8	72,3	9,6	14,8	91,3	100	78	78	68,3	76	37,7	58,5	27,1	37,1	5,9	4,1
Información sobre el Pleno					97,9	100			100	100	100	100	99,3	100	97,3	100	92,5	99,7		

	Generalitat		Entes públicos Generalitat		Supramunicipales		Entes dependientes supramunicipales		Más de 50.000 habitantes		De 20.000 a 49.999 habitantes		De 5.000 a 19.999 habitantes		De 500 a 4.999 habitantes		Hasta 499 habitantes		Entes dependientes municipales	
	2016	2017	2016	2017	2016	2017	2016	2017	2016	2017	2016	2017	2016	2017	2016	2017	2016	2017	2016	2017
Composición del Pleno					95,7	100			100	100	95,1	100	98,6	99,3	93,3	95,5	88,3	98,8		
Funciones que desarrolla el Pleno					51,1	61,7			100	95,7	85,4	82,9	51,0	67,1	21,9	48,5	11,7	40,1		
Información sobre la Junta de Gobierno Local (JGL)					48,9	76,6			100	100	95,1	100	86,2	97,3	100	100	100	100		
Composición de la Junta de Gobierno Local					44,7	74,5			100	100	87,8	92,7	79,3	93,2	86,6	91,1	78,7	83,8		
Funciones o atribuciones que desarrolla la JGL					36,2	61,7			100	100	85,4	92,7	68,3	84,9	69,2	81,5	46,8	58,8		
Información sobre los concejales	100	100			95,7	100			100	100	100	100	100	100	99,5	100	95,2	99,7		
Nombre y apellidos de los concejales o consejeros	100	100			95,7	100			100	100	100	100	100	100	98,5	100	94,6	97		
Grupo político de los concejales					95,7	95,7			100	100	100	100	99,3	100	94,3	98,8	83,1	94,1		
Cartera de los concejales					76,6	63,8			100	100	100	100	93,1	95,2	90,4	96,3	78,0	84,9		
Funciones de los concejales o consejeros	84,6	100			38,3	27,7			82,6	78,3	43,9	58,5	33,1	50,7	8,9	31	6,9	14,8		
CV de los concejales o consejeros	69,2	100			19,1	27,7			82,6	95,7	82,9	80,5	47,6	54,8	12,3	16	3,0	9,5		
Agenda política de los concejales o consejeros	0	92,3			6,4	10,6			8,7	17,4	7,3	9,8	2,1	6,8	0,2	1,8	0,0	0,6		
Declaraciones de bienes patrimoniales de los concejales o consejeros	84,6	100			21,3	25,5			60,9	82,6	51,2	61	22,8	42,5	6,7	15	1,5	9,8		
Declaraciones de actividades de los concejales	92,3	100			14,9	21,3			47,8	65,2	46,3	51,2	15,9	33,6	4,7	10	1,5	5,9		
Dedicaciones de los concejales					42,6	66			95,7	100	58,5	70,7	57,2	64,4	29,1	42,5	10,5	16,3		
Retribuciones de los concejales o consejeros	92,3	100			40,4	70,2			95,7	100	82,9	92,7	64,1	74,7	31,5	47,8	13,3	23,1		
Indemnizaciones de los cargos electos					48,9	72,3			91,3	87	82,9	70,7	68,3	80,1	41,1	59	24,4	35		
Dietas de los cargos electos					19,1	38,3			21,7	26,1	22,0	19,5	14,5	20,5	11,6	27,8	16,9	21,1		
Información sobre órganos de estudio, informe o consulta					74,5	80,9			87,0	91,3	73,2	82,9	62,8	75,3	26,1	54,8	14,8	35		
Composición de los órganos de estudio, informe o consulta					63,8	72,3			82,6	82,6	63,4	75,6	55,2	65,1	22,7	45,3	13,6	30		
Funciones o atribuciones de los órganos de estudio, informe o consulta					51,1	57,4			78,3	78,3	65,9	68,3	44,1	58,2	10,8	30,3	2,4	20,2		

	Generalitat		Entes públicos Generalitat		Supramunicipales		Entes dependientes supramunicipales		Más de 50.000 habitantes		De 20.000 a 49.999 habitantes		De 5.000 a 19.999 habitantes		De 500 a 4.999 habitantes		Hasta 499 habitantes		Entes dependientes municipales	
	2016	2017	2016	2017	2016	2017	2016	2017	2016	2017	2016	2017	2016	2017	2016	2017	2016	2017	2016	2017
Información sobre los altos cargos	100	100	62,8	31,3	55,3	74,5			78,3	95,7	29,3	36,1	5,5	10,9	0,0	3,4	0,0	1,5		
Retribuciones de los altos cargos	92,3	100																		
Indemnizaciones de los altos cargos	46,2	0																		
Código de conducta de los altos cargos	76,9	100			8,5	12,8			69,6	69,6	17,1	19,5	3,4	6,2	1,5	4,3	0,0	2,7		
Información sobre los organismos dependientes	100	100	100	100	81,8	100	100	100	91,3	100	87,9	93,9	81,1	90,5	67,7	76,5	43,8	75,9	75	63,6
Enlace que deriva a los organismos dependientes	100	100			59,1	56			78,3	82,6	63,6	51,5	39,2	55,4	18,5	26,4	31,3	17,2		
Composición de los órganos de gobierno de los organismos dependientes	91,7	100			40,9	44			69,6	69,6	51,5	36,4	39,2	29,7	12,3	16,2	0,0	6,9		
Funciones de los organismos dependientes	91,7	100			59,1	40			82,6	69,6	60,6	54,5	44,6	43,2	27,7	19,1	0,0	10,3		
Acuerdos sobre la creación, participación y funcionamiento de los organismos dependientes	83,3	100			31,8	20			43,5	65,2	36,4	39,4	35,1	20,3	10,8	8,8	12,5	6,9		
Responsables de los organismos dependientes	83,3	100			40,9	16			69,6	56,5	51,5	21,2	40,5	18,9	9,2	5,9	0,0	3,4		
Experiencia profesional de los responsables de organismos dependientes	75,0	91,7			9,1	0			34,8	30,4	21,2	12,2	9,5	4,1	1,5	0	0	0		
Información organismos con representación municipal					53,2	51,1			56,5	65,2	39	65,9	32,4	46,6	12,3	39,8	7,2	37,4		
Enlace al web que deriva a organismos con representación municipal					34	25,5			34,8	39,1	22	31,7	13,1	13,7	3,9	15,3	1,8	14,5		
Atribuciones de los organismos con representación municipal					27,7	8,5			26,1	21,7	29,3	24,4	6,2	6,2	4,2	6	0,3	8		
Espacio destinado a participación ciudadana					19,1	76,6			82,6	100	78,0	95,1	48,3	94,5	17,0	89,8	12,0	90,2		
Identificación de los canales de participación ciudadana	76,9	61,5			14,9	31,9			87,0	95,7	73,2	90,2	41,4	65,1	7,1	33,3	1,8	30,3		
Información sobre canales de participación ciudadana	76,9	53,8			14,9	21,3			87,0	95,7	63,4	90,2	34,5	54,8	6,2	16,5	1,5	8,9		
Organigrama o directorio del ente	100	100	70,8	62,5	61,7	76,6	32,7	35,2	95,7	100	80,5	85,4	45,5	61	18,2	44,5	6,0	39,8	18,6	16,8
Relación de puestos de trabajo	100	100	30,1	13,4	36,2	66	7,7	7,4	91,3	69,6	73,2	65,9	35,2	56,2	13,3	37,3	4,2	21,4	5,2	6,1
Plantilla de personal	23,1	0	54	8,9	76,6	87,2	5,8	9,3	65,2	95,7	61	85,4	75,2	81,5	73,4	85	73,5	75,4	6,8	9,4
Información sobre retribuciones de los empleados públicos	92,3	100	45,1	22,3	21,3	38,3	5,8	7,4	87	82,6	65,9	75,6	29	34,2	10,1	20,3	3,9	19,3	4,2	4,5

	Generalitat		Entes públicos Generalitat		Supramunicipales		Entes dependientes supramunicipales		Más de 50.000 habitantes		De 20.000 a 49.999 habitantes		De 5.000 a 19.999 habitantes		De 500 a 4.999 habitantes		Hasta 499 habitantes		Entes dependientes municipales	
	2016	2017	2016	2017	2016	2017	2016	2017	2016	2017	2016	2017	2016	2017	2016	2017	2016	2017	2016	2017
Oferta pública de ocupación					6,4	6,4	1,9	3,7	52,2	43,5	14,6	26,8	9,7	19,2	1,2	7,3	0,3	6,8	0,7	1
Oferta pública de ocupació 2015/2016	100	0	8,0	0,9																
Convocatorias específicas 2015/2016	100	100	15,9	14,3																
Resoluciones a las convocatorias específicas	100	100	20,4	9,8																
Convenios, acuerdos y pactos de naturaleza funcional, laboral y sindical	100	100	38,9	25	14,9	27,7	5,8	14,8	39,1	73,9	56,1	82,9	50,3	69,9	15,5	27	0,0	0,9	3,5	3,9
Número de liberados sindicales, costes de la liberación y número de horas sindicales	100	100	35,4	25,3	6,4	8,6	1,9	5,7	34,8	61,9	36,6	17,6	22,1	5,6	2,5	1,4	1,2	0,3	0,4	1,3
Información sobre servicios públicos	100	100	71,7	69,6	95,7	95,7	59,6	55,6	100	95,7	90,2	97,6	95,2	90,4	83,3	76,5	66	61,7	40,3	42
Espacio para la evaluación de servicios públicos	38,5	53,8	16,8	10,7	4,3	10,6	3,8	3,7	17,4	21,7	9,8	22	9,7	13	1,5	9	0,0	7,1	2,9	2,3
Resultados de la evaluación de servicios públicos	38,5	100	15,0	10,7	4,3	6,4			26,1	34,8	4,9	14,6	4,1	2,1	0,5	0,3	0,3	0		
Catálogo de servicios	84,6	100	47,8	34,8	95,7	66	57,7	31,5	100	82,6	75,6	65,9	83,4	54,8	36,7	41,3	30,1	32,6	69,4	21,5
Cartas de servicios	61,5	100	14,2	21,4	10,6	17	3,8	9,3	34,8	52,2	4,9	34,1	3,4	15,1	0,0	5,3	0,0	1,8	4,1	4,1
Indicadores calidad servicios públicos	30,8	38,5	16,8	3,6	8,5	4,3	3,8	1,9	8,7	17,4	7,3	0	2,1	0,7	0,2	0,3	0,0	0	5,5	0,2
Espacio destinado a normativa	100	100	59,3	57,1	59,6	79,9	19,2	31,5	100	100	100	100	88,3	99,3	84,2	99,3	79,5	95,3	12,3	20
Tipo de normativa. Legislación	100	100																		
Tipo de normativa. Reglamentos	61,5	100																		
Directivas, instrucciones y circulares	53,8	61,5																		
Respuestas anonimizadas a consultas sobre la interpretación y aplicación de las normas	23,1	23,1			0	0			0	4,3	2,4	2,4	2,1	1,4	0,2	0,3	0	0,6		
Procedimientos normativos en curso									17,4	60,9	41,5	61	14,5	47,9	24,9	39,2	27,4	26,9		
Catálogo de procedimientos administrativos	76,9	100			31,9	91,5			60,9	100	92,7	100	58,6	94,5	63,5	95,3	75	90,5		
Información sobre el perfil del contratante	100	100	67,3	70,5	95,7	95,7	40,4	35,2	100	100	97,6	100	98,6	97,3	90,9	94,5	82,5	85,5	24,9	23,4
Entidades y órganos de contratación	100	100	64,6	67,9																
Licitaciones en tramitación	100	100	63,7	66,1																

	Generalitat		Entes públicos Generalitat		Supramunicipales		Entes dependientes supramunicipales		Más de 50.000 habitantes		De 20.000 a 49.999 habitantes		De 5.000 a 19.999 habitantes		De 500 a 4.999 habitantes		Hasta 499 habitantes		Entes dependientes municipales	
	2016	2017	2016	2017	2016	2017	2016	2017	2016	2017	2016	2017	2016	2017	2016	2017	2016	2017	2016	2017
Contratos programados	100	100	62,8	65,2																
Contratos suscritos	100	100	65,5	67,9																
Registro público de contratos, registro oficial de licitadores y empresas clasificadas	100	100	61,9	65,2																
Datos estadísticos sobre contratación	100	100	61,9																	
Contratos menores	100	100	65,5	65,2																
Espacio con información presupuestaria	100	100	68,1	65,2	80,9	97,9	15,4	27,8	100	100	100	100	95,9	99,3	86,2	98,5	82,8	96,1	17,1	25
Información presupuestaria 2016/2017	100	100	2,7	4,5	55,3	53,2	5,8	5,6	65,2	73,9	70,7	61	53,8	45,2	39,9	35	36,4	17,5	31,2	8,6
Información presupuestaria 2015/2016	100	100	60,2	17,9	66	97,9			100	100	90,2	100	89,7	97,9	76,4	95,8	75,6	88,1		
Ejecución del presupuesto del tercer trimestre	100	100	20,4	4,5																
Cuentas anuales año anterior	100	100	44,2	34,8																
Principios estabilidad presupuestaria	100	100	11,5	8																
Informes auditoría de cuentas y fiscalización de órganos externos	100	100	49,6	32,1																
Inventario general de patrimonio	100	100	38,9	24,1	21,3	34	5,8	9,3	73,9	100	51,2	78	26,9	50	7,4	21,3	3,3	18,7	8,3	3,7
Información económica relativa a la gestión del patrimoni	100	100	26,5	11,6	14,9	14,9	3,8	3,7	47,8	60,9	26,8	24,4	9,7	14,4	3	7	1,8	7,4	0,6	0,8
Plan de gobierno, plan actuació municipal	100	100	51,3	39,3	31,9	34	13,5	22,2	78,3	78,3	65,9	65,9	22,8	32,2	7,9	9	2,1	6,2	6,8	6,8
Texto del POUM o texto refundido de las normas urbanísticas									100	87	78,0	70,7	91	67,1	76,8	53,5	69,3	43,6		
Mapas o planos del POUM									95,7	100	78,0	70,7	90,3	69,9	77,3	55	71,4	45,4		
Mecanismos de evaluación de los planos y programas	46,2	46,2			6,4	2,1			34,8	17,4	14,6	12,2	9,0	2,1	6,4	0,8	3,3	0,6		
Convenios de colaboración	100	100	50,4	41,4																
Subvenciones, ayudas públicas, premios o becas	100	100	15,0	27,2																
Registro de grupos de interés	100	100			2,1	0			8,7	13	0	0	0,7	0,7	0,2	0,3	0	0		
Código conducta de las entidades incluidas en el registro de grupos de interés	0	100																		

Fuente: Fundación Carles Pi i Sunyer

Con todo, más allá de constatar la presencia en el portal de la información requerida y la evolución en referencia a la situación constada en la primera evaluación, este año se han querido introducir elementos cualitativos en la valoración de los contenidos publicados en los portales, a partir de los requerimientos que fija la propia Ley 19/2014: estructuración y accesibilidad de la información, nivel de actualización de los datos y formato reutilizable de la información publicada. Son parámetros de calidad de los contenidos publicados difícilmente exigibles en una primera etapa de construcción de los portales, caracterizada por un volcado masivo de información, a menudo poco cuidadoso. Aun así, transcurrido más de un año desde la entrada en vigor de las obligaciones de publicidad para todos los obligados, la institución entiende que es necesario empezar a valorarlos. Los datos obtenidos para cada ente, junto con los correspondientes al resto de elementos fundamentales analizados, pueden consultarse en los documentos elaborados por la Fundació Carles Pi i Sunyer, accesibles a través de la web del Síndic.

Para esta evaluación se ha incluido, también como elemento cualitativo, una referencia al carácter inteligible de la información, a partir de la percepción de los propios investigadores que han valorado los portales, sobre una muestra aleatoria de un 10% del total de sujetos analizados. A pesar de que este análisis es limitado por el abasto y porque se fundamenta en la percepción del analista sobre la calidad y comprensibilidad de la información publicada, también añade una perspectiva cualitativa que va más allá de la presencia o ausencia de los contenidos exigidos por la Ley. El informe de resultados de esta evaluación de percepción puede consultarse también en la web del Síndic, junto con el resto de documentos en los que se basa este informe.

Por último, se ha incorporado una valoración adicional, también con perspectiva cualitativa, sobre la información publicada. Esta valoración se centra en determinar si la información publicada es completa y adecuada, y si permite conocer de forma efectiva la configuración y la actividad de la entidad. Para esta valoración de percepción, el criterio de valoración no ha sido el del ciudadano medio, sino el criterio de experto en información relacionada con la Administración pública y, por tanto, con un bagaje de conocimiento sobre la materia que el ciudadano habitualmente no tendrá. Se trata, por tanto, de una perspectiva cualificada de experiencia que puede aportar una visión diferenciada, aunque necesariamente limitada a unos pocos sujetos y contenidos. En concreto, esta valoración de percepción de idoneidad de la información publicada se ha aplicado a un total de 16 entidades de las diferentes tipologías y sobre 8 ámbitos de contenido material de información. Como en el resto de ámbitos analizados, el informe resultante puede consultarse a través del portal del Síndic.

Como **conclusiones** de los estudios llevados a cabo con la metodología expuesta, se destacan las siguientes:

Comunes

- **Valoración general: heterogeneidad de resultados.** El análisis de los datos refleja situaciones muy dispares en función, principalmente, del tipo de entidades. Desde un punto de vista de presencia de la información, las administraciones territoriales de mayores dimensiones mantienen y mejoran ligeramente un nivel de cumplimiento que ya era elevado en la primera evaluación. En las administraciones de menores dimensiones, la mejora es más sustancial, si bien en la evaluación anterior presentaban más carencias. Por contra, los entes instrumentales presentan un nivel de cumplimiento muy inferior. Así mismo, el análisis de los parámetros de calidad de la información publicada refleja muchas carencias en todos los casos. A estos dos últimos aspectos, se hará referencia singularmente a continuación.

- **Carencias en los entes instrumentales**. Habiendo transcurrido más de un año desde la entrada en vigor de la Ley 19/2014, hay que considerar que el conjunto de los sujetos obligados a publicar información han tenido tiempo suficiente para recopilar y organizar la información que deben publicar. Aun así, en cuanto a la presencia de la información en los portales, cabe destacar que los datos recogidos reflejan realidades muy diversas, en función, principalmente, de la tipología de entes y entidades, pero con un cumplimiento singularmente limitado en el caso de las entidades instrumentales. Esta es una circunstancia que ya se detectó en la evaluación anterior, en que se destacaba la necesidad de que las administraciones territoriales dieran

apoyo a sus entes públicos vinculados para el cumplimiento de las obligaciones de publicidad.

A pesar de que la realidad es bastante heterogénea, lo cierto es que las entidades instrumentales (entes dependientes o de cooperación) aún presentan, en términos generales, deficiencias de contenido muy marcadas. A pesar de que en la etapa inicial de desarrollo tenía una cierta lógica que los esfuerzos por cumplir la Ley se centraran en las administraciones matrices y que el entorno institucional presentara un cumplimiento mucho más deficiente, el hecho de que esta situación se mantenga un año después parece más difícil de justificar.

- **Formato y calidad de la información**. El análisis de los portales refleja, en términos generales, carencias sustanciales en el cumplimiento de los criterios legales de actualización y reutilización de la información publicada. Globalmente, se evidencian problemas para identificar las fechas de actualización de la información y verificar su vigencia, y el uso de formatos reutilizables es muy limitado. A su vez, la existencia de plataformas múltiples de un mismo ente, con información no siempre coherente, y la práctica ausencia de guías e instrumentos que faciliten la interpretación de la información más compleja dificultan la claridad e inteligibilidad de la información para el ciudadano.

También en la evaluación anterior se reclamaba, de cara al futuro, esfuerzos en este ámbito, reconociendo las dificultades inherentes a programar la actualización de toda la información publicada y la creación de archivos en formato reutilizable. A pesar de esta complejidad, no se detecta que se haya abordado ni programado una estrategia para dar cumplimiento a estos requisitos de calidad de la información publicada, ni para planificar la forma cómo se estructuran los portales de transparencia, para facilitar que la información que publican sea comprensible para los ciudadanos.

Es ilustrativa del hecho de no haber afrontado la necesidad de dar cumplimiento a estos requisitos la circunstancia de que, incluso cuando el archivo del que proviene la información que se publica tiene un formato reutilizable, la información se ofrece sólo en formato consulta, pero no de descarga de archivos u otras opciones que permitan una mayor intervención del ciudadano que consulta la información.

Desde esta perspectiva, teniendo en cuenta que una buena parte de los obligados han optado por la plataforma creada por el Consorcio Administración Abierta de Cataluña (AOC) para construir su portal de la transparencia, hay que garantizar que estas herramientas también permiten y facilitan cumplir estos requisitos cualitativos de la información publicada.

En todo caso, esta es una carencia generalizada en el conjunto de sujetos obligados que sería necesario resolver en un futuro próximo. Atendiendo a la complejidad de la Ley, será preciso poner a disposición de los entes con menos recursos, a través de mecanismos de cooperación interadministrativa, pautas e instrumentos para publicar información actualizada, inteligible y reutilizable.

Así mismo, es necesario tener en cuenta que muchos elementos de publicidad plantean dudas en cuanto a la delimitación de su contenido (hay que recordar que continúa pendiente el desarrollo reglamentario que se reclamaba en el primer informe de evaluación), de forma que cada ente publica los datos que interpreta que se adecúan a la previsión legal, y en los términos y las magnitudes que estima conveniente. Este hecho dificulta tanto la comprensión de la información como que sea comparable con la publicada por otros obligados.

- **Cumplimiento formal y principio de transparencia**. Además de la ausencia de contenidos que implican disponer de instrumentos o de procesos (procesos de evaluación, indicadores, cartas de servicios adaptados a la Ley, entre otros), que puede entenderse que no estén disponibles (a pesar de que en menor medida que el año anterior), o las dificultades para ofrecer la información de forma organizada y comprensible, actualizada y en formato reutilizable, lo que preocupa a la institución es detectar que no siempre se publican elementos que sí están disponibles o la tendencia de ajustar la información publicada a los límites estrictos que marca la Ley.

- En este sentido, conviene destacar que el principio de transparencia en la actividad pública requiere que esté a disposición de los ciudadanos toda la información que sea

relevante desde la perspectiva de control ciudadano sobre la actividad pública, más allá de que sea obligatorio publicarla de acuerdo con la Ley. Además de verificar el cumplimiento de las obligaciones legales, la función de evaluación debe tomar en consideración que la finalidad del legislador al aprobar la Ley 19/2014 es provocar un cambio profundo en el funcionamiento de las administraciones públicas, un cambio de paradigma en la relación entre los poderes públicos y los ciudadanos, en el que el principio de transparencia es el eje vertebrador y, consiguientemente, debe ser una prioridad institucional de los responsables públicos.

Ciertamente, una transformación de esta magnitud no puede concretarse en un plazo corto, pero el Síndic considera que es preciso estar atento al riesgo de un cumplimiento meramente formal o aparente de la Ley que no implique la voluntad institucional de impulsar un ejercicio del poder público transparente, que busca activamente explicarse ante la ciudadanía y rendir cuentas de su actividad. Esta idea, aplicada en el ámbito de la publicidad activa, implica que es necesario avanzar en la publicación de todo lo que es relevante para la ciudadanía, sea o no preceptivo, y hacerlo de forma estructurada y comprensible, con guías y documentos explicativos para información compleja, y en formatos que permitan el cotejo de datos.

En referencia a los sujetos obligados

Administración de la Generalitat y entes que dependen de la misma

- **Contraste entre la estructura matriz y los entes que dependen de la misma**. En cuanto a la Administración de la Generalitat, los resultados globales muestran un nivel elevado de cumplimiento de la norma en términos generales, con contenidos que van más allá de las obligaciones estrictas de publicidad, pero con carencias en referencia a instrumentos concretos, como son la publicidad de las evaluaciones de servicios públicos y de las consultas y sugerencias ciudadanas y su respuesta, y mejoras singulares en relación a la evaluación anterior. En contraste, su sector institucional se conlleva de forma más desigual y presenta, a menudo, niveles muy bajos de disponibilidad de información.

Hay que remarcar, en este sentido, que hasta un 37% de entidades no disponen de portal de transparencia. Así mismo, en los casos en los que se dispone se detectan carencias de contenido, como son la información relativa a los altos cargos del ente, que ordinariamente el resto de tipologías recogen de forma expresa. En este sentido, dentro el conjunto de entes públicos vinculados a la Administración de la Generalitat de Catalunya se detectan carencias de contenido publicado que no parece que puedan justificarse por la limitación de medios.

- **Contenidos pendientes de publicar y calidad de la información**. En cuanto a los contenidos, continúan existiendo carencias en los ámbitos que requieren la configuración de procesos específicos, como son la evaluación de los servicios públicos, porque estos instrumentos en algunos casos aún no se han elaborado de acuerdo con los requerimientos de la Ley 19/2014 (por ejemplo, consta que las cartas de servicios de naturaleza normativa y con todo el contenido que determina la Ley, como se señala en el apartado correspondiente de este informe, aún no se han aprobado). También se detectan carencias en cuanto a la actualización de la información y el uso de formatos reutilizables.

Ayuntamientos y entes que dependen de los mismos

- **Cumplimiento y capacidad**. Como ya se señaló en el primer informe de evaluación, existe una relación directa entre el tamaño poblacional y el nivel de cumplimiento, que es mayor en los municipios de más de 20.000 habitantes y se reduce en el resto, a pesar de que se ha avanzado en relación a los datos de la primera evaluación. Cabe destacar, en este sentido, que el número de ayuntamientos que disponen de portal ha crecido casi en un 20% en relación a la evaluación anterior, de forma que actualmente ya no hay ningún ayuntamiento sin portal, y 9 de cada 10 municipios se han acogido a la plataforma proporcionada por el Consorcio AOC.

- **Contenidos pendientes de publicar y calidad de la información.** En referencia al contenido de la información publicada, de nuevo el tamaño poblacional constituye un elemento determinante de la presencia en el portal de la información requerida. En los municipios de menos de 5.000 habitantes, en términos

generales pueden localizarse los contenidos de información más general que exige la Ley (mecanismos de contacto, catálogo de procedimientos, perfil del contratante, información sobre normativa municipal y presupuesto), pero la presencia de información más específica es mucho más limitada.

Este cumplimiento progresivamente más limitado de los contenidos exigidos por la Ley, en función de la dimensión del ayuntamiento, pone de manifiesto que una buena parte de las administraciones municipales, una vez puesta en marcha el portal de transparencia, requieren apoyo externo para incorporar todos los contenidos preceptivos. En línea con lo que ya se señalaba el año pasado, los ayuntamientos de dimensiones más pequeñas requieren apoyo no sólo tecnológico, sino también jurídico, económico y de recursos humanos para poder cumplir plenamente (no sólo en el ámbito de la publicidad activa) las determinaciones de la Ley 19/2014. Los datos obtenidos en esta segunda evaluación evidencian que los recursos que hasta ahora se han puesto a disposición de estos ayuntamientos no son proporcionales a sus necesidades para poder cumplir con los requerimientos legales de publicidad.

En cuanto a la calidad de la información publicada, también se detectan carencias generalizadas en referencia a la actualización de los datos y el uso de formatos reutilizables. En el mismo sentido, la existencia de plataformas paralelas en un mismo ayuntamiento y la falta de criterios comunes y homogéneos en el tratamiento de los datos provoca duplicidades e incoherencias que dificultan la accesibilidad y la inteligibilidad de la información. Desde la perspectiva de la inteligibilidad de la información, también es necesario cuestionar el recurso frecuente a la publicación del cartapacio municipal para dar difusión a la información estructural y organizativa del ayuntamiento, puesto que es una opción poco inteligible para el ciudadano, a pesar de la exhaustividad de los datos.

- **Portales de los entes públicos.** Como en el caso de la Generalitat, de forma general, los datos presentan deficiencias de actualización y de reutilización. En el caso de los entes instrumentales de los ayuntamientos, las carencias aún son más relevantes, a pesar del leve incremento en el número de entidades con portal de transparencia o sitio web.

Entes locales supramunicipales

- **Contenido de los portales**. A pesar de que, tal y como se apuntaba el año pasado, la heterogeneidad de entes incluidos en esta categoría de segundo nivel de administración local hace difícil formular consideraciones comunes para todos los entes que la integran, cabe destacar un incremento notable en la presencia de contenidos respecto a la edición anterior, lo que denota un esfuerzo de las entidades por cumplir con las obligaciones legales en esta materia.

Aun así, hay que remarcar que, en términos generales, presentan un cumplimiento de las obligaciones de publicidad más limitado que los ayuntamientos de más de 20.000 habitantes, que es quizás la franja con que presentarían más similitudes de capacidad. Con todo, conviene matizar esta conclusión teniendo en cuenta, por un lado, la heterogeneidad que se apuntaba anteriormente, puesto que esta tipología de obligados incluye a entidades con volumen de recursos muy diferentes, y, por el otro, el hecho de que su actividad sea más de apoyo a los municipios que de prestación de servicios directamente a la ciudadanía, hecho que explicaría la ausencia de algunos elementos vinculados a la atención directa a la ciudadanía.

Ente de cooperación (mancomunidades y consorcios)

- **Mejora general en el nivel de cumplimiento**. En la evaluación anterior se destacó que esta tipología de sujetos obligados presentaba, como categoría, un nivel de cumplimiento globalmente bajo. Cabe remarcar que este año, con el mismo carácter general, ha mejorado sustancialmente en el ámbito de publicidad informativa, tanto en cuanto a contenidos publicados como parámetros de actualización y reutilización.

No obstante, hay que tener en cuenta que en la evaluación anterior este segmento de entidades presentaba el nivel más limitado de cumplimiento. En este sentido, persisten carencias que van más allá de contenidos específicos y afectan a la propia existencia del portal. A pesar de que se constata que algunos consorcios y mancomunidades también han hecho uso de la plataforma del Consorcio AOC para crear su portal, aún son muchos los entes que no disponen de una web y, entre los que la

tienen, los que no tienen un apartado específico de transparencia.

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

- **Contenido de los portales y calidad de la información**. Esta categoría aglutina entidades de naturaleza, estructura y funciones muy diversas. El resultado del análisis indica, como ya sucedía el año pasado, que cumplen, con carácter general, la mayor parte de obligaciones de publicidad, si bien en los aspectos más generales de la norma, con claras deficiencias en elementos más particulares.

Como sucede con otras tipologías de obligados, los niveles de actualización de la información son desiguales, y en general limitados, y las opciones de reutilización son prácticamente inexistentes.

3.2. Derecho de acceso a la información pública

Como se ha señalado en el apartado 2 de este informe, la evaluación del cumplimiento de las obligaciones que se derivan para las administraciones públicas del ejercicio del derecho de acceso a la información pública se ha llevado a cabo a través de tres técnicas, en términos análogos al año anterior.

En primero término, se ha solicitado a las administraciones obligadas el número de solicitudes de acceso a la información recibidas en el año 2016; en segundo término, se han formulado 175 solicitudes de acceso a diferentes administraciones a través de la técnica del ciudadano oculto y, por último, se ha analizado la calidad de la motivación de las resoluciones publicadas en materia de derecho de acceso.

3.2.1 La visión de la propia administración evaluada

A través del cuestionario se ha querido conocer el número de solicitudes de acceso a la información pública planteadas a cada administración. Teniendo en cuenta que, como ya se indicó entonces, el conjunto de preguntas incluidas en el cuestionario correspondiente al informe anterior en referencia al ejercicio del derecho de acceso a la información pública no permitieron extraer conclusiones relevantes, este año se ha optado por solicitar tan sólo el dato relativo al número de solicitudes, con el fin de captar la evolución en el ejercicio de este derecho ciudadano en el tiempo transcurrido entre una evaluación y el otra.

A reserva de la precisión con que haya sido consignado este dato por las administraciones que han contestado el cuestionario, ante la imposibilidad de comprobarlos individualmente (como sucede con otros análisis de transparencia fundamentados en cuestionarios de autoevaluación), constan 9.127 solicitudes de información en el año 2016, lo que supone casi triplicar el número de solicitudes que se hicieron constar en la evaluación anterior. Este notable incremento indica un mayor conocimiento de este derecho que el que pudo constatarse el año pasado.

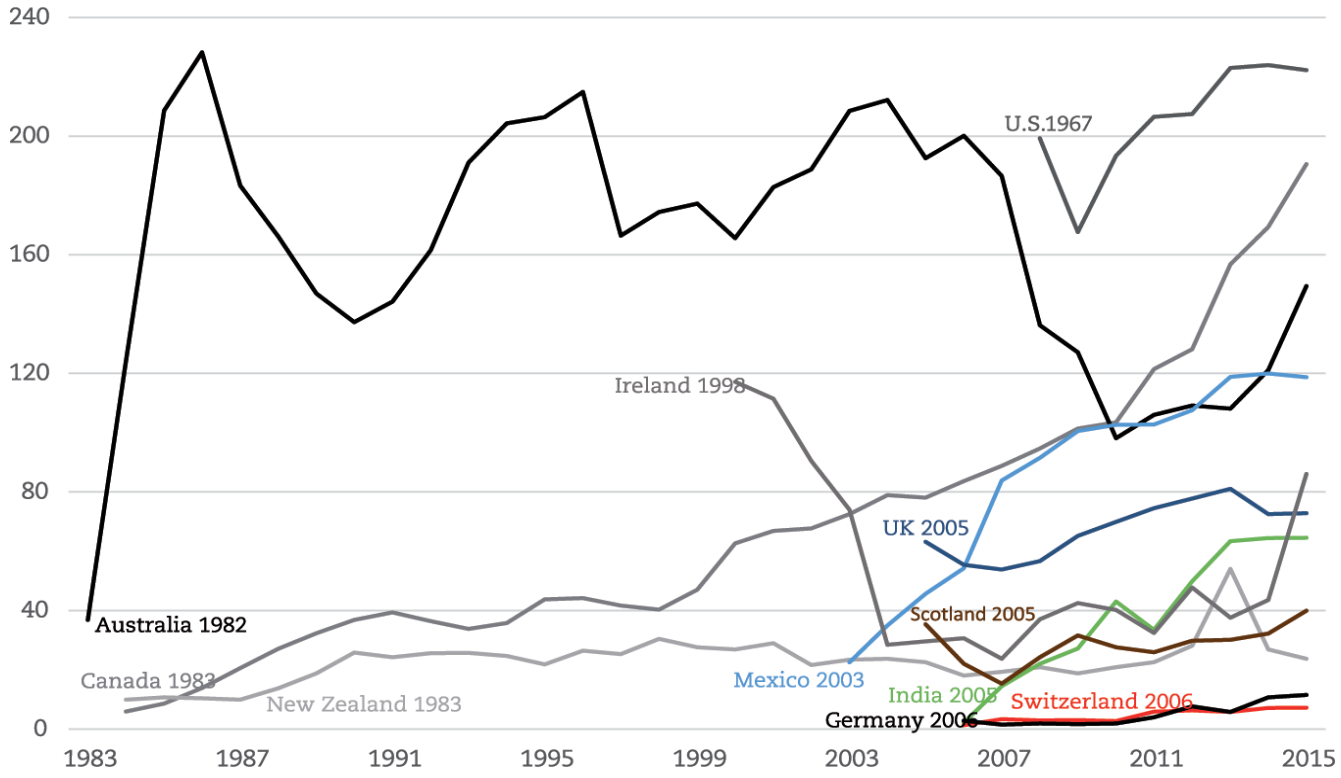
En este mayor conocimiento puede haber incidido la campaña Gobierno Abierto, promovida por la Secretaría de Transparencia y Gobierno Abierto del Departamento de Asuntos y Relaciones Institucionales y Exteriores y Transparencia en medios de comunicación tradicionales y digitales durante los meses de septiembre y octubre de 2016. Esta iniciativa da respuesta, aunque de forma limitada, al esfuerzo de mayor difusión que se reclamaba el año pasado.

En todo caso, el dato de número de solicitudes facilitado por las administraciones encuestadas situaría a Cataluña en una ratio de 121,96 solicitudes por cada 100.000 habitantes mayores de dieciséis años, similar en países donde el derecho de acceso a la información está reconocido desde hace más años, si bien será preciso confirmar esta tendencia en evaluaciones sucesivas.

A continuación, se reproduce un cuadro comparativo de datos sobre el número de solicitudes de acceso en diferentes países que ilustra esta consideración.

Sin embargo, esta comparativa debe considerarse con cautela, porque, al igual que los datos que han consignado las administraciones en el cuestionario plantean dudas de homogeneidad, el cotejo entre

Número de solicitudes de acceso a la información por cada 100.000 habitantes



Fuente: Estudio profesor Mabillard, 2016 (http://www.freedominfo.org/wp-content/uploads/Freedom-of-information-laws_blog_VM1.pdf.

diferentes países tampoco es homogéneo, puesto que a menudo los países contabilizan las solicitudes de forma diferente (diferencias en la tipología de organismos incluidos en el ámbito de aplicación de la Ley respectiva, computar como solicitudes de acceso las relativas a datos personales propios o información solicitada por las personas interesadas en el marco de un procedimiento administrativo, entre otros).

3.2.2 Respuesta a las solicitudes de acceso a información presentadas

Tal y como se ha indicado en el apartado de metodología, el Síndic ha considerado oportuno aplicar de nuevo para esta evaluación del cumplimiento de las obligaciones de la Ley en materia de derecho de acceso a la información pública la técnica del ciudadano oculto, como método de observación participativa. La formulación y el seguimiento de solicitudes de acceso por parte del equipo investigador permite testar si se tramitan y se resuelven de acuerdo con lo establecido en los artículos 26 y siguientes de la Ley 19/2014. De esta forma, se obtiene directamente información sobre el ejercicio del derecho, en este caso sobre un muestreo de 175 solicitudes enviadas a la Administración de la Generalitat (7), las diputaciones (4), los ayuntamientos de más de 20.000 habitantes (64) y una muestra de los ayuntamientos con población inferior a esta cifra (100). Al mismo tiempo, el análisis de esta información permite comparar el resultado con los datos obtenidos en la evaluación anterior y contrastar, a la práctica, el impacto de las conclusiones y recomendaciones contenidas en el informe presentado en julio de 2016.

Del resultado del análisis de los datos obtenidos con la aplicación del test del ciudadano oculto, se desprenden las siguientes **conclusiones**:

- **Forma de presentación de solicitudes**. Más del 80% de las administraciones a las que se ha remitido la solicitud de acceso a

información actualmente disponen de un formulario electrónico sencillo y fácilmente accesible desde el portal de transparencia, tal y como prevé el artículo 27.2 de la Ley. También en este caso, el modelo de portal de transparencia que el Consorcio Administración Abierta de Cataluña (AOC) puso a disposición de las administraciones ha tenido un papel clave, puesto que incluye un enlace a primer nivel al formulario para poder ejercer el derecho de acceso de forma electrónica para las administraciones que han optado por seguir este modelo. El correo electrónico ha sido una alternativa ágil y simple para presentar la solicitud por vía electrónica cuando no ha sido posible hacerlo a través de formulario o por dificultades con los certificados de firma electrónica. Sin embargo, hay que tener en cuenta que el correo electrónico, si no se firma electrónicamente, no cumple con el requisito legal de identificación del solicitante y puede generar problemas para acreditar la recepción de la solicitud y para realizar su seguimiento, especialmente cuando no haya respuesta (silencio administrativo).

En el informe del año pasado se señalaba la necesidad de orientar a los solicitantes de acceso que lo requirieran y que las unidades de información podían cumplir esta función. Sin embargo, no ha sido posible identificar desde los portales de transparencia servicios de atención, información y orientación específica en la formulación de las solicitudes de acceso.

- **La identificación de los solicitantes**. UUna de las recomendaciones destacadas en el primer informe de evaluación era la necesidad de facilitar la identificación de los solicitantes de acceso cuando la solicitud se formula por vía electrónica, y se remarcaba que esta dificultad podía actuar como una limitación al ejercicio del derecho de acceso.

Este año se ha constatado una mejora significativa en este ámbito, puesto que un 82% de las solicitudes se han podido presentar con el certificado digital IDECAT; entre otros, en el caso de ayuntamientos que han implementado el modelo de portal del AOC y utilizan el formulario elaborado por este consorcio, accesible a través del portal. En este sentido, facilita notoriamente el cumplimiento del requisito de identificación telemática cuando no se requiera firma digital y puede resultar determinante si se extiende el uso entre la ciudadanía para la generalización del acceso electrónico a la información pública.

Sin embargo, sorprende que en los 23 casos en que se presentó la solicitud por correo postal, deliberadamente sin firma manuscrita, sólo en 3 se rechazó. Hay que tener en cuenta que la exigencia legal de identificación del solicitante se debe aplicar con independencia de que la solicitud escrita se presente de forma presencial, postal o electrónica y, por tanto, todos los supuestos deberían haber dado lugar a un requerimiento de subsanación.

- **Tramitación de las solicitudes de acceso del ciudadano oculto**. Cabe destacar negativamente que en ninguna de las solicitudes planteadas como ciudadano oculto se ha recibido una comunicación de recepción de la solicitud que incluya todas las determinaciones que prevé el artículo 27.5 de la Ley 19/2014 (indicación del día en que se ha recibido la solicitud, el órgano responsable de resolverla, la fecha máxima para resolver y la persona responsable de la tramitación). Esta información es relevante para que el solicitante conozca el plazo en que la solicitud puede entenderse resuelta por silencio y a quién debe dirigirse para conocer el estado de tramitación o reclamar una resolución expresa. En prácticamente todos los casos, la Administración ha generado un aviso de recepción automático que indica los datos y el día y hora de registro, pero no el resto de información requerida de acuerdo con el artículo 27.4 de la Ley 19/2014.

- **Deber de resolver expresamente**. En cuanto a la resolución, aumenta notablemente el número de solicitudes que se han resuelto en relación a la primera evaluación (el 67,4% frente al 47% del año anterior). A pesar de ello, cabe señalar que en el ámbito municipal tan sólo una de cada tres solicitudes ha sido resuelta en el plazo legalmente establecido, y en ninguna de las franjas de población el porcentaje no supera el 50% de respuesta dentro de plazo. En este sentido, no se observa una relación directa y proporcional entre volumen de población y respuesta en el plazo establecido, puesto que, incluso en los de más de 20.000 habitantes, el porcentaje es de 46,88.

Por tanto, hay que concluir, a reserva de otros elementos que puedan concurrir individualmente, que en el ámbito municipal una parte significativa de ayuntamientos aún

no han podido articular, en el segundo año de vigencia de la Ley, mecanismos eficientes para dar respuesta dentro de plazo a las solicitudes de acceso. El año pasado se señalaba como una de las posibles razones a la falta de respuesta las dificultades asociadas a la aplicación de un régimen de nueva configuración y de cierta complejidad. Sin embargo, el efecto de esta circunstancia se diluye en el segundo año de vigencia de la Ley y, además, teniendo en cuenta que la información solicitada no planteaba conflicto con límites al acceso que fuera necesario ponderar.

Esta es una realidad que hay que valorar de forma singularmente negativa, en la medida en que supone una doble vulneración de los derechos de la persona que ha pedido acceder a información. Primeramente, del derecho de acceso a la información que se ha solicitado sin respuesta, que obliga al ciudadano a reclamar la información por aplicación del régimen de silencio administrativo positivo, con efectos limitados por lo que se deduce del test realizado y de acuerdo con lo que se indica en la conclusión siguiente. En segundo término, porque vulnera el derecho a una buena administración, en una de sus manifestaciones esenciales: el derecho a obtener respuesta.

A las consideraciones anteriores, hay que añadir que, a pesar de que se desconoce el número de solicitudes que coincidirían en el tiempo en cada municipio con la del ciudadano oculto, si se tiene en cuenta el número de solicitudes de acceso recibidas en el año 2016 que han consignado los ayuntamientos que no han contestado la solicitud del ciudadano oculto (los que han facilitado este dato), en ningún caso se trata de un volumen extraordinario de solicitudes que pueda comprometer razonablemente la capacidad de respuesta del ayuntamiento, sin perjuicio de su complejidad.

- **La aplicación del régimen del silencio administrativo**. El artículo 35 de la Ley 19/2014 determina que si la Administración no resuelve la solicitud de acceso en el plazo de un mes, debe entenderse estimada, salvo que concurran algunos de los supuestos que determina el mismo precepto.

Para verificar el cumplimiento de esta previsión legal mediante el mecanismo del ciudadano oculto, se requirió la entrega de la información solicitada en los 100 casos en que no se recibió respuesta y sólo en 38 casos se facilitó la información en el plazo de treinta días que determina la Ley.

De este dato, deben extraerse dos conclusiones, si bien limitadas por el abasto no exhaustivo del test del ciudadano oculto. La primera es la poca efectividad del mecanismo del silencio positivo como instrumento para hacer efectivo el acceso a la información en primera instancia administrativa. La segunda, singularmente preocupante, es el elevado número (53 de 175) de solicitudes que quedan sin respuesta, tanto en un primer momento como después de requerir la entrega de la información por silencio positivo. La ausencia de respuesta es una de las manifestaciones más graves de mala administración, desgraciadamente presente en otros ámbitos de la actividad administrativa, y que necesariamente hay que corregir.

Si en la conclusión precedente se señalaba que la falta de respuesta en el plazo establecido podría derivar de dificultades de recursos para dar respuesta dentro de plazo, el hecho de que este silencio se reproduzca por segunda vez después de requerir la entrega de la información es difícil de justificar y parece evidenciar que en estos casos el acceso a la información no es una prioridad para los responsables administrativos.

Hay que tener en cuenta, adicionalmente, que la solicitud presentada era clara y no planteaba dificultades de localización ni afectaciones eventuales a derechos de terceros o bienes protegidos por los límites de la Ley 19/2014, que podrían añadir complejidad a la resolución de la solicitud.

Por las razones indicadas, el Síndic ha creído oportuno incluir, como anexo 2 a este informe, la relación de administraciones que, a reserva de error en la gestión de las respuestas, no han resuelto la solicitud de acceso formulada con la técnica del ciudadano oculto. Dentro de la relación también se identifican las administraciones que tampoco dieron respuesta a la solicitud formulada en la evaluación anterior.

- **Notificación de la resolución y acceso efectivo a la información**. La notificación de la resolución debe indicar las vías específicas de reclamación y recurso que establece la Ley 19/2014, pero en muy pocos casos se ha

cumplido. Esta es una situación que ya se denunciaba en el primer informe de evaluación, en tanto que es una previsión encaminada a facilitar el ejercicio del derecho de defensa del solicitante, y que, por lo que se ha podido constatar a través del test del ciudadano oculto, persiste un año después.

En cuanto al acceso efectivo a la información, se confirma la tendencia a facilitar la información directamente al resolver la solicitud, sin necesidad de un plazo adicional para entregarla, lo que ratifica, en opinión de la institución, que no es necesario un plazo adicional de treinta días para entregar la información, como se señalaba el año pasado, puesto que no estaría justificado, como mínimo no de forma generalizada, tal y como lo demuestra la práctica constada por segundo año consecutivo mediante este mecanismo de verificación del ejercicio del derecho de acceso.

También hay que remarcar que no en todos los casos la información se ha facilitado en el formato solicitado ni reutilizable.

- **La denegación del acceso y el mecanismo de garantía**. Tan sólo en cinco casos se ha denegado el acceso a la información. Se trata, como en el año anterior, de un número demasiado bajo para extraer conclusiones generales, con el añadido de que en tres casos la desestimación se ha producido como consecuencia de un error formal –deliberado– en la solicitud; error que no debería haber motivado la desestimación, sino, en todo caso, el requerimiento de enmienda en los términos establecidos en el artículo 68.1 de la Ley 39/2015, de 1 de octubre, del procedimiento administrativo común de las administraciones públicas. El otro supuesto hace referencia a la falta de motivación. Sin embargo, la motivación de la solicitud es una opción de quien solicita la información, pero no puede, en ningún caso, ser la causa para denegar la solicitud, como señala expresamente el artículo 26.2 de la Ley 19/2014.

Se confirma, como ya se señalaba en el informe de evaluación de 2016, la tendencia a fundamentar la denegación de acceso de forma insuficiente y no ajustada a los límites tasados legalmente, ni aplicados de acuerdo con los criterios que fijan los artículos 20 y 22 de la Ley 19/214: "aplicación de las limitaciones de acuerdo con su finalidad, atendiendo a las circunstancias del caso concreto, interpretadas de forma restrictiva, explicitando en la motivación el límite que se aplica, de forma razonada". De hecho, las denegaciones se han efectuado en todos cinco casos sobre supuestos no previstos en la Ley.

Como en la evaluación anterior, se ha formulado una reclamación ante la GAIP contra una de las resoluciones desestimatorias (la que aducía falta de motivación de la solicitud). A requerimiento de la GAIP, el ayuntamiento en cuestión ha facilitado la información.

3.2.3 El análisis de las resoluciones publicadas en materia de derecho de acceso

Se han analizado las resoluciones publicadas en materia de derecho de acceso de la Administración de la Generalitat correspondientes al período de febrero a junio de 2016 y las del Ayuntamiento de Barcelona del año 2016, publicadas en su web, con un total de 46 y 15 resoluciones, respectivamente. No se han analizado otros sujetos porque no se han localizado resoluciones denegatorias publicadas en los portales de ninguna otra administración objeto de seguimiento.

La valoración se realiza sobre 10 criterios o indicadores que tienen en cuenta tantos aspectos formales (4) como materiales (6) y que se detallan a continuación:

CRITERIOS FORMALES: 4 PUNTOS SOBRE 10
Lenguaje claro, sencillo y preciso, de nivel formal, pero accesible
Lenguaje no sexista
Estructurado en párrafos
Siglas y símbolos (se escriben todas las palabras enteras, al menos la primera vez que aparecen en el texto)
CRITERIOS MATERIALES: 6 PUNTOS SOBRE 10
Existencia de motivación
Comprensible y racional
Incluye una explicación del criterio aplicado en caso de existencia de margen de valoración de la Administración
Congruente con la solicitud efectuada

Como en la evaluación precedente, cabe destacar que, en términos generales, la calidad

de las motivaciones de la desestimación es correcta, pero demasiado sucinta. Desde esta perspectiva, algunas resoluciones alegan una labor compleja de elaboración o reelaboración como causa de inadmisión, sin concretar esta complejidad en el caso concreto, o argumentan la concurrencia de un límite con su simple mención, sin ninguna concreción en referencia al supuesto examinado. El detalle de las valoraciones individuales en aplicación de los criterios indicados puede consultarse en los documentos de análisis desde la web del Síndic.

Hay que precisar que, si bien el análisis de las resoluciones publicadas por la Administración de la Generalitat y por el Ayuntamiento de Barcelona lleva a concluir que su calidad es, en términos generales, buena, no resulta posible extrapolar esta conclusión al conjunto de las administraciones, puesto que las resoluciones recibidas a través del mecanismo del ciudadano oculto y las que son objeto de reclamación ante la GAIP no presentan, de forma general, el mismo nivel de calidad.

3.3. Registro de grupos de interés

En el informe de evaluación precedente se destacó el carácter pionero, dentro el Estado español, de la regulación contenida en la Ley 19/2014 sobre las relaciones de influencia entre grupos de interés o lobbies y los órganos con capacidad para adoptar decisiones en el ámbito público. También se remarcaba que la gran mayoría de países europeos no disponían de ningún sistema de regulación de la actividad de influencia y que, entre los que sí disponían de alguno, gran parte no aportaban, a la práctica, transparencia a esta actividad, que es la razón de ser de esta regulación. El Registro de grupos de interés debe dar visibilidad a las entidades que realizan actividades de influencia y debe permitir conocer sus actuaciones concretas, partiendo de la premisa de que sus actividades son legítimas pero la ciudadanía debe poder conocer quién ejerce actividades de influencia, en qué ámbitos y de qué forma.

Este carácter netamente innovador de la regulación hacía previsible que su aplicación plena requiriese un desarrollo que difícilmente podía ser inmediato, coincidiendo con la entrada en vigor de la norma. Es indicativa de esta necesidad la circunstancia de que el registro de grupos de interés fuera el primero –y, de momento, el único– ámbito material de la Ley 19/2014 que ha sido objeto de desarrollo. Desde esta perspectiva, en julio de 2016 se destacaba el carácter tan sólo incipiente de la puesta en funcionamiento de los registros de grupos de interés en el momento en que se analizaron los datos (primer trimestre de 2016).

En aquel informe también se señalaba que buena parte de los entes locales expresaron su voluntad de cumplir con la obligación de crear un registro de grupos de interés mediante la opción de gestión centralizada por la Administración de la Generalitat que prevé el artículo 45.3 de la Ley 19/2014. El Decreto ley 1/2017, de 14 de febrero, por el que se crea y se regula el Registro de grupos de interés de Cataluña, da respuesta a esta necesidad y recomendación del Síndic (así lo señala de forma expresa la exposición de motivos de la norma), con un registro común para la Administración de la Generalitat, los entes locales y el conjunto de instituciones y organismos públicos obligados a crearlo. El Registro de grupos de interés de Cataluña debe permitir conocer a los grupos de interés que actúan ante cada una de las administraciones e instituciones que lo integran y las actividades de influencia o intermediación que desarrollan, pero no excluye que los sujetos obligados creen su propio registro de grupos de interés, si bien en este caso hay que garantizar la integración y conexión de los registros y el principio de inscripción única.

Sin embargo, en el momento de concluir la redacción de este informe sólo se tiene constancia de la creación de cinco registros de grupos de interés de ámbito municipal: Sant Cugat del Vallès (con tres grupos inscritos), Blanes (suprimido después la creación del Registro de grupos de interés de Cataluña), Terrassa (con tres grupos inscritos), Manlleu (suprimido por el mismo motivo) y Naut Aran (cinco grupos inscritos pero expresa intención de suprimirlo, como consecuencia de la creación del Registro de grupos de interés de Cataluña).

El hecho de que la creación del Registro de grupos de interés de Cataluña haya sido muy próxima a las fechas en las que se ha realizado el análisis de datos para elaborar este informe impide valorar la implantación y el funcionamiento, lo que se llevará a cabo en una evaluación posterior.

Coincidiendo con la presentación del primer informe de evaluación, mediante el Acuerdo GOV/82/2016, de 21 de junio, se aprobó el Código de conducta de los altos cargos y personal directivo de la Administración de la Generalitat y de las entidades de su sector público, y otras medidas en materia de transparencia.

El código de conducta indicado impone a los obligados el deber de dar publicidad a su agenda pública, en todo aquello relativo a las reuniones con grupos de interés, en desarrollo del artículo 55.1, letra c) de la Ley 19/2014. En concreto, determina que los altos cargos y el personal directivo deben:

- Dar publicidad de forma veraz del currículum académico y de los méritos profesionales y técnicos, de las funciones que corresponden a su cargo, de las retribuciones e indemnizaciones y dietas, y de la agenda pública en todo aquello relativo a las reuniones con los grupos de interés.

- Velar por el cumplimiento de la normativa reguladora de los grupos de interés y del Código de conducta que les es de aplicación y poner en conocimiento de los órganos competentes las irregularidades o infracciones de que tengan constancia en este ámbito.

- Ajustar sus relaciones con los grupos de interés a los criterios y los protocolos de actuación adoptados corporativamente y, en particular, velar por el cumplimiento de las obligaciones de inscripción en el Registro de grupos de interés, incorporar en sus agendas oficiales los contactos que establezcan con estos grupos y facilitarles el cumplimiento de las obligaciones y el ejercicio de los derechos que les correspondan.

La concreción de estas obligaciones y las pautas de actuación que deben regir las relaciones entre los altos cargos y el personal directivo con los grupos de interés se establecen en un protocolo de actuación que figura como anexo 3 en el acuerdo de gobierno antes mencionado.

Los datos de inscripción en el Registro de grupos de interés de Cataluña han experimentado un gran crecimiento entre los 97 inscritos que se reflejaban en el primer informe de evaluación y los 1.937 que constan, con 150 solicitudes pendientes de inscripción, en fecha 15 de mayo de 2017. A este incremento tan notable ha contribuido el que se hayan superado en gran medida las dudas que inicialmente había planteado la obligatoriedad de la inscripción entre una parte de los colectivos obligados a inscribirse, así como la aplicación del Código de conducta en cuanto a la publicidad de las reuniones con altos cargos y personal directivo, que ha tenido, sin duda, un papel primordial en la expansión del proceso de inscripciones y para reforzar el carácter obligatorio de esta inscripción.

Teniendo en cuenta las determinaciones del Acuerdo GOV/82/2016, sobre la relación entre las agendas de altos cargos y el Registro de grupos de interés, para esta evaluación se han querido analizar una muestra de 52 anotaciones de agendas de altos cargos relativos a reuniones con estos grupos, a partir de los datos publicados por el Departamento de Gobernación, Administraciones Públicas y Vivienda. El detalle de esta evaluación puede consultarse en los documentos de los trabajos que han servido de base para la elaboración de este informe, accesibles a través de la web del Síndic.

Como **conclusiones** de este análisis destacan, primordialmente, la tendencia a describir el contenido de las reuniones de forma excesivamente parca o imprecisa. Expresiones como simplemente "reunión" o "reunión de trabajo" o "seguimiento de proyectos" son frecuentes y no permiten conocer el contenido de la reunión. Hay que tener en cuenta que el objetivo de la anotación es dar transparencia a las relaciones entre los grupos de interés y los órganos decisorios, y esta finalidad no puede entenderse lograda si no se indica el motivo de la reunión, la materia sobre la que versó.

También se ha podido constatar que los datos de inscripción en el registro que se hacen constar en las anotaciones de las agendas de altos cargos concuerdan con los que efectivamente figuran en el Registro, lo que denota que se han comprobado.

En cambio, cuando la reunión se ha llevado a cabo con el compromiso escrito de la entidad de solicitar la inscripción en el registro en el plazo de diez días desde la reunión, en la mayor parte de los casos analizados (20 de 28) no se ha hecho efectiva en tiempo y forma. Dado que el plazo medio de inscripción es de

seis días, de acuerdo con la información facilitada por el responsable del Registro, hay que entender que en todos aquellos supuestos se ha incumplido este compromiso.

La posibilidad de mantener contactos con grupos de interés no inscritos si se comprometen por escrito a solicitar la inscripción en el plazo de diez días figura como condición excepcional en el Protocolo de actuación anexo al Código de conducta, y tiene sentido, especialmente, en la etapa inicial de funcionamiento del registro, pero debe tener como contrapartida el control riguroso del cumplimiento del compromiso de solicitar la inscripción en el plazo establecido (el compromiso debe comunicarse al responsable del Registro, de acuerdo con lo establecido en el Protocolo) y debería actuar como impedimento de nuevos contactos, si no se acredita que se ha solicitado la inscripción, una vez pasado este plazo.

En cuanto al contenido de las anotaciones registrales, el Síndic considera que se ajusta a lo establecido en la Ley 19/2014 y el Reglamento que la desarrolla. Sin perjuicio de ello, la aprobación del Decreto ley 1/2017 deberá conllevar la modificación del Decreto 171/2015, de 28 de julio, sobre el Registro de grupos de interés de la Administración de la Generalitat y de su sector público. Esta revisión del desarrollo reglamentario[1] sería una buena oportunidad para mejorar la delimitación del concepto de grupo de interés, como se señalaba en el informe anterior, que continúa generando dudas respecto a determinados colectivos. Así mismo, la reforma reglamentaria permitiría repensar, a partir de la experiencia de los dos primeros años de vigencia, si el contenido de las anotaciones registrales y la frecuencia de actualización de los datos es la adecuada para dar a conocer la actividad de influencia ejercida por el grupo inscrito.

Al inicio de este epígrafe se han destacado las dificultades inherentes a implantar una regulación de la actividad de influencia que no tiene antecedentes en nuestro país. Esta modificación se considera que va en la línea de los esfuerzos de la Administración de la Generalitat para que el Registro de grupos de interés acabe cumpliendo la finalidad de dar transparencia real y cumplida a la actividad de influencia. Con la misma perspectiva, a pesar de que pueden entenderse las reticencias de algunos colectivos a registrarse, conviene destacar que la inscripción tiene un efecto positivo, desde la perspectiva de la percepción social de la entidad que se inscribe, porque entiende la necesidad de dar transparencia a su relación con la Administración. Y, en sentido contrario, conviene tener en cuenta la percepción negativa que puede generar en la ciudadanía quien defiende que su actividad de relación con la Administración no debe ser publicitada, en base a una concepción restrictiva y negativa de la actividad de influencia, cuando, como se ha señalado reiteradamente, deja de tener esta connotación negativa si es transparente.

También hay que tener en cuenta que la regulación de los grupos de interés se inserta en el contexto de una norma, la Ley 19/2014, que fija los parámetros de transparencia exigibles a todas las administraciones y entes públicos y a los particulares que se relacionan con las mismas (empresas prestadoras de servicios públicos y de interés general, contratistas, beneficiarios de subvenciones, etc.). En este sentido, la regulación de la publicidad de los grupos de interés y sus actividades no puede entenderse aisladamente o de forma singular, sino que responde al propio principio general de transparencia y rendición de cuentas ante la ciudadanía a que la Ley 19/2014 quiere someter la actividad de todos los poderes públicos y sus relaciones con los particulares.

3.4. Buen gobierno: códigos de conducta

Este epígrafe hace referencia a la obligación de aprobar códigos de conducta que impone la Ley 19/2014 a las administraciones catalanas dentro del título V, del buen gobierno. En el primer informe de evaluación se señalaba que el número de códigos éticos adaptados a la Ley 19/2014 era, en aquel momento inicial, muy bajo. Lo mismo sucedía con la obligación de incorporar principios éticos y reglas de conducta en los pliegos de cláusulas contractuales y en las bases de convocatorias de subvenciones.

Sin embargo, entonces ya se hacía referencia a la aprobación del Código de conducta de altos cargos y personal directivo de la

[1] El responsable del Registro indicó en entrevista que se habían iniciado los trabajos técnicos para llevarlo a cabo.

Administración de la Generalitat (Acuerdo GOV/82/2016, de 21 de junio) y a la modificación del modelo tipo de bases reguladoras de los procedimientos para la concesión de subvenciones en régimen de concurrencia competitiva, tramitados por la Administración de la Generalitat y su sector público (Acuerdo GOV/85/2016, de 28 de junio). El hecho de que la publicación de los acuerdos indicados fuera posterior a la redacción de aquel informe conllevó que el análisis de estos instrumentos quedara postergado para el informe que ahora se presenta.

En base de lo establecido en el artículo 55.3 de la Ley 19/2014, se han identificado los siguientes elementos que, como mínimo, debe contener el código ético o de conducta que aprueben los sujetos obligados a disponer:

1. El establecimiento de unos principios éticos y unas reglas de conducta coherentes con lo establecido en la Ley 19/2014, de 29 de diciembre.

2. El desarrollo de, al menos, los siguientes aspectos:

- Publicidad de la agenda.

- Definición de los conflictos de interés y criterios para regularlos.

- Garantías de imparcialidad en el ejercicio del cargo. Por ejemplo, la prohibición de aceptar regalos o los protocolos en caso de tener participaciones en empresas que contratan con la Administración.

3. La existencia de un sistema explícito de adhesión al código.

4. La creación de un comité de ética que responda a demandas de clarificación y que vigile su cumplimiento.

5. La existencia de mecanismos de denuncia de los incumplimientos del código con protección del denunciante.

6. La existencia de un régimen de sanciones por incumplimiento.

Como **conclusiones** del análisis de los códigos de acuerdo con estos parámetros se destacan las siguientes:

En referencia al Código de conducta de la Administración de la Generalitat, hay que señalar que ha desarrollado unos principios éticos y unas reglas de conducta coherentes con lo establecido en la Ley 19/2014, de 29 de diciembre. Además, ha desarrollado normas en referencia a todos los parámetros de contenido anteriormente mencionados. Se valora singularmente la creación de un comité asesor de ética que, de acuerdo con las funciones asignadas, responde al papel de sistema de seguimiento y control de la aplicación del Código de conducta.

En cuanto al resto de obligados, la aprobación de códigos de conducta adaptada a lo establecido en la Ley ha sido muy limitada. Conviene destacar que, a partir de los datos de los cuestionarios, casi un 90% de los entes obligados no han cumplido con ninguna de las obligaciones de la Ley 19/2014 en esta materia. Y, entre los que lo han hecho, cabe destacar que tan sólo un 20% cumplen con la mayoría de los requisitos que se derivan de la norma. El detalle de los datos obtenidos con las respuestas al cuestionario y la valoración de los códigos que se han podido analizar puede consultarse en los documentos que constituyen la base de este informe, accesibles a través de la web del Síndic.

A pesar de ello, cabe destacar que, coincidiendo con el período de redacción de este informe (mayo 2017), se ha hecho público el modelo de código de conducta de los altos cargos locales y una guía para la aplicación de este modelo, elaborados por la Red de Gobiernos Transparentes de Cataluña de la que forman parte la Administración de la Generalitat de Catalunya, la AOC, la Escuela de Administración Pública de Cataluña, las diputaciones catalanas y las entidades municipalistas. La elaboración de este modelo consensuado en el ámbito de la red mencionada ha retrasado, con toda probabilidad, la aprobación de códigos de conducta de muchos de los sujetos obligados, a la espera de disponer de este marco de referencia, y es previsible que con su aprobación el número de entidades que lo aprobarán crecerá de forma exponencial. En todo caso, hay que entender que la iniciativa de elaborar este modelo código de conducta de los altos cargos locales se adecúa a la recomendación formulada en el informe

anterior de elaborar códigos tipo que facilitan el cumplimiento de esta previsión legal.

También conviene destacar que el Departamento de Gobernación, Administraciones Públicas y Vivienda ha iniciado el proceso de elaboración, a través de un comité en el que participan otras administraciones y de representantes de la sociedad civil, de un código ético del servicio público de Cataluña, que se prevé aplicable a todas las administraciones públicas catalanas y al conjunto de servidores públicos. Será preciso seguir en futuras evaluaciones el desarrollo de esta iniciativa, que va más allá de las obligaciones establecidas en la Ley 19/2014 en materia de buen gobierno.

En cuanto a la incorporación de principios éticos y reglas de conducta en las bases de convocatorias de subvenciones, hay que remarcar que el Acuerdo GOV/85/2016 establece que todas las bases reguladoras de los procedimientos para la concesión de subvenciones tramitadas por la Administración de la Generalitat y su sector público deben prever que los solicitantes se adhieran al código ético que figura como anexo al modelo tipo de bases reguladoras.

Los datos analizados indican que en el ámbito local son pocos los municipios que han incorporado los principios éticos en las bases de las convocatorias de subvenciones. Donde se ha producido un cambio más sustancial ha sido en los municipios más grandes. El modelo aprobado por la Generalitat debería servir de referencia para facilitar el cumplimiento de esta previsión para el conjunto de los obligados que aún no lo han incorporado en las bases de subvenciones, en línea con lo que se indicó en el informe anterior.

Por último, en referencia a la inclusión de los principios éticos y las reglas de conducta a las que deben ajustar su actividad los contratistas que establece el artículo 55.2 de la Ley 19/2014, la Administración de la Generalitat ha elaborado un modelo tipo de cláusula ética que, entre otros elementos, establece la obligación de los contratistas de no realizar actuaciones que pongan en riesgo el interés público, evitar conductas que afecten a la competencia y denunciar las situaciones irregulares que puedan producirse en los procesos de contratación pública o durante la ejecución de los contratos.

También determina que estas obligaciones tienen la consideración de condiciones especiales de ejecución, con los efectos que determina la legislación de contratos en caso de incumplimiento. En referencia al resto de sujetos obligados, la incorporación de cláusulas éticas en los pliegos contractuales continúa siendo muy limitada y confirma la conveniencia, ya expuesta en el informe anterior, de adoptar modelos tipo que faciliten el cumplimiento de esta obligación. Será necesario determinar, en futuras evaluaciones, si el modelo adoptado por la Administración de la Generalitat facilita efectivamente el cumplimiento de las obligaciones legales en este ámbito.

3.5. Buen gobierno: derecho a una buena administración. Cartas de servicios y evaluación de servicios públicos

Dentro del capítulo II del título V, la Ley 19/2014 regula el derecho de los ciudadanos a una buena administración, que ya se expuso en el primer informe de evaluación que es un derecho de nueva configuración, cuyas manifestaciones no se agotan en los aspectos regulados en este capítulo. También se señalaba que impone a las administraciones catalanas el deber de aprobar cartas de servicios con el contenido que fija el artículo 59 mediante norma reglamentaria, lo que conlleva que los usuarios del servicio pueden reclamar –en su caso, ante los tribunales– la prestación en los términos reconocidos en la carta. Por tanto, con la entrada en vigor de la Ley 19/2014 aprobar cartas de servicios deja de ser una opción y su contenido obliga jurídicamente al responsable de prestar el servicio.

También hay que remarcar que el contenido de las cartas de servicios no es libre, sino que debe incluir como mínimo lo siguiente:

a) La organización y la forma de gestión del servicio.

b) La identificación de los responsables de la gestión.

c) Los estándares mínimos de calidad del servicio desglosados, en su caso, por

categorías de prestaciones, y los indicadores e instrumentos para evaluar su aplicación.

d) Las condiciones de acceso.

e) Los derechos y deberes de los usuarios.

f) El régimen económico aplicable, con indicación de las tasas y los precios públicos que sean de aplicación, si procede.

g) Las vías de reclamación utilizables.

h) Las vías utilizables para que los usuarios puedan obtener información y orientación respecto al servicio público.

En el cuestionario que se envió a los sujetos obligados se solicitaba cuántas cartas de servicios se habían aprobado de acuerdo con los parámetros de la Ley 19/2014 y que facilitaran acceso o copia a las mismas para examinar si el contenido se ajusta a las determinaciones que se acaban de reseñar y si la carta ha sido aprobada formalmente como norma de naturaleza reglamentaria. A partir de la información enviada, se han podido analizar un total de 23 cartas de servicios. El detalle de este análisis puede consultarse en los trabajos encomendados para elaborar este informe, accesibles desde la web del Síndic. Sin perjuicio de ello, como **conclusiones** de los datos examinados, cabe destacar las siguientes:

El número cartas de servicios que han podido analizarse es muy bajo y, de entre las analizadas, sólo cuatro casos cumplen con los dos requisitos que establece el artículo 59 de la Ley: naturaleza normativa y contenido mínimo fijado en la Ley. Son las cartas de los ayuntamientos de Barcelona, Santa Coloma de Gramenet, Reus y Molins de Rei. Por tanto, a pesar de estos ejemplos de buena práctica, desgraciadamente excepcionales, cabe concluir que el cumplimiento de la Ley 19/2014 en este ámbito aún es muy limitado, puesto que son muy pocas las administraciones que han afrontado la necesidad de dotar los servicios que prestan de una carta de servicios adaptados a los requerimientos de la Ley y, de entre las que se han podido examinar, son muy pocas las que se adaptan plenamente a estos requerimientos.

En este sentido, el año pasado se remarcaba la conveniencia de aprobar modelos tipo que pudieran servir de referencia para los sujetos obligados e impulsar la aprobación de cartas adaptadas a la Ley. En cuanto a esta cuestión, cabe destacar que la Generalitat aún no ha aprobado un modelo de carta de servicios adaptados a los requerimientos de la Ley 19/2014, si bien había iniciado trabajos preparatorios (redacción de una instrucción sobre aprobación y publicación de cartas de servicios y prueba piloto) para la implantación de esta obligación, y dispone de unos criterios básicos para sus propios servicios que podrían servir de base para elaborar las cartas en su ámbito propio y, eventualmente, de punto de referencia para otros sujetos obligados, en los términos en los que se señalaba el año pasado.

En todo caso, conviene destacar que, si bien la elaboración de cartas de servicios de acuerdo con las determinaciones de la Ley y su adaptación a la multiplicidad de servicios que prestan las administraciones revestía una cierta dificultad que justificaba, en términos generales, una presencia muy limitada en el primer año de vigencia de la Ley, el hecho de que en esta segunda evaluación la mayor parte de los obligados, incluida la propia Administración de la Generalitat, continúen sin darle cumplimiento resulta más difícil de justificar y requiere un impulso inmediato para revertir esta situación.

En referencia a la evaluación de los servicios públicos, la información recibida indica que, en general, son muy pocos los casos en los que se evalúa la calidad de los servicios de acuerdo con las cartas de servicios. Así mismo, las encuestas de satisfacción, en general, no se publican adecuadamente y no dan información suficiente sobre los resultados.

Es importante destacar la relación, desde una perspectiva del derecho a una buena administración, que el legislador ha querido establecer entre una carta de servicios que fije estándares de calidad jurídicamente exigibles y la evaluación de su cumplimiento, con participación de los usuarios, de forma que la evaluación de la calidad de la prestación del servicio ya no puede ser sólo un instrumento de gestión pública o de control sobre el prestador del servicio por parte de la administración titular, sino que forma parte del propio derecho a recibir unos servicios de calidad, como manifestación del derecho a una buena administración y del derecho a ejercer el control ciudadano sobre la calidad participando en su evaluación. El derecho a recibir la prestación, que sea de calidad y a participar en el control de esta calidad son parte integrante, en el modo

que propugna la Ley 19/2014, del derecho a unos servicios públicos de calidad, que, al mismo tiempo, integra el derecho a una buena administración. Será necesario, pues, valorar singularmente este aspecto en evaluaciones posteriores.

3.6. Buen gobierno: mejora de la calidad normativa

Desde un punto de vista del marco normativo en el que hay que incluir las previsiones de la Ley 19/2014, es preciso añadir a lo que se señalaba el año pasado que la entrada en vigor de la Ley estatal 39/2015, de 1 de octubre, del procedimiento administrativo común de las administraciones públicas, incorpora unos principios jurídicos de buena regulación, la obligación de elaborar un plan anual normativo y la obligación de evaluar las normas existentes.

Como conclusiones del análisis de los datos aportados, cabe destacar las siguientes:

Las respuestas a las preguntas del cuestionario relativo a la aprobación de normas y su evaluación –remitidas, obviamente, sólo a las administraciones con capacidad normativa– presentan carencias de calidad, especialmente en el caso de municipios de menores dimensiones, puesto que relacionan un número muy elevado de experiencias de evaluación de normas, cuando se trata de mecanismos que plantean unos requerimientos técnicos y de recursos elevados, difíciles de alcanzar en administraciones de esta dimensión.

En el caso de los municipios de mayores dimensiones, no hay una correlación entre los datos sobre el número de ordenanzas aprobadas, muy elevado, y la aplicación de las técnicas de calidad normativa prevista en la Ley 19/2014 (evaluación de impacto normativo con medición de cargas administrativas –evaluación exante– y evaluación de la aplicación de las normas – evaluación expost), que es relativamente baja, a pesar de que superior a la declarada el año pasado.

En el caso de la Administración de la Generalitat de Catalunya, los datos del cuestionario reflejan un incremento tanto del volumen de normas aprobadas como de la aplicación de mecanismos de evaluación, si bien sólo en referencia a la evaluación exante. En este sentido, cabe destacar que la evaluación de impacto y de cargas, ya iniciada antes de la entrada en vigor de la Ley 19/2014, alcanza un porcentaje significativo (más del 40%) de las normas aprobadas en el período. Contrariamente, en cuanto a mecanismos de evaluación expost, sólo se habrían aplicado en tres casos y tienen el origen en cláusulas expresas de la norma concreta, todas anteriores a la aprobación de la Ley 19/2014.

3.7. Gobierno abierto

El título IV de la Ley 19/2014 establece los principios que fundamentan el gobierno abierto, que tiene como elemento clave la transparencia de la información pública que se genera, y pone el acento en la necesidad de establecer mecanismos de participación ciudadana en la definición y ejecución de políticas públicas.

A pesar de que, ciertamente, antes de la aprobación de la Ley 19/2014 ya se habían llevado a la práctica varias experiencias de participación y colaboración ciudadana en la acción pública, algunas singularmente logradas, y que muchas administraciones ya se habían dotado, en mayor o menor medida, de canales estables de participación ciudadana, la Ley pretende generalizar los principios del gobierno abierto al conjunto de las administraciones catalanas y de la actividad pública, más allá de prácticas puntuales.

Con todo, a la hora de valorar la aplicación, hay que tener muy presente que la consolidación de un modelo de gobierno abierto implica un proceso de transformación profundo que tiene como objetivo una forma de ejercicio del poder público basado en los principios señalados anteriormente. En este sentido, más allá de si es necesaria una regulación más detallada de los canales e instrumentos de participación, o si es preciso reforzar los mecanismos de cooperación interadministrativa en este ámbito, hay que entender que una transformación de esta magnitud, que implica no sólo a las administraciones públicas, sino al conjunto de la sociedad, no va vinculada sólo al cumplimiento de obligaciones legales en sentido estricto, sino más bien a la incorporación de los mecanismos que, progresivamente, posibiliten esta transformación.

La Ley propugna un auténtico cambio de paradigma en el ejercicio del poder público y la forma de entender las relaciones entre las administraciones y los ciudadanos que no puede ser inmediato, y quizás donde esta idea de transformación gradual y escalonada se hace más evidente es justamente en la consecución de los parámetros de gobierno abierto.

Partiendo de esta premisa, del conjunto de obligaciones en materia de gobierno abierto que establece la Ley 19/2014 este año se ha solicitado información a las administraciones obligadas en referencia a la existencia de canales de escucha activa y diálogo con los ciudadanos y de canales de participación en la toma de decisiones, puesto que la existencia de canales permanentes de participación ciudadana es uno de los elementos clave a partir de los cuales asentar los principios de gobierno abierto. El resultado y la explotación de los datos de respuesta a estas cuestiones se recogen en los trabajos en los que se basa este informe y sus anexos, cuyo contenido es accesible desde la web del Síndic. Como **conclusiones** de los datos analizados en este ámbito se destacan las siguientes:

En cuanto a los instrumentos de canalización de las demandas ciudadanas y sus preferencias, un total de 391 municipios señalan que disponen de los mismos, si bien en su mayoría se concretan en los canales tradicionales de participación, como son los consejos sectoriales y los buzones de sugerencias. A pesar de ello, se han podido identificar algunos municipios que han creado canales de escucha activa más complejos, con ejemplos de procedimientos participativos y su valoración. Es el caso de Manlleu o Barcelona, entre otros. En este sentido, los resultados pueden ser muy diversos entre entidades de dimensiones y recursos similares, lo que indica que la adopción de mecanismos participativos de calidad no es tan sólo una cuestión de capacidad, sino también de voluntad política. En cuanto al resto de administraciones, incluida la Administración de la Generalitat, es preciso remarcar que en general los datos señalan un incremento de canales de escucha en relación a la evaluación anterior.

En referencia a la pregunta relacionada con la existencia de canales de participación en la toma de decisiones, cabe destacar que los datos obtenidos tienden a ser más reales y ajustados a las demandas de la norma que los del año pasado, en que se asimilaban erróneamente canales simplemente de comunicación y recogida de opiniones con canales de participación en la toma de decisiones. En positivo, destacan los instrumentos que han puesto en marcha Lleida y Esplugues de Llobregat y el esfuerzo de la Generalitat por incorporar nuevos instrumentos. En negativo, la presencia aún muy minoritaria de canales participativos en la toma de decisiones en los municipios de tamaño medio y pequeño, lo que corrobora la necesidad de mecanismos de cooperación en este ámbito que ayuden a extender estos canales en este segmento de la Administración municipal.

En conjunto, puede señalarse que, efectivamente, los canales de participación se expanden a un ritmo lento y con calidad bastante diversa. Es cierto que en la mayoría de los casos no cumplen con todos los requisitos que establece la norma, pero el progreso es evidente. Es necesario no olvidar que la norma incorpora una serie de requisitos muy exigentes en referencia al gobierno abierto y los procesos participativos, como son: dar información con suficiente antelación; suministrar de una forma adecuada, sistemática y comprensible la información relativa a las propuestas que sea necesaria para valorar adecuadamente; valorar el resultado del proceso participativo en el momento de la toma de decisiones, e informar a los ciudadanos que han participado en el proceso sobre las decisiones adoptadas y los motivos que las justifiquen.

Esta dificultad conlleva que sea necesario valorar con prudencia las experiencias hasta ahora identificadas. A pesar de ello, los ejemplos de buenas prácticas que se han detectado deberían ser un referente para el resto de obligados.

Coincidiendo con la elaboración de este informe, el Gobierno de la Generalitat aprobó, el 25 de abril de 2017, el nuevo Plan de gobierno abierto, que consta de 5 ámbitos, 9 objetivos estratégicos, 18 objetivos operativos y 123 actuaciones. Los cinco ámbitos son: transparencia, datos abiertos, buen gobierno, participación ciudadana y cambio cultural. Dada la fecha de publicación, su valoración queda postergada para una evaluación ulterior.

3.8. Sistema de garantías

De acuerdo con lo señalado en la exposición de motivos de la Ley 19/2014, el legislador, consciente de la transformación profunda que debía conllevar esta ley respecto al marco jurídico hasta entonces vigente, consideró necesario establecer "un régimen específico de garantías para evitar [...] el riesgo de convertir la Ley en una declaración de principios o buenas intenciones", en detrimento de la eficacia de su contenido obligacional.

Para evitar este riesgo, la Ley crea la Comisión de Garantía del Derecho de Acceso a la Información Pública (GAIP) y le asigna la función de resolver las reclamaciones –de forma compatible con el régimen ordinario de recursos administrativos– que se planteen en relación al ejercicio del derecho de acceso a la información pública. También incorpora un régimen sancionador específico para los supuestos de incumplimiento de las obligaciones que regula la propia Ley. Como instrumentos adicionales, establece la obligación general del Síndic de Greuges, la Sindicatura de Cuentas y la Oficina Antifraude de Cataluña de velar, en el ámbito de las competencias respectivas, por el cumplimiento de las obligaciones y los derechos que establece la Ley. Por último, el sistema de evaluación externa del cumplimiento que regula el título VIII, del que este informe forma parte, completa el sistema con el que el legislador quiere garantizar la eficacia de la Ley.

Respecto a la GAIP, en el año 2016 se interpusieron 561 reclamaciones. En cuanto a la evolución de la actividad de este ente, además del crecimiento exponencial del número de reclamaciones en el último trimestre de 2016, los miembros de la GAIP destacaron en la entrevista mantenida que los supuestos planteados son más complejos que los resueltos en la primera etapa y que se ha incrementado el número de resoluciones en las que este organismo acuerda desestimar la reclamación (17,01/%), cuando en los inicios de su actividad era muy bajo.

Los datos de actuaciones reflejan que el procedimiento de mediación previsto en la Ley 19/2014, de 29 de diciembre, tiene una utilidad limitada. En 2016 sólo un 6,96% de las reclamaciones (27 en total) se han resuelto con un acuerdo de mediación. En este sentido, fruto de la experiencia, los miembros de la GAIP indican que este procedimiento puede ser especialmente útil para un determinado perfil de reclamantes y también cuando existe una relación continuada entre las personas interesadas (regidores, sindicatos o asociaciones de vecinos, entre otros) y la administración a la que se dirigen. Por contra, cuando lo que se plantea es una cuestión estrictamente jurídica de interpretación de límites, generalmente no es un mecanismo operativo para resolver la reclamación.

El año pasado se señalaba que la Memoria de la GAIP, además de dar cuenta de su actividad, tiene la funcionalidad de recoger de forma sistematizada y dar publicidad a las resoluciones que fijan pautas y parámetros de aplicación del derecho de acceso, y se remarcaba la función de orientación para los responsables de resolver inicialmente las solicitudes de acceso, como instrumento de consolidación del derecho. Habiendo transcurrido un año, esta recopilación doctrinal, que puede consultarse en la web de este organismo, también se ha incrementado notoriamente.

La GAIP ha tenido que hacer frente a este incremento sustancial de actividad prácticamente con los mismos recursos de que disponía anteriormente. En el informe del primer año de vigencia de la Ley 19/2014, el Síndic recomendó que se agilizara el desarrollo reglamentario de este ente para consolidar el funcionamiento y la suficiencia de recursos. Este año se constata que ni el desarrollo reglamentario ni la adecuación de recursos aún no se han concretado. Con todo, cabe destacar que, poco antes de concluir la redacción de este informe, la Comisión de Acción Exterior y Cooperación, Relaciones Institucionales y Transparencia del Parlamento de Cataluña ha adoptado la Resolución 635/XI, que recomienda incorporar determinadas enmiendas al Proyecto de decreto por el que se aprueba el Reglamento de la Comisión de Garantía del Derecho de Acceso a la Información Pública. El Síndic confía en que el cumplimiento del trámite parlamentario previsto en el artículo 41.2 de la Ley 19/2014 permita que la aprobación del Reglamento se concrete en breve.

También es preciso señalar que el análisis de las reclamaciones interpuestas ante la GAIP

permite confirmar, como se ha señalado en el epígrafe 3.2, la relación entre dimensiones y medios de la Administración y la calidad de sus resoluciones, y que, con carácter general, las resoluciones realizan invocaciones demasiado genéricas de las causas de inadmisión y de los límites.

En cuanto al régimen sancionador, de acuerdo con los datos del cuestionario, prácticamente no se ha incoado ningún expediente sancionador relacionado con infracciones tipificadas en la Ley 19/2014 y, en todo caso, no se ha impuesto sanción alguna. Las razones de esta situación pueden ser varias. Primeramente, la casi ausencia de denuncias que reflejan los cuestionarios (posiblemente, en parte, por desconocimiento de la existencia del régimen sancionador), así como la dificultad para los entes obligados inherente a ejercer el autocontrol punitivo sobre sus órganos y responsables. En otros casos, la dificultad también puede derivar de la necesidad de desplegar previamente los órganos específicos de instrucción y de resolución de los procedimientos. Así, a pesar de que la Administración de la Generalitat ha determinado por reglamento el órgano competente para instruir el procedimiento sancionador en caso de que el responsable de la infracción sea un alto cargo, el órgano sancionador colegiado previsto en el artículo 89.2 de la Ley 19/2014 aún no está constituido.

En todo caso, será necesario verificar, en etapas de aplicación más consolidada de la Ley, si el régimen sancionador cumple efectivamente con la función de ser respuesta punitiva al incumplimiento de las obligaciones legales para limitar y corregir las disfunciones que el legislador ha querido tipificar como infracción.

Por último, cabe señalar que esta institución, la Sindicatura de Cuentas o la Oficina Antifraude de Cataluña no han tramitado ninguna denuncia en los términos que prevé el artículo 87.1 de la Ley 19/2014.

4. PARLAMENTO DE CATALUÑA

En el marco del mandato establecido en la disposición adicional quinta de la Ley 19/2014, el Parlamento de Cataluña ha continuado desarrollando sus previsiones específicamente dirigidas a la cámara legislativa. Sin perjuicio de que el cumplimiento de las obligaciones establecidas en aquella disposición quede fuera del ámbito de evaluación de este informe, y como continuación de lo que ya se recogió el año anterior, seguidamente se destacan algunas de las actuaciones llevadas a cabo en el proceso de desarrollo de esta disposición.

Respecto al Portal de transparencia del Parlamento, se ha incorporado, entre otros elementos, la información relativa al registro de grupos de interés, la posibilidad de acceder a través del Portal al formulario para presentar una solicitud de acceso a información, los actos de las mesas de contratación de licitaciones adjudicadas y las guías para los licitadores, así como información bimensual sobre la ejecución presupuestaria.

Así mismo, en el mes de febrero de 2017 se puso en marcha el Registro de grupos de interés, en paralelo con la implementación de la agenda pública de los diputados, que determina la obligación de hacer públicas las reuniones con estos grupos. Tanto en referencia al registro de grupos de interés como en cuanto a la agenda de los diputados se llevaron a cabo actuaciones de formación a los afectados y de divulgación.

Por último, cabe destacar que el Código de conducta de los diputados fue aprobado por el Pleno del Parlamento el 28 de julio de 2016 y la Mesa acordó crear el órgano de garantía del derecho de acceso a la información pública en fecha 21 de febrero de 2017.

5. CONCLUSIONES

Además de las conclusiones que se detallan en cada uno de los apartados por materias, cabe destacar, con carácter general, las siguientes:

Limitación de recursos y voluntad de transformación

En la introducción de este informe se ha señalado que la realidad que se ha podido captar en esta segunda evaluación combina adelantos significativos en determinados ámbitos con otros de cumplimiento más limitado. Así, se han identificado instrumentos previstos en la Ley 19/2014, que en el primer estadio eran prácticamente inexistentes y que, transcurrido un año, algunas administraciones han incorporado con niveles de adecuación a la Ley bastante heterogéneos, tal y como se relata en los epígrafes correspondientes a cada ámbito material. Otros continúan con un desarrollo muy limitado y centrado en unas administraciones concretas. En referencia a las razones de esta disparidad, el año pasado ya se destacaba en este mismo apartado de conclusiones que una transformación de la magnitud que plantea la Ley no podía vincularse al dato formal de su entrada en vigor, sino que requería un proceso sostenido en el tiempo y destinar una inversión de recursos notables. Esta reflexión continúa plenamente vigente un año después y explica en buena medida que, en muchos ámbitos, especialmente los que requieren la creación de mecanismos de una cierta complejidad o destinar más recursos, los adelantos sean más limitados.

Esta circunstancia conlleva que las administraciones de dimensiones más pequeñas y con menos recursos presenten, en términos generales, un nivel de cumplimiento inferior. Los mecanismos de apoyo que se han articulado y los que puedan establecerse en el futuro deben actuar como factor corrector sobre esta limitación. Aun así, conviene destacar el hecho de que entre administraciones de dimensión y capacidad similares existen diferencias notables en el nivel de cumplimiento de la Ley. Tal y como se concreta en los epígrafes correspondientes, los datos de la evaluación señalan que algunos ayuntamientos de municipios pequeños y medios alcanzan niveles de cumplimiento muy remarcables. Esta circunstancia indica que la aplicación de la Ley no es sólo una cuestión de capacidad y recursos, sino también de voluntad política y prioridad estratégica.

En el mismo sentido, en el apartado correspondiente a publicidad activa (posiblemente lo que ha concentrado más esfuerzos en la fase inicial de desarrollo de la Ley y, por tanto, lo que, en términos generales, está en un estadio más avanzado, a pesar de las carencias), se destaca el riesgo de un cumplimiento de mínimos de las obligaciones de publicidad que busque dar cobertura estricta a la obligación legal, pero sin la voluntad política de poner a disposición de los ciudadanos toda la información de que se dispone y que pueda ser relevante desde la perspectiva del control democrático de los ciudadanos sobre la actividad administrativa.

La valoración que se efectúa este año de algunos aspectos cualitativos del cumplimiento de la Ley también lleva a destacar, como reflexión común, la percepción de que, limitaciones de recursos aparte, una voluntad sostenida de los responsables políticos y administrativos para propiciar una transformación efectiva de las relaciones entre administraciones y ciudadanos es determinante para que las obligaciones de la Ley tengan efectos reales en la ciudadanía y cumplan con la finalidad para la que han sido concebidas.

La función de evaluación y la colaboración de las administraciones con el Síndic

Una parte significativa de los datos en que se fundamenta esta evaluación, como se ha expuesto en el apartado de metodología, se obtienen a partir del cuestionario enviado a las entidades y administraciones sujetas a la Ley 19/2014. La evaluación con esta metodología siempre plantea dudas sobre la calidad de los datos – al igual que sucede con otros análisis de transparencia fundamentada en cuestionarios de autoavaluación–, teniendo en cuenta la imposibilidad de comprobarlas individualmente. Esta circunstancia era más evidente en la primera evaluación, en que la exhaustividad de los datos solicitados y la falta de experiencia en la aplicación de muchos de los instrumentos que la Ley introduce por primera vez dieron lugar a errores en la interpretación de los datos e incoherencias en los resultados. En

esta segunda evaluación, la experiencia adquirida en la aplicación de la norma y el hecho de que el cuestionario sea singularmente reducido ha supuesto una mejora en la calidad de los datos obtenidos.

Con todo, hay una cuestión que preocupa singularmente a la institución y es los casos en que las entidades y administraciones a quien se ha trasladado el cuestionario no hayan dado respuesta, ni en el plazo establecido inicialmente ni después de la reiteración posterior. A banda que esta circunstancia es contraria a la obligación de colaboración establecida en el artículo 93.3 de la Ley 19/2014, limita notablemente el abasto del informe. Por este motivo, teniendo cuenta las circunstancias de experiencia y de volumen de información mencionada anteriormente, el Síndic ha creído oportuno identificar en la lista que figura como anexo 1 las administraciones y entidades que, a reserva de error en la gestión de los cuestionarios, no han dado respuesta en el plazo inicial ni después de la ampliación posterior.

6. RECOMENDACIONES

A continuación se relacionan las recomendaciones que, a criterio del Síndic, se desprenden de la evaluación llevada a cabo y de las conclusiones que recoge el informe.

6.1. Recomendaciones de carácter general

- **Hay que incrementar la difusión de los derechos que reconoce la Ley entre los ciudadanos, con un énfasis especial en el derecho de acceso a la información pública**. A pesar de que en el año 2016 se llevó a cabo una campaña de difusión del derecho de acceso entre la ciudadanía y que las cifras de solicitudes consignadas en el cuestionario parecen indicar una ratio de solicitudes similares a otros países con sistemas de acceso más consolidados, hay que insistir en la necesidad de difundir este derecho y los mecanismos legales para ejercerlo, teniendo en cuenta su carácter esencial desde la perspectiva de la participación ciudadana y el control democrático sobre los poderes públicos.

Este esfuerzo de difusión no corresponde sólo a la Administración de la Generalitat, sino que debería hacerse extensivo al ámbito municipal y supramunicipal, a través de sus recursos comunicativos. Ahora bien, más que acciones comunicativas individuales por parte de cada administración, sería conveniente buscar vías de acción conjunta para plantear una campaña de difusión común de todas ellas, de forma que pueda tener un mayor impacto en el conjunto de la ciudadanía.

Con todo, al necesario esfuerzo de difusión del contenido de la Ley debe corresponderle una sociedad civil participativa, que quiera hacer uso de los derechos que la Ley le reconoce, que consulte y trate la información pública a su alcance, que exija explicaciones sobre las decisiones que se toman y sus resultados.

- **Desarrollo reglamentario**. Se ha iniciado el proceso para elaborar un reglamento de la Ley 19/2014 que pueda facilitar la aplicación de esta norma, que es compleja y profusa en el establecimiento de obligaciones en ámbitos previamente no regulados o bien que habían sido regulados de forma muy limitada. Se valora positivamente esta iniciativa, en la medida en que se considera necesaria para clarificar el abasto de las obligaciones y facilitar tanto el cumplimiento como la evaluación.

Aunque todavía no se ha hecho público un texto inicial en el momento de concluir la redacción de este informe, la Secretaría de Transparencia y Gobierno Abierto Abierto ha manifestado, en referencia a la consulta previa a la elaboración del proyecto de reglamento, que se centraría en desarrollar las disposiciones generales de la Ley (título I) y las disposiciones relativas a publicidad activa y derecho de acceso la información pública (títulos II e III, respectivamente). Ciertamente, el desarrollo reglamentario conjunto de todo el contenido material de la Ley habría sido singularmente dificultoso, por el amplio abasto y heterogeneidad de las materias reguladas. En este sentido, como ya se señalaba el año pasado, el desarrollo es más fácilmente abordable individualmente por materias. Así mismo, que el desarrollo se inicie con el ámbito de transparencia –publicidad y derecho de acceso– se considera una decisión acertada, ya que la publicidad y el derecho de acceso son el elemento nuclear del nuevo modelo de relación entre la Administración y los ciudadanos que quiere imponer la Ley 19/2014, y el requisito, al mismo tiempo, para el desarrollo de gran parte de ámbitos que regula la Ley.

- **Planificación estratégica y cumplimiento efectivo**. En el informe anterior se señalaba que el contenido obligacional de la Ley 19/2014 no podía concretarse plenamente en un plazo corto, y que las dificultades y el coste inherente a su aplicación requieren de cada administración un plan que identifique las actuaciones necesarias y planifique su ejecución. Una primera aproximación cualitativa al cumplimiento de las obligaciones lleva a destacar de nuevo para este segundo informe que cumplir con las obligaciones de la Ley y con los requerimientos que fija no será posible en los ámbitos más complejos si no se planifica esta aplicación. Publicar la información de forma organizada, actualizada e inteligible, aprobar cartas de servicios y evaluar la aplicación de forma participada, o evaluar las normas antes y después de aprobarlas son sólo algunos ejemplos de las determinaciones de la Ley que no pueden alcanzarse si no se planifica su aplicación y no se fija como prioritario su desarrollo.

6.2. Publicidad

6.2.1. Generales

- **Es preciso publicar todo aquello que es relevante para la ciudadanía**. Los contenidos de información a publicar que fija la Ley 19/2014 deben considerarse unos requisitos de mínimos. A pesar de que algunas administraciones incluyen información no preceptiva en sus portales de transparencia, la tendencia general es publicar sólo lo que la Ley determina como obligatorio. A pesar de que se comprende que en el momento inicial de creación de los portales la prioridad fuera ésta, para que la publicidad cumpla realmente su finalidad, es necesario publicar todo lo que es relevante para los ciudadanos de forma estructurada, actualizada y comprensible, y en formatos que permitan el cotejo de datos.

- **Hay que prever y planificar la aplicación de los parámetros de calidad y de estructuración y formato de la información.** A pesar de que aplicar los parámetros de calidad de la información publicada que fija la Ley 19/2014 – actualización, inteligibilidad, formato reutilizable –presenta dificultades, las carencias detectadas en una primera aproximación a este ámbito llevan a reiterar la necesidad de programar y destinar esfuerzos para incorporar estos aspectos en la información publicada en los portales. Este proceso debe estar orientado a convertir el volcado inicial de datos en un sistema de información organizada e inteligible, con formatos y parámetros homogéneos que permitan el cotejo temporal y la reutilización. También hay que reiterar la necesidad de publicar guías y documentos explicativos para la información publicada que pueda ser más compleja para el ciudadano.

En la medida en que la mayor parte de la Administración local utiliza la plataforma creada por el Consorcio AOC para gestionar su portal de transparencia, también es preciso adoptar medidas para que esta herramienta facilite dar cumplimiento a los requerimientos de calidad de la información publicada.

- **El desarrollo reglamentario de la Ley 19/2014 debería fijar parámetros comunes sobre la información publicada en el portal**. Es necesario definir referencias normativas homogéneas sobre periodicidad de actualización y formatos reutilizables que favorezcan el cumplimiento de estos requisitos de calidad de la información.

- **Las administraciones territoriales deben velar porque los sus entes vinculados cumplan las obligaciones de publicidad**. Transcurrido más de un año desde la entrada en vigor de la Ley, tanto el sector instrumental de la Administración de la Generalitat como el propio de las administraciones locales continúa planteando un nivel general de cumplimiento de las obligaciones de publicidad deficiente, en términos generales, e inferior al de los entes matrices. Si esta situación era comprensible en el estadio inicial de aplicación de la Ley, en que razonablemente era necesario priorizar la creación de portales y contenidos de las administraciones matrices, deja de serlo un año después y requiere la intervención de las administraciones a las que están vinculados estos entes para ayudarles a revertir esta situación.

6.2.2. En referencia a los sujetos obligados

6.2.2.1. Generalitat de Catalunya y ente dependientes

- **Es necesario publicar los contenidos pendientes de elaboración**. Esta es una carencia que ya se señalaba el año pasado y que es necesario reiterar de nuevo, porque, a pesar de que una parte de los contenidos entonces pendientes se han incorporado, otros –como son las cartas de servicios ajustadas a los parámetros de la Ley 19/2014 y la evaluación de estos servicios– aún no se han elaborado y, por tanto, tampoco se han publicado.

- **La Administración de la Generalitat debe reforzar el cumplimiento de las obligaciones de publicidad por parte de los sus entes dependientes**. A pesar de que el sector de administración instrumental de la Generalitat de Catalunya presenta un nivel de cumplimiento muy heterogéneo, se detectan carencias de contenido en algunas entidades que parecen difíciles de justificar (puesto que incluye entidades con un nivel de recursos suficientemente significativo) y que deberían corregirse con la intervención, en su caso, de la administración matriz.

6.2.2.2. *Ayuntamientos y entes dependientes*

- **Es necesario reforzar los mecanismos de apoyo a los municipios con menos recursos**. Los adelantos respecto a la evaluación anterior no ocultan que el volumen de población de los municipios es un elemento determinante del nivel de cumplimiento de las obligaciones, como también lo es en el resto de ámbitos materiales que regula la Ley 19/2014. Así, a pesar de que actualmente no hay ningún ayuntamiento sin portal, homogeneizar el nivel de cumplimiento de las obligaciones de transparencia requiere un nivel de apoyo que va más allá de la dotación de la Plataforma AOC, que utilizan 9 de cada 10 municipios. Este apoyo aún es más determinante para que los ayuntamientos de dimensiones más pequeñas den cumplimiento a los requerimientos de calidad de la información y formato reutilizable que fija la Ley.

- **Los entes dependientes de los ayuntamientos deben dar cumplimiento a todas las obligaciones de publicidad**. Conviene recordar que todos los entes instrumentales vinculados a los ayuntamientos deben cumplir todas las obligaciones de publicidad de la Ley 19/2014, puesto que la Ley no distingue entre tipologías de entes obligados y contenido obligacional. Como en el caso de la Generalitat de Catalunya, se detecta un nivel de cumplimiento bastante heterogéneo y la necesidad de que los ayuntamientos velen porque los entes instrumentales que presentan un nivel de cumplimiento más deficiente reviertan esta situación.

6.2.2.3. *Entes locales supramunicipales*

- **Debe avanzarse en la incorporación de los contenidos de publicidad que determina la Ley**. Los entes que constituyen el segundo nivel de Administración local tienen funciones y volumen de recursos muy diferentes entre ellos, y también presentan un nivel de cumplimiento muy diverso, si bien algunas entidades se sitúan en niveles de cumplimiento bastante elevados, teniendo en cuenta que, por la naturaleza de su actividad, algunos contenidos vinculados a la atención directa a la ciudadanía no les son aplicables. A pesar de que ha habido, en términos generales, un esfuerzo para ampliar contenidos en referencia a la situación anterior, es preciso dar continuidad a este esfuerzo.

6.2.2.4. *Ente de cooperación (mancomunidades y consorcios)*

- **Es preciso que todas las mancomunidades de municipios y consorcios participados por entes locales dispongan de portal de transparencia**. En términos generales, esta tipología de entidades, que era la que presentaba un nivel de cumplimiento de las obligaciones de transparencia más deficiente, ha mejorado sustancialmente, pero aún se detectan entidades que no tienen portal de transparencia, a pesar del tiempo transcurrido desde la entrada en vigor de la Ley.

6.2.2.5. *Instituciones estatutarias y ente de control no integrado en la estructura de la Administración de la Generalitat de Catalunya*

- **Hay que mejorar la calidad de la información**. Como sucede con otras tipologías de obligados, los niveles de actualización de la información son desiguales, y en general limitados, y las opciones de reutilización son también muy limitadas.

6.3. Derecho de acceso a la información pública

- **Hay que garantizar la posibilidad de formular solicitudes de acceso por vía electrónica**. En el primer informe de evaluación se destacó que sería necesario facilitar la identificación de los solicitantes de acceso cuando la solicitud se formula por vía electrónica, y se remarcaba que esta dificultad podía actuar como una limitación al ejercicio del derecho de acceso. La aplicación de la técnica del ciudadano oculto ha permitido comprobar que el uso del certificado IDECAT facilita notablemente esta identificación telemática. Con todo, hay que garantizar la posibilidad de utilizar el resto de certificados previstos por la legislación vigente en la presentación de solicitudes de acceso por vía electrónica y resolver posibles problemas de compatibilidad con las plataformas utilizadas.

Así mismo, la exigencia legal de identificación del solicitante debe aplicarse con inde-

pendencia de la forma de presentación de la solicitud.

- **Debe ofrecerse a los solicitantes de acceso orientación para formular la solicitud**. Al igual que en la evaluación anterior, no ha sido posible identificar desde los portales de transparencia servicios de atención, información y orientación específica en la formulación de las solicitudes de acceso para los ciudadanos que lo necesiten.

- **Hay que enviar al solicitante de acceso un aviso de recepción con los datos previstos legalmente**. En ninguna de las solicitudes planteadas como ciudadano oculto se ha recibido una comunicación de recepción de la solicitud que incluya todos los requisitos que prevé el artículo 27.5 de la Ley 19/2014 (indicación del día en que se ha recibido la solicitud, el órgano responsable de resolverla, la fecha máxima para resolver y la persona responsable de la tramitación).

- **El deber de resolver de forma expresa y la aplicación del régimen del silencio administrativo**. Los datos del test de ciudadano oculto indican que una parte significativa de ayuntamientos aún no han podido articular, en el segundo año de vigencia de la Ley, mecanismos eficientes para dar respuesta en plazo a las solicitudes de acceso, y también que esta circunstancia no está estrechamente relacionada con el volumen de población. Es necesario insistir de nuevo en la necesidad de resolver las solicitudes dentro de plazo, para evitar que el ciudadano deba reclamar de nuevo el acceso a la información para obtenerla y porque el silencio supone vulnerar una de las manifestaciones esenciales del derecho a una buena administración: el derecho a obtener una respuesta expresa.

El Síndic valora como singularmente preocupante que este silencio se reproduzca por segunda vez después de requerir la entrega de la información, cuando tampoco se responde esta solicitud en el plazo de treinta días que fija el artículo 36.1, por remisión del artículo 35.3, ambos de la Ley 19/2014.

Así mismo, cabe remarcar que esta circunstancia pone de manifiesto –con las limitaciones propias del carácter no exhaustivo del mecanismo del ciudadano oculto– que el silencio positivo no parece que sea un mecanismo efectivo para obtener el acceso a la información ante la falta de resolución, y que actúa, cuando se incumple, como un retraso añadido para obtenerla.

En este sentido, y en línea con lo que ya se señaló el año pasado, hay que reiterar que el plazo de treinta días para entregar la información establecida en el artículo 36.1 de la Ley 19/2014 no está justificado y que el plazo de diez días que fija la Ley básica estatal debería ser suficiente.

- **Las inadmisiones de solicitudes de acceso y las resoluciones desestimatorias deben motivarse en referencia al caso concreto**. El análisis de las resoluciones en materia de derecho de acceso publicado por la Generalitat de Catalunya y el Ayuntamiento de Barcelona (las únicas administraciones que las publican) revelan una tendencia a una motivación demasiado sucinta de las causas de inadmisión o los límites al acceso, sin concretarlos en referencia a las circunstancias del supuesto examinado. El análisis de las reclamaciones interpuestas ante la GAIP permite confirmar la apreciación de que, con carácter general, las resoluciones realizan invocaciones demasiado genéricas de las causas de inadmisión y de los límites al acceso.

6.4. Registro de grupos de interés

- **Las anotaciones en las agendas de los altos cargos relativos a reuniones con grupos de interés deben concretar el contenido de la reunión**. La finalidad de la anotación en la agenda y la publicidad registral es dar transparencia a las relaciones entre los grupos de interés y los órganos decisorios, y esta finalidad no puede entenderse alcanzada si no se indica el motivo concreto de la reunión, la materia sobre la que versó.

- **Es preciso comprobar el cumplimiento del compromiso de inscribirse en el Registro de grupos de interés**. La posibilidad de mantener contactos con grupos de interés no inscritos si se comprometen por escrito a solicitar la inscripción en el plazo de diez días tiene sentido, especialmente en la etapa inicial de funcionamiento del registro, pero debe tener como contrapartida el control riguroso del cumplimiento del compromiso de solicitar la inscripción en el

plazo establecido y debería actuar como impedimento de nuevos contactos, si no se acredita que se ha solicitado la inscripción, una vez pasado este plazo.

- **Deben revisarse algunos aspectos de la regulación reglamentaria de los grupos de interés**. La aprobación del Decreto ley 1/2017, de 14 de febrero, por el que se crea el Registro de grupos de interés de Cataluña, deberá conllevar la modificación del Decreto 171/2015, de 28 de julio, sobre el Registro de grupos de interés de la Administración de la Generalitat y de su sector público. El Síndic entiende que esta modificación normativa es una oportunidad para revisar, a partir de la experiencia adquirida en la primera etapa de vigencia de la Ley, si tanto la delimitación del concepto de grupo de interés como el contenido de las anotaciones registrales y la frecuencia de actualización de los datos, en su regulación reglamentaria vigente, responden adecuadamente a la finalidad del Registro.

- **La obligación de hacer pública la actividad de los grupos de interés es una manifestación del principio de transparencia de la actividad de las administraciones y sus relaciones con los particulares**. La Ley 19/2014 fija los parámetros de transparencia exigibles a todas las administraciones y entes públicos y a los particulares que se relacionan con las mismas (empresas prestadores de servicios públicos y de interés general, contratistas, beneficiarios de subvenciones, etc.). La regulación de los grupos de interés debe entenderse como la concreción del principio de transparencia en el ámbito de las relaciones de influencia. Por tanto, hay que difundir la idea de que la actividad de influencia es legítima si es transparente, y es justamente el registro de la entidad que la ejerce y de su actividad concreta lo que le otorga esta legitimidad.

6.5. Buen gobierno: códigos de conducta

- **Es necesario que todas las administraciones y los entes obligados aprueben un código de conducta adaptada a las determinaciones de la Ley 19/2014**. AEste informe destaca que la Administración de la Generalitat de Catalunya ha aprobado un código de conducta que es coherente con lo establecido en la Ley 19/2014, pero que la mayor parte del resto de obligados aún no lo han hecho. Sin embargo, el Síndic confía que el modelo de código de conducta de los altos cargos locales, presentado en el mes de mayo de 2017, contribuirá a revertir esta situación. Aun así, un sistema de integridad pública requiere no sólo la aprobación del código, sino también reforzar las actuaciones de formación en ética dirigidas a los servidores públicos y establecer mecanismos de protección del denunciante.

6.6. Buen gobierno: buena administración. Cartas de servicios y evaluación de servicios públicos

- **Debe impulsarse la aprobación de cartas de servicios mediante norma jurídica y con el contenido mínimo establecido en el artículo 59 de la Ley 19/2014**. Los datos de evaluación que fundamentan este informe sólo han permitido identificar cuatro municipios que han aprobado cartas de servicios que se ajustan a los parámetros de la Ley 19/2014. Si esta situación era comprensible durante el primer año de vigencia de la Ley, es más difícil de justificar actualmente. La ausencia de un modelo que pueda coadyuvar a extender su aprobación y que se reclamaba el año pasado puede haber contribuido a esta situación. Así mismo, hay que remarcar que esta obligación está directamente relacionada con el derecho a recibir unos servicios públicos de calidad, que reconoce el Estatuto de Autonomía de Cataluña y que, a su vez, integra el derecho a una buena administración.

6.7. Buen gobierno: mejora de la calidad normativa

- **Es preciso extender la evaluación de las normas al ámbito de la Administración local**. Tal y como ya se indicó en el informe anterior y se confirma este año, la aplicación de los requerimientos de la Ley 19/2014 en materia de calidad normativa en el ámbito local es prácticamente inexistente.

La dificultad técnica de los mecanismos de evaluación normativa y la falta de experiencia de las administraciones locales en esta materia hacen que difícilmente pueda concretarse la aplicación sin el asesoramiento técnico y de gestión de las entidades supramunicipales y la propia Generalitat de Catalunya.

6.8. Gobierno abierto

- **La existencia de canales permanentes de participación ciudadana es uno de los elementos clave para asentar los principios de gobierno abierto**. Hay que tener en cuenta, sin embargo, que el ámbito del gobierno abierto es probablemente aquel en el que es más evidente el carácter gradual y progresivo con el que debe concretarse la transformación que propugna la Ley. Partiendo de esta premisa, se valora positivamente el progreso, aunque limitado, en la adopción de canales participativos. Los ejemplos de buenas prácticas detectadas en este ámbito y que se identifican en el apartado correspondiente deberían servir para extender la adopción de estos instrumentos participativos al resto de administraciones que aún no lo han hecho o lo han hecho de forma limitada o incompleta.

ANEXOS

Anexo 1: Entes que no han respondido el Cuestionario 2017

Ayuntamientos de más de 20.000 habitantes
Barberà del Vallès
Calafell
Castellar del Vallès
Figueres
Igualada
Ripollet
Sabadell
Sant Pere de Ribes
Ayuntamientos entre 10.000 y 20.000 habitantes
Badia del Vallès
Canet de Mar
Cubelles
Franqueses del Vallès, les
Llagosta, la
Pallejà
Sant Celoni
Ayuntamientos entre 5.000 y 10.000 habitantes
Alella
Ametlla de Mar, l'
Artés
Caldes de Malavella
Capellades
Escala, l'
Lliçà de Vall
Masquefa
Navàs
Premià de Dalt
Ripoll
Sant Hilari Sacalm
Sant Pol de Mar

Ayuntamientos entre 5.000 y 10.000 habitantes
Santa Eulàlia de Ronçana
Selva del Camp, la
Súria
Torrelles de Llobregat
Vidreres
Vilafant
Vilassar de Dalt
Ayuntamientos de menos de 5.000 habitantes
Abella de la Conca
Aguilar de Segarra
Aiguafreda
Albanyà
Albesa
Aldover
Algerri
Alins
Alt Àneu
Arbeca
Artesa de Segre
Avinyonet del Penedès
Baix Pallars
Balenyà
Barbens
Bausen
Bellcaire d'Urgell
Bellmunt del Priorat
Bellver de Cerdanya
Bescanó
Bisbal del Penedès, la
Biure

Ayuntamientos de menos de 5.000 habitantes
Boadella i les Escaules
Bonastre
Bordils
Bossòst
Bot
Botarell
Bovera
Brull, el
Brunyola
Cabacés
Cabra del Camp
Cadaqués
Calaf
Calders
Campins
Canejan
Cantallops
Canyelles
Casserres
Castell de Mur
Castellar de n'Hug
Castelldans
Castellfollit del Boix
Castellgalí
Castelló de Farfanya
Catllar, el
Cercs
Cervià de les Garrigues
Cistella
Cogul, el
Colera
Colomers
Corçà

Ayuntamientos de menos de 5.000 habitantes
Creixell
Espot
Espunyola, l'
Esterri d'Àneu
Far d'Empordà, el
Fígols
Figuerola del Camp
Flaçà
Flix
Fondarella
Fonollosa
Forallac
Fortià
Freginals
Gaià
Gallifa
Gandesa
Garidells, els
Garrigoles
Garriguella
Gavet de la Conca
Gimenells i el Pla de la Font
Gironella
Godall
Golmés
Gombrèn
Granyanella
Guils de Cerdanya
Guingueta d'Àneu, la
Guixers
Hostalets de Pierola, els
Jonquera, la
Juià

Ayuntamientos de menos de 5.000 habitantes
Les
Linyola
Llacuna, la
Lladorre
Lles de Cerdanya
Llimiana
Llívia
Llobera
Llosses, les
Lluçà
Madremanya
Marçà
Margalef
Marganell
Masarac
Masó, la
Mieres
Milà, el
Miralcamp
Monistrol de Calders
Montbrió del Camp
Montferrer i Castellbò
Montoliu de Lleida
Móra la Nova
Morell, el
Morera de Montsant, la
Mura
Nou de Berguedà, la
Ogassa
Olivella
Olvan
Òrrius
Osor

Ayuntamientos de menos de 5.000 habitantes
Pacs del Penedès
Palma d'Ebre, la
Papiol, el
Perafort
Pinell de Brai, el
Pla de Santa Maria, el
Plans de Sió, els
Poal, el
Pobla de Lillet, la
Pobla de Massaluca, la
Poboleda
Pont d'Armentera, el
Pont de Suert, el
Pontons
Pontós
Ponts
Portbou
Pradell de la Teixeta
Prat de Comte
Preixana
Puigdàlber
Puigverd de Lleida
Rabós
Rasquera
Riba, la
Riba-roja d'Ebre
Ribera d'Ondara
Riells i Viabrea
Riera de Gaià, la
Riudecanyes
Riumors
Rocafort de Queralt
Rosselló

Ayuntamientos de menos de 5.000 habitantes
Rourell, el
Rupià
Rupit i Pruit
Salàs de Pallars
Saldes
Sanaüja
Sant Andreu Salou
Sant Climent de Llobregat
Sant Climent Sescebes
Sant Esteve de la Sarga
Sant Feliu de Buixalleu
Sant Guim de Freixenet
Sant Joan de Mollet
Sant Joan les Fonts
Sant Martí de Riucorb
Sant Martí Vell
Sant Miquel de Fluvià
Sant Mori
Sant Salvador de Guardiola
Santa Llogaia d'Àlguema
Sarrià de Ter
Sarroca de Bellera
Sarroca de Lleida
Saus, Camallera i Llampaies
Senan
Senterada
Siurana
Sort
Susqueda
Talarn
Talavera
Tallada d'Empordà, la
Tarrés
Térmens

Ayuntamientos de menos de 5.000 habitantes
Terrades
Tivissa
Torre de Cabdella, la
Torre de Fontaubella, la
Torrefarrera
Torregrossa
Torrelameu
Torroella de Fluvià
Toses
Ullastret
Ulldemolins
Vallcebre
Vallfogona de Ripollès
Vallmoll
Vespella de Gaià
Vilabertran
Vilablareix
Viladamat
Vilamacolum
Vilamalla
Vilamaniscle
Vilanova de Meià
Vilaplana
Vila-sacra
Vilella Alta, la
Vilopriu
Vimbodí i Poblet
Vinyols i els Arcs
Viver i Serrateix
Consells comarcals
Alt Camp, l'
Cerdanya, la
Ribera d'Ebre, la

Anexo 2: Ayuntamientos que no han respondido a la solicitud del ciudadano oculto en el año 2017

Abrera *	Mollet del Vallès
Almacelles *	Oristà
Almenar *	Pals
Ampolla	Ponts
Arenys de Munt *	Preses *
Badia del Vallès *	Sant Cugat del Vallès *
Barbens *	Sant Pere Pescador
Bell-lloc d'Urgell	Sant Quintí de Mediona *
Bisbal d'Empordà *	Sant Vicenç dels Horts
Borrassà	Santa Cristina d'Aro
Bràfim	Sort
Cabrera d'Anoia	Sucs
Calafell	Súria *
Cardedeu *	Torre de Claramunt
Cardona	Torregrossa
Casserres	Torroella de Fluvià
Castell-Platja d'Aro *	Valls *
Castelló d'Empúries *	Vilallonga del Camp
Cerdanyola del Vallès	Vilaplana
Cervelló *	Vilassar de Mar *
Cervià de les Garrigues	
Cornellà de Llobregat *	
Esparreguera *	
Figueres *	
Fonollosa	
Gavà *	
Gerb	
Gualba	
Les	
Lloret de Mar	
Manresa *	
Mas de Barberans	
Molins de Rei *	

** Ayuntamientos que tampoco respondieron a la solicitud del ciudadano oculto en el año 2016*

SÍNDIC

EL DEFENSOR DE LES PERSONES

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