



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

JULIO 2018

**SÍNDIC**

EL DEFENSOR  
DE LES  
PERSONES



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

JULIO 2018

**SÍNDIC**

EL DEFENSOR  
DE LES  
PERSONES

Síndic de Greuges de Catalunya

1ª edición: Julio de 2018

Informe sobre transparencia, acceso a la información pública y buen gobierno. Julio 2018

Maquetación: Síndic de Greuges

Impreso sobre papel ecológico

Diseny original: America Sanchez

Foto portada: © Pixabay

# ÍNDICE

<b>1. INTRODUCCIÓN</b> .....	5
<b>2. METODOLOGÍA</b> .....	7
<b>3. ANÁLISIS DE LOS DIFERENTES BLOQUES DE CONTENIDO</b> .....	9
<b>3.1. Transparencia o publicidad informativa</b> .....	9
<b>3.2. Derecho de acceso a la información pública</b> .....	34
<b>3.3. Registro de grupos de interés</b> .....	38
<b>3.4. Buen gobierno: códigos de conducta</b> .....	39
<b>3.5. Buen gobierno: derecho a una buena administración. Cartas de servicios y calidad normativa</b> .....	41
<b>3.6. Gobierno abierto</b> .....	42
<b>3.7. Sistema de garantías</b> .....	42
<b>4. PARLAMENTO DE CATALUÑA</b> .....	47
<b>5. CONCLUSIONES GENERALES</b> .....	49
<b>6. RECOMENDACIONES</b> .....	51
<b>6.1. Publicidad</b> .....	51
<b>6.2. Derecho de acceso a la información pública</b> .....	53
<b>6.3. Registro de grupos de interés</b> .....	55
<b>6.4. Buen gobierno: códigos de conducta</b> .....	57
<b>6.5. Buen gobierno: cartas de servicios y calidad normativa</b> .....	57
<b>6.6. Sistema de garantías</b> .....	58
<b>ANEXOS</b> .....	59



## 1. INTRODUCCIÓN

Una vez transcurridos tres años desde la entrada en vigor de la Ley 19/2014, de 29 de diciembre, de transparencia, acceso a la información pública y buen gobierno, se presenta el tercer informe anual de evaluación de su aplicación, en cumplimiento del mandato que contiene el artículo 93.1 de la Ley.

En los dos informes anteriores se ha hecho referencia a las dificultades de una transformación en las relaciones entre la ciudadanía y las administraciones públicas como la que plantea la Ley 19/2014, que implica cambios profundos y esfuerzos no sólo organizativos y de recursos, sino también de liderazgo del cambio cultural en el funcionamiento tradicional de las administraciones. También se ha destacado que la magnitud de este cambio, con obligaciones que se incorporan por primera vez a nuestro ordenamiento jurídico, conlleva que necesariamente debe ser progresivo y escalado en el tiempo, y no estrictamente vinculado a la entrada en vigor de las obligaciones legales. El propio legislador, consciente del riesgo de que las obligaciones que propugna la Ley no se llegaran a materializar completamente, estableció un sistema de garantías singulares, del que forma parte la función de evaluación encomendada a esta institución.

Este carácter de transformación progresiva y las dificultades inherentes al cambio que propugna se mantienen en este tercer año de vigencia de la Ley 19/2014, y así se refleja en este informe, en el que se insiste en la necesidad de que las instituciones con más capacidad refuercen las actuaciones de colaboración y apoyo al cumplimiento de las obligaciones, en referencia a los entes de recursos más limitados. Hay que recordar que el legislador optó por no establecer una gradación de obligaciones en función de la dimensión y de los recursos de cada sujeto obligado, puesto que entendía que los derechos de las personas en la relación con las administraciones que les dan servicio debían ser los mismos en todos los casos y que debía ser posible un mismo nivel de exigencia con independencia de la dimensión de la Administración. Sin embargo, para posibilitar este desarrollo íntegro y

homogéneo, es necesario, como se ha indicado, potenciar las relaciones de apoyo y colaboración que lo posibiliten.

En esta labor de apoyo debe jugar un papel preponderante la Administración de la Generalitat, porque, por estructura y dimensión, es la que puede alcanzar un nivel de cumplimiento de la norma más elevado y en un plazo más corto, con la creación de instrumentos que sirvan de referencia al resto, y porque tiene la capacidad y la posición institucional para generar y favorecer mecanismos de apoyo y cooperación que ayuden a implementar la Ley. La excepcional situación institucional que ha vivido Cataluña con la aplicación de las medidas establecidas en el Acuerdo del Pleno del Senado de 27 de octubre de 2017, al amparo de lo establecido en el artículo 155 de la Constitución, ha tenido incidencia en todos los ámbitos de la actividad pública y en el funcionamiento de la Administración de la Generalitat. Es necesario pensar que, razonablemente, a pesar de que se han llevado a cabo medidas de cumplimiento de la Ley durante todo este período, otras iniciativas y el necesario impulso político de este liderazgo en la implementación de la Ley se han visto afectados directamente por esta situación. Hay que confiar en que, una vez revertida esta medida, se recuperen el impulso y la guía necesarios en la aplicación de la Ley 19/2014.

Una de las iniciativas que se puso en marcha en el año 2017 y que ha estado afectada por este contexto político e institucional excepcional es el desarrollo reglamentario de la Ley 19/2014. Por la información recibida, consta que, realizada la consulta previa ciudadana, se trabaja actualmente en la redacción de una propuesta de reglamento de desarrollo parcial de la Ley, centrada en transparencia y participación. Aprovechando esta situación de desarrollo reglamentario en proceso de concreción, este año se incluyen algunas recomendaciones para tener en consideración en el marco de este desarrollo normativo, que desde un primer momento se ha señalado que era imprescindible para concretar obligaciones y procedimientos y para resolver dificultades que requieren de una regulación específica.

En el año 2017 se publicó el Decreto 111/2017, de 18 de julio, por el que se aprueba el

Reglamento de la Comisión de Garantía del Derecho de Acceso a la Información Pública (GAIP), instrumento imprescindible para concretar aspectos tanto del régimen estatutario de los miembros de este organismo como en referencia a sus funciones y procedimiento de actuación. Con todo, cabe destacar que actualmente este organismo sólo dispone de dos miembros, por debajo del mínimo legal, y la necesidad de corregir esta situación.

Un modelo de gobierno abierto, basado en la participación ciudadana, tiene como pilar esencial un derecho de acceso ejercido de forma generalizada por la ciudadanía, sin más restricciones que las que derivan de la aplicación estricta de los límites previstos legalmente. Por tanto, hay que fomentar y difundir este derecho pero también facilitar el ejercicio y remover los obstáculos que puedan plantearse. Los datos recogidos este año indican una disminución del número de solicitudes que puede ser coyuntural, pero que puede tener que ver también con algunas dificultades en su ejercicio. La exigencia de acreditar la identidad de la persona solicitante puede actuar como freno a la formulación de solicitudes, especialmente por vía electrónica, a pesar de que se han habilitado mecanismos que permiten obtener una clave de identificación que lo facilita. En el apartado de recomendaciones se sugiere valorar la oportunidad de que el requisito de identificación se plantee estrictamente con el fin de permitir la comunicación formal entre la persona solicitante y la Administración a quien se dirige, y como práctica que facilitaría el uso de la vía electrónica para solicitar acceso y, muy posiblemente, incrementaría el número de solicitudes.

En el informe anterior se destacaba que uno de los aspectos singularmente preocupantes eran las cifras de falta de resolución de las solicitudes formuladas en el marco del test del ciudadano oculto. Desgraciadamente, las cifras de falta de respuesta en el momento de concluir los trabajos de preparación de este informe son similares a las del año pasado. Hay que recordar que, dentro de las carencias que se han detectado en la tramitación de las solicitudes de acceso y que se reseñan en el informe, la falta de resolución, como en cualquier procedimiento, es una de las más relevantes y afecta

directamente al derecho estatutario a una buena administración.

Cabe destacar también que los datos obtenidos indican, por tercer año consecutivo, que el régimen sancionador previsto en la Ley continúa prácticamente sin estrenar. Si esta situación era lógica durante los primeros dos años de vigencia, el hecho de que persista al tercer año de implementación indica dificultades en la aplicación que hay que afrontar. A estos efectos, en este informe se efectúa un análisis de las posibles causas de esta situación y se proponen algunas medidas para tratar de revertirla, a pesar de advertir también que, a pesar de que se trata de un instrumento de garantía del cumplimiento de la Ley que tiene que evitar la impunidad de las conductas infractoras, no puede ser el mecanismo sobre el que se apoye globalmente la aplicación de la Ley ni la respuesta a las dificultades para implementarla.

En términos generales, el informe refleja mejoras relativas en el cumplimiento de las obligaciones previstas en la Ley 19/2014, con diferencias significativas en función de la tipología de entidad, pero también se observa un cierto estancamiento en los diferentes ámbitos de la Ley, a la vez que se mantienen determinados instrumentos previstos en la Ley (las cartas de servicios adaptadas a la Ley o el registro de grupos de interés y la evaluación de normas en el ámbito local, entre otros), sin desarrollar en gran parte de las administraciones. Después de una fase inicial de creación de portales de transparencia y volcado de información, de creación –parcial– de los instrumentos previstos en la Ley, y un segundo año que en buena medida participaba aún de la inercia del impulso inicial, los avances se ralentizan en el tercer año de vigencia de la Ley. A pesar de que la Ley contiene, como se ha señalado, elementos complejos de articular para muchas organizaciones sin apoyo y cooperación, y de que el contexto político e institucional del Gobierno de la Generalitat durante buena parte de la etapa analizada puede haber frenado o ralentizado iniciativas para avanzar en el cumplimiento de la Ley, conviene destacar que este estancamiento sólo podrá revertirse si se toma conciencia de la intensidad de las carencias, y se fijan y se planifican las actuaciones para revertirlas.

## 2. METODOLOGÍA

Este informe sigue la misma estructura y utiliza los mismos instrumentos de evaluación que los dos informes anteriores, con algunas novedades que se mencionan más adelante. La continuidad en el planteamiento y la estructura del informe de evaluación anual previsto en el artículo 93.1 de la Ley 19/2014 facilita una lectura comparativa de datos y el seguimiento de la evolución en el cumplimiento de la Ley. Hay que tener en cuenta también que, puesto que es una ley compleja y que introduce obligaciones nuevas en diferentes ámbitos de la actividad de las administraciones e instituciones públicas, debe entenderse razonablemente que los tres primeros años de vigencia forman parte de la fase inicial de desarrollo, en el que una metodología homogénea facilita la evaluación de esta evolución.

El informe se estructura, por tanto, en bloques de contenido que coinciden con la estructura por materias de la Ley. Cada epígrafe recopila las conclusiones de la materia correspondiente y se incluye un epígrafe final de formulación de recomendaciones planteadas a partir del análisis de los datos recabados en la evaluación. También se ha incluido una mención de seguimiento del desarrollo de la Ley en el ámbito del Parlamento de Cataluña, que se rige por su régimen específico, al margen de la evaluación que se realiza en este informe.

Como en los años anteriores, el análisis del cumplimiento de las obligaciones de transparencia –publicidad y derecho de acceso– centran los esfuerzos principales de evaluación, porque son el pilar fundamental para la transformación hacia el modelo de gobierno abierto que pretende la Ley y, a su vez, los ámbitos con un mayor grado de concreción normativa en la propia Ley, que facilita su aplicación y evaluación, sin perjuicio de la necesidad de desarrollo reglamentario.

En referencia a las obligaciones de publicidad activa, se mantiene el universo de entes analizados sin variaciones relevantes y se analiza la publicación de contenidos en términos análogos a los dos informes precedentes. También los parámetros o criterios de análisis de los portales son los aplicados anteriormente (entre otros, la obligación de publicar información no se

extiende a períodos anteriores a la entrada en vigor de la Ley y se ha adaptado la investigación y el análisis a la naturaleza y al régimen jurídico de cada tipología de ente). Igualmente, se han recabado los datos de los elementos identificados como fundamentales en el cuadro comparativo de los tres años de evaluación, por tipología de entes, que se reproduce en el apartado correspondiente a publicidad activa. De forma complementaria, el conjunto de datos recabados y de documentos producidos por la Fundación Carles Pi i Sunyer en el trabajo de análisis y explotación de los datos de publicidad pueden consultarse a través de la web del Síndic, como anexos al informe.

Complementariamente al análisis de los portales llevada a cabo por el personal investigador de la Fundación, también se ha incorporado este año un análisis cualitativo sobre la información publicada, efectuado con criterio de experto en el ámbito organizativo e institucional de las organizaciones públicas. Esta valoración, por el enfoque cualitativo y la singularidad de los analistas no podía ser exhaustivo y se ha centrado en un muestreo de doce entidades de las diferentes tipologías que presentaban buenos resultados en cuanto a la presencia de la información requerida en la evaluación del año 2017.

Adicionalmente, se ha querido introducir este año la perspectiva de la persona sin conocimientos específicos en materia de organización y estructura de instituciones públicas, a fin de testar su capacidad para localizar la información solicitada y su valoración de la experiencia. Se trata, sin embargo, de una primera aproximación, con un alcance subjetivo y material limitado, que hay que tener en cuenta a la hora de valorar el resultado. Así, la muestra se ha efectuado sobre un grupo de unas 70 personas a quienes se ha solicitado que busquen determinada información en un total de 16 entes que tenían una presencia elevada de la información requerida en la evaluación del año 2017.

Por último, la evaluación de las obligaciones de publicidad activa se complementa con el análisis de cinco plataformas de publicación de información del conjunto de administraciones para ámbitos materiales concretos: la plataforma de contratación

pública, el registro público de contratos, el registro de convenios de colaboración y cooperación, el registro de grupos de interés y el registro de planeamiento urbanístico de Cataluña. Estas plataformas, creadas por la Administración de la Generalitat de Cataluña, tienen la ventaja de permitir acceder a la información de las diferentes administraciones sobre la materia desde un único soporte. Se trata, en todo caso, de instrumentos de publicidad informativa, que facilitan el cumplimiento de las obligaciones de transparencia en el ámbito material correspondiente a las entidades con más dificultades para hacerlo a través de una plataforma propia.

En cuanto al ejercicio del derecho de acceso a la información pública, la metodología utilizada coincide también con la del año anterior. A través del cuestionario enviado a todas las administraciones territoriales catalanas, las universidades públicas y las entidades estatutarias y entes de control se ha solicitado que indiquen el número de solicitudes recibidas en el año 2017; se ha aplicado de nuevo el test del ciudadano oculto para valorar el cumplimiento de las obligaciones relacionadas con las diferentes fases del proceso de formulación, tramitación y resolución de las solicitudes de acceso a la información pública (se han formulado un total de 228 solicitudes), y se han analizado las resoluciones publicadas que desestiman solicitudes (100 resoluciones analizadas sobre un total de 137 publicadas).

Como singularidad, hay que remarcar, además del incremento del número de solicitudes formuladas y de resoluciones analizadas, que en la muestra de entidades a las que se ha formulado una solicitud en el marco del test del ciudadano oculto se han excluido los municipios de menos de 500 habitantes y se han incorporado este año entidades del sector público de la Administración de la Generalitat de Cataluña, así como el Consejo General de Aran y el Área Metropolitana de Barcelona.

En referencia al resto de materias reguladas en la Ley, el cuestionario que se ha dirigido a los entes obligados contenía un máximo de 15 preguntas, relativas a los diferentes ámbitos materiales que regula la Ley, a excepción de la publicidad informativa, en que se han analizado los portales directamente. Adicionalmente, también se ha realizado una

labor de análisis de instrumentos específicos para complementar los datos obtenidos con el cuestionario. En concreto, se han analizado 182 códigos éticos o de conducta y 52 anotaciones de reuniones con grupos de interés en las agendas de altos cargos de la Administración de la Generalitat, para verificar la adecuación de estos elementos a los parámetros de la Ley. El resultado de estas valoraciones se recoge en los apartados de contenidos correspondientes. En todo caso, hay que recordar de nuevo que el número de entidades a las que es aplicable la Ley 19/2014 y el volumen de obligaciones que les impone impide efectuar anualmente un análisis detallado y exhaustivo de todas las obligaciones de la Ley y para todos los sujetos obligados.

Para complementar el trabajo de evaluación, se han llevado a cabo entrevistas con los responsables de la Comisión de Garantía del Derecho de Acceso a la Información Pública, la Dirección General de Derecho y Entidades Jurídicas, la Secretaría de Función Pública, el Área de Mejora de la Calidad Normativa, la Asociación Catalana de Municipios, la Oficina de Transparencia y Buenas Prácticas del Ayuntamiento de Barcelona y el Consorcio Administración Abierta de Cataluña, que han aportado información adicional en cuanto a las iniciativas relacionadas con la aplicación de la Ley y las dificultades que se han encontrado en su cumplimiento.

De igual forma que en el año anterior, el ámbito temporal del informe coincide con el año natural, si bien en el caso de las obligaciones de publicidad activa se ha examinado la información publicada en los portales a lo largo del primer cuatrimestre de 2018. Los equipos de investigación que han llevado a cabo los trabajos de obtención, explotación y valoración de los datos sobre el cumplimiento de la Ley en que se basa este informe han sido la Fundación Carles Pi i Sunyer, que ha llevado a cabo el análisis de los portales de transparencia; la Universidad Abierta de Cataluña, a través del doctor Agustí Cerrillo, con el apoyo técnico del señor Albert Urrutia, que ha realizado el análisis del derecho de acceso a la información pública, y la Fundación Bosch i Gimpera, a través de los doctores Juli Ponce y Manuel Villoria, en cuanto al resto de ámbitos materiales de la Ley. Todos estos trabajos pueden consultarse, tal y como se han presentado, en el [portal del Síndic de Greuges](http://www.sindic.cat) (www.sindic.cat).

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

#### 3.1. Transparencia o publicidad informativa

Como se ha señalado en otras ocasiones, la transparencia en la actividad pública—entendida como el conjunto de actuaciones de las administraciones para poner a disposición de la ciudadanía, de forma proactiva, la información que genera, así como aquella que resulte del ejercicio del derecho de acceso a la información— es pieza clave del modelo de gobernanza que quiere implantar la Ley 19/2014, como requisito para una participación ciudadana efectiva en el diseño y la aplicación de las políticas públicas, en la aprobación de las normas jurídicas y en el control del funcionamiento y la calidad de

los servicios públicos. Es por ello que, desde un inicio y sin menospreciar los otros ámbitos que deben evaluarse, se ha dedicado una atención especial a la evaluación del cumplimiento de las obligaciones de publicidad, y a la tramitación y resolución de las solicitudes de acceso a información pública.

En cuanto a la publicidad informativa, y tal y como se ha señalado en el apartado de metodología, el núcleo central de la evaluación ha consistido en verificar directamente el contenido de los portales de transparencia de las administraciones y resto de entes obligados, con parámetros de continuidad en referencia a los dos informes anteriores, de forma que puede realizarse su seguimiento evolutivo. A continuación, se reproduce la tabla que indica el número y el porcentaje de entes analizados, por tipología:

**Tabla 1. Número y porcentaje de entes analizados sometidos al cumplimiento de la Ley 19/2014, de transparencia, según tipo**

Tipos de ente	Número de entes	Porcentaje (%)
Generalitat de Catalunya	127	5,3
Administración local	1.556	64,9
Entes de cooperación (consorcios y mancomunidades)	395	16,5
Instituciones de la Generalitat a que se refiere el EA	6	0,3
Universidades públicas	7	0,3
Colegios profesionales	34	1,4
Partidos políticos, fundaciones y asociaciones vinculadas	21	0,9
Fundaciones	193	8,0
Instituciones sin ánimo de lucro	27	1,1
Otros entes	27	1,1
<b>Total</b>	<b>2.393</b>	<b>100,0</b>

Fuente: Fundación Carles Pi i Sunyer.

Los sujetos evaluados y los elementos de información identificados como fundamentales o más relevantes coinciden, con muy pocas variaciones, con los de los dos informes anteriores, de forma que, también desde esta perspectiva, se favorece el seguimiento evolutivo del cumplimiento en este ámbito. Con todo, cabe recordar que no es posible un cotejo homogéneo entre las diferentes tipologías de entes obligados a publicar información, por

la enorme disparidad de naturaleza, estructura y régimen jurídico existente. Atendiendo a esta singularidad, que impide un análisis conjunto y homogéneo de todas las administraciones y entes con obligaciones de publicidad, el cuadro que se reproduce a continuación permite observar gráficamente, por tipología de entes, la evolución en la incorporación de los elementos esenciales de publicidad en referencia a los años 2016 y 2017.

Tabla 2. Elementos fundamentales de publicidad activa

	Generalitat			Entes públicos Generalitat			Supramunicipales			Entes dependientes Supramunicipales			Más de 50.000 habitantes	
	2016	2017	2018	2016	2017	2018	2016	2017	2018	2016	2017	2018	2016	2017
Dispone de web, portal de transparencia con información	100	100	100	85,0	92	91,2	97,9	100	100	67,3	66,7	79,2	100	100
Portal de transparencia en el portal web		46,2	61,5	61,1	63,4	73,7	70,2	100	100	9,6	29,6	56,6	95,7	100
Buscador en el web del ente		100	100		75,9	78,9		93,6	100		44,4	64,2		100
Menú o árbol de contenidos		100	100		90,2	91,2		100	100		63	77,4		100
Mecanismos de contacto con el ciudadano	100	100	100	80,5	85,7	90,4	97,9	95,7	100	63,5	61,1	75,5	100	100
Formulario general	84,6	100	100	63,7	55,4	62,3	80,9	80,9	80,9	34,6	44,4	56,6	100	100
Espacio de propuestas y sugerencias	92,3	100	100	31,0	18,8	25,4	76,6	87,2	93,6	19,2	16,7	22,6	95,7	100
Espacio para hacer solicitudes vinculadas a información pública	53,8	100	100	20,4	11,6	33,3	25,5	78,7	80,9	0,0	16,7	13,2	60,9	91,3
Espacio de consulta de propuestas y sugerencias	7,7	100	100	0,9	2,7	1,8	4,3	6,4	6,4	0,0	1,9	1,9	4,3	13
Dirección electrónica general	61,5	30,8	61,5	66,4	70,5	82,5	89,4	89,4	97,9	57,7	57,4	66	87,0	91,3
Dirección electrónica alcalde, presidente o consejero	23,1	30,8		15,0	8	11,4	29,8	36,2	42,6	5,8	7,4	20,8	95,7	95,7



	Generalitat			Entes públicos Generalitat			Supramunicipales			Entes dependientes supramunicipales			Más de 50.000 habitantes	
	2016	2017	2018	2016	2017	2018	2016	2017	2018	2016	2017	2018	2016	2017
Correo electrónico de concejales o representantes del ente		30,8	53,8	7,1	6,3	7	27,7	36,2	40,4	3,8	9,3	18,9	91,3	95,7
Correo electrónico del director	46,2	30,8	53,8	10,6	4,5	7				3,8	3,7	9,4		
Correo electrónico de los departamentos	53,8	23,1	38,5	24,8	15,2	15,8	38,3	27,7	23,4	9,6	7,4	7,5	87	91,3
Información estadística de carácter general							68,1	78,7	78,7				100	100
Información geográfica de carácter general							95,7	100	100				100	100
Información sobre la vinculación con el ente matriz				74,3	83,9	88,6				61,5	61,1	62,3		
Funciones y atribuciones que desarrolla el ente				82,3	91,1	88,6				63,5	59,3	66		
Acuerdos de creación, participación y funcionamiento				73,5	55,4	61,4				23,1	24,1	28,3		
Información sobre el máximo responsable (presidente de la Generalitat, alcalde, presidente o figura análoga)	100	100	100	77,9	78,6	82,5	95,7	100	100				100	100
Nombre y apellidos del máximo responsable	100	84,6		74,3	75,9	71,1	97,9	100	100	48,1	40,7	60,4	100	100
Grupo político del máximo responsable							93,6	95,7	100				100	100



	Generalitat			Entes públicos Generalitat			Supramunicipales			Entes dependientes supramunicipales			Más de 50.000 habitantes	
	2016	2017	2018	2016	2017	2018	2016	2017	2018	2016	2017	2018	2016	2017
Cartera del máximo responsable							51,1	63,8	89,4				78,3	100
Funciones del máximo responsable	100	100	100	37,2	33	41,2	46,8	31,9	57,4	17,3	18,5	32,1	91,3	78,3
CV del máximo responsable	100	100		44,2	34,8	36,8	21,3	27,7	46,8	1,9	9,3	11,3	87	100
Agenda política del máximo responsable	100	100	0	0,9	1,8	3,5	12,8	27,7	21,3	1,9	0	0	60,9	78,3
Declaraciones de bienes patrimoniales del máximo responsable	100	100	0	29,2	5,4	13,2	19,1	25,5	34	3,8	3,7	5,7	65,2	82,6
Declaraciones de actividades del máximo responsable	0	100	0	26,5	3,6	10,5	12,8	21,3	27,7	3,8	3,7	5,7	47,8	65,2
Dedicaciones del máximo responsable				6,2	1,8	3,5	46,8	68,1	89,4	5,8	3,7	15,1	95,7	100
Retribuciones del máximo responsable	100	100	0	34,5	22,3	22,8	46,8	72,3	91,5	9,6	14,8	15,1	91,3	100
Información sobre el Pleno							97,9	100	100				100	100
Composición del Pleno							95,7	100	100				100	100
Funciones que desarrolla el Pleno							51,1	61,7	72,3				100	95,7
Información sobre la Junta de Gobierno Local (JGL)							48,9	76,6	76,6				100	100

	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		
2018	2016	2017	2018	2016	2017	2018	2016	2017	2018	2016	2017	2018	2016	2017	2018
100	97,6	95,1	100	81,4	92,5	97,3	85,5	92,5	95	75,9	84,9	87,6			
95,7	43,9	61	75,6	33,1	55,5	67,8	12,1	37,8	49,4	14,5	28,2	42	4,6	10,4	16,1
100	80,5	80,5	87,8	50,3	52,7	65,1	13,3	15,3	21,1	3,3	10,4	12,4	3,1	3,9	7,2
82,6	31,7	41,5	56,1	12,4	21,2	34,9	3,0	5,5	6,5	0,3	2,1	3	0,4	0,4	0,6
87	56,1	58,5	80,5	22,1	42,5	50,7	6,7	15,5	16	1,5	9,5	12,1	0,2	1,2	0,6
73,9	51,2	51,2	75,6	15,2	32,2	38,4	4,7	10,3	12	1,5	5,3	7,1	0,2	1	0,6
100	53,7	56,1	78,8	60	62,3	78,1	34,2	53,8	48,4	24,7	28,8	29	0,6	0,8	1,8
100	78	78	95,1	68,3	76	87	37,7	58,5	60,9	27,1	37,1	45,3	5,9	4,1	7
100	100	100	100	99,3	100	100	97,3	100	100	92,5	99,7	98,2			
100	95,1	100	100	98,6	99,3	100	93,3	95,5	100	88,3	98,8	98,2			
95,7	85,4	82,9	95,1	51,0	67,1	80,1	21,9	48,5	58,1	11,7	40,1	50			
100	95,1	100	100	86,2	97,3	98,6	100	100	100	100	100	100			

	Generalitat			Entes públicos Generalitat			Supramunicipales			Entes dependientes supramunicipales			Más de 50.000 habitantes	
	2016	2017	2018	2016	2017	2018	2016	2017	2018	2016	2017	2018	2016	2017
Composición de la Junta de Gobierno Local							44,7	74,5	72,3				100	100
Funciones o atribuciones que desarrolla la JGL							36,2	61,7	63,8				100	100
Información sobre los concejales	100	100	100				95,7	100	100				100	100
Nombre y apellidos de los concejales o consejeros	100	100	0				95,7	100	100				100	100
Grupo político de los concejales							95,7	95,7	100				100	100
Cartera de los concejales							76,6	63,8	100				100	100
Funciones de los concejales o consejeros	84,6	100	100				38,3	27,7	36,2				82,6	78,3
CV de los concejales o consejeros	69,2	100	0				19,1	27,7	42,6				82,6	95,7
Agenda política de los concejales o consejeros	0	92,3	0				6,4	10,6	14,9				8,7	17,4
Declaraciones de bienes patrimoniales de los concejales o consejeros	84,6	100	0				21,3	25,5	34				60,9	82,6
Declaraciones de actividades de los concejales	92,3	100	0				14,9	21,3	27,7				47,8	65,2
Dedicaciones de los concejales							42,6	66	83				95,7	100

	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		
2018	2016	2017	2018	2016	2017	2018	2016	2017	2018	2016	2017	2018	2016	2017	2018
100	87,8	92,7	100	79,3	93,2	97,3	86,6	91,1	90	78,7	83,8	82,2			
100	85,4	92,7	97,6	68,3	84,9	86,3	69,2	81,5	82,2	46,8	58,8	82,2			
100	100	100	100	100	100	100	99,5	100	100	95,2	99,7	98,2			
100	100	100	100	100	100	100	98,5	100	100	94,6	97	98,2			
100	100	100	100	99,3	100	100	94,3	98,8	99,7	83,1	94,1	97			
100	100	100	100	93,1	95,2	100	90,4	96,3	99,7	78,0	84,9	88,5			
87	43,9	58,5	68,3	33,1	50,7	54,8	8,9	31	31,6	6,9	14,8	30,8			
95,7	82,9	80,5	87,8	47,6	54,8	62,3	12,3	16	21,1	3,0	9,5	13			
34,8	7,3	9,8	17,1	2,1	6,8	10,3	0,2	1,8	3	0,0	0,6	0,9			
87	51,2	61	80,5	22,8	42,5	52,7	6,7	15	16,5	1,5	9,8	12,4			
73,9	46,3	51,2	75,6	15,9	33,6	40,4	4,7	10	12,8	1,5	5,9	8,6			
100	58,5	70,7	90,2	57,2	64,4	76	29,1	42,5	34,8	10,5	16,3	16,9			

	Generalitat			Entes públicos Generalitat			Supramunicipales			Entes dependientes supramunicipales			Más de 50.000 habitantes	
	2016	2017	2018	2016	2017	2018	2016	2017	2018	2016	2017	2018	2016	2017
Retribuciones de los concejales o consejeros	92,3	100	0				40,4	70,2	87,2				95,7	100
Indemnizaciones de los cargos electos							48,9	72,3	61,7				91,3	87
Dietas de los cargos electos							19,1	38,3	38,3				21,7	26,1
Información sobre órganos de estudio, informe o consulta			100				74,5	80,9	93,6				87,0	91,3
Composición de los órganos de estudio, informe o consulta			100				63,8	72,3	87,2				82,6	82,6
Funciones o atribuciones de los órganos de estudio, informe o consulta			100				51,1	57,4	72,3				78,3	78,3
Información sobre los altos cargos	100	100	100	62,8	31,3	46	55,3	74,5	87,2				78,3	95,7
Retribuciones de los altos cargos	92,3	100	100											
Indemnizaciones de los altos cargos	46,2	0	0											
Código de conducta de los altos cargos	76,9	100	100			38,6	8,5	12,8	36,2			5,7	69,6	69,6
Información sobre los organismos dependientes	100	100	100	100	100	100	81,8	100	100	100	100	100	91,3	100
Enlace que deriva a los organismos dependientes	100	100	100				59,1	56	76,9				78,3	82,6

	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		
2018	2016	2017	2018	2016	2017	2018	2016	2017	2018	2016	2017	2018	2016	2017	2018
100	82,9	92,7	97,6	64,1	74,7	84,2	31,5	47,8	47,1	13,3	23,1	27,5			
87	82,9	70,7	75,6	68,3	80,1	81,5	41,1	59	55,4	24,4	35	39,3			
69,6	22,0	19,5	17,1	14,5	20,5	26,7	11,6	27,8	21,8	16,9	21,1	25,1			
91,3	73,2	82,9	87,8	62,8	75,3	81,5	26,1	54,8	62,4	14,8	35	47			
87	63,4	75,6	78	55,2	65,1	70,5	22,7	45,3	52,4	13,6	30	39,1			
82,6	65,9	68,3	80,5	44,1	58,2	63,7	10,8	30,3	42,4	2,4	20,2	31,4			
82,6	29,3	36,1	28,9	5,5	10,9	9,2	0,0	3,4	2,3	0,0	1,5	4		6,9	8,8
69,6	17,1	19,5	24,4	3,4	6,2	18,5	1,5	4,3	19,3	0,0	2,7	10,8			4,4
100	87,9	93,9	97	81,1	90,5	95,9	67,7	76,5	79,2	43,8	75,9	93,5	75	63,6	100
95,7	63,6	51,5	72,7	39,2	55,4	52,7	18,5	26,5	29,2	31,3	17,2	25,8			

	Generalitat			Entes públicos Generalitat			Supramunicipales			Entes dependientes supramunicipales			Más de 50.000 habitantes	
	2016	2017	2018	2016	2017	2018	2016	2017	2018	2016	2017	2018	2016	2017
Composición de los órganos de gobierno de los organismos dependientes	91,7	100	100				40,9	44	46,2				69,6	69,6
Funciones de los organismos dependientes	91,7	100	100				59,1	40	50				82,6	69,6
Acuerdos sobre la creación, participación y funcionamiento de los organismos dependientes	83,3	100	100				31,8	20	38,5				43,5	65,2
Responsables de los organismos dependientes	83,3	100	100				40,9	16	23,1				69,6	56,5
Experiencia profesional de los responsables de organismos dependientes	75,0	91,7	100				9,1	0	7,7				34,8	30,4
Información organismos con representación municipal			100				53,2	51,1	70,2				56,5	65,2
Enlace al web que deriva a organismos con representación municipal			100				34	25,5	38,3				34,8	39,1
Atribuciones de los organismos con representación municipal			100				27,7	8,5	21,3				26,1	21,7
Espacio destinado a participación ciudadana			100				19,1	76,6	89,4				82,6	100
Identificación de los canales de participación ciudadana	76,9	61,5	100				14,9	31,9	27,7				87,0	95,7

	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		
2018	2016	2017	2018	2016	2017	2018	2016	2017	2018	2016	2017	2018	2016	2017	2018
65,2	51,5	36,4	48,5	39,2	29,7	37,8	12,3	16,2	22,2	0,0	6,9	9,7			
78,3	60,6	54,5	57,6	44,6	43,2	48,6	27,7	19,1	25	0,0	10,3	32,3			
87	36,4	39,4	48,5	35,1	20,3	31,1	10,8	8,8	8,3	12,5	6,9	12,9			
56,5	51,5	21,2	24,2	40,5	18,9	32,4	9,2	5,9	16,7	0,0	3,4	9,7			
17,4	21,2	12,1	9,1	9,5	4,1	9,5	1,5	0	4,2	0	0	0			
78,3	39	65,9	85,4	32,4	46,6	65,1	12,3	39,8	51,9	7,2	37,4	46,7			
52,2	22	31,7	43,9	13,1	13,7	22,6	3,9	15,3	16,5	1,8	14,5	14,8			
26,1	29,3	24,4	26,8	6,2	6,2	12,3	4,2	6	12,5	0,3	8	8,6			
100	78,0	95,1	97,6	48,3	94,5	97,3	17,0	89,8	98	12,0	90,2	97			
100	73,2	90,2	90,2	41,4	65,1	68,5	7,1	33,3	22,8	1,8	30,3	13			

	Generalitat			Entes públicos Generalitat			Supramunicipales			Entes dependientes supramunicipales			Más de 50.000 habitantes	
	2016	2017	2018	2016	2017	2018	2016	2017	2018	2016	2017	2018	2016	2017
Información sobre canales de participación ciudadana	76,9	53,8	100				14,9	21,3	21,3				87,0	95,7
Organigrama o directorio del ente	100	100	100	70,8	62,5	77,2	61,7	76,6	91,5	32,7	35,2	56,6	95,7	100
Relación de puestos de trabajo	100	100	100	30,1	13,4	14	36,2	66	48,9	7,7	7,4	18,9	91,3	69,6
Plantilla de personal	23,1	0	0	54	8,9	20,2	76,6	87,2	80,9	5,8	9,3	18,9	65,2	95,7
Información sobre retribuciones de los empleados públicos	92,3	100	100	45,1	22,3	30,7	21,3	38,3	48,9	5,8	7,4	26,4	87	82,6
Oferta pública de ocupación	100	0	100	8,0	0,9	2,6	6,4	6,4	6,4	1,9	3,7	9,4	52,2	43,5
Convocatorias específicas	100	100	100	15,9	14,3	24,6			95,7			30,2		
Resoluciones a las convocatorias específicas	100	100	100	20,4	9,8	14			57,4			17		
Convenios, acuerdos y pactos de naturaleza funcional, laboral y sindical	100	100	100	38,9	25	26,3	14,9	27,7	38,3	5,8	14,8	24,5	39,1	73,9
Número de liberados sindicales, costes de la liberación y número de horas sindicales	100	100	100	35,4	25,3	20,7	6,4	8,6	9,4	1,9	5,7	8,2	34,8	61,9
Información sobre servicios públicos	100	100	100	71,7	69,6	67,5	95,7	95,7	100	59,6	55,6	66	100	95,7

	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		
2018	2016	2017	2018	2016	2017	2018	2016	2017	2018	2016	2017	2018	2016	2017	2018
100	63,4	90,2	90,2	34,5	54,8	55,5	6,2	16,5	10,5	1,5	8,9	4,1			
100	80,5	85,4	95,1	45,5	61	85,6	18,2	44,5	68,9	6,0	39,8	59,8	18,6	16,8	27,1
69,6	73,2	65,9	58,5	35,2	56,2	44,5	13,3	37,3	18	4,2	21,4	15,4	5,2	6,1	7,4
82,6	61	85,4	90,2	75,2	81,5	87	73,4	85	86,7	73,5	75,4	83,7	6,8	9,4	12,2
91,3	65,9	75,6	68,3	29	34,2	44,5	10,1	20,3	34,1	3,9	19,3	27,8	4,2	4,5	6,6
52,2	14,6	26,8	29,3	9,7	19,2	23,3	1,2	7,3	12,8	0,3	6,8	4,4	0,7	1	1,2
100			95,1			79,5			53,4			22,2			10,2
100			78			52,1			21,6			3,6			6,2
78,3	56,1	82,9	85,4	50,3	69,9	76	15,5	27	30,3	0,0	0,9	2,1	3,5	3,9	6,4
60	36,6	17,6	23,5	22,1	5,6	6,6	2,5	1,4	1,6	1,2	0,3	0	0,4	1,6	2,2
100	90,2	97,6	100	95,2	90,4	97,9	83,3	76,5	90,7	66	61,7	73,7	40,3	42	44

	Generalitat			Entes públicos Generalitat			Supramunicipales			Entes dependientes supramunicipales			Más de 50.000 habitantes	
	2016	2017	2018	2016	2017	2018	2016	2017	2018	2016	2017	2018	2016	2017
Espacio para la evaluación de servicios públicos	38,5	53,8	46,2	16,8	10,7	14	4,3	10,6	53,2	3,8	3,7	22,6	17,4	21,7
Resultados de la evaluación de servicios públicos	38,5	100	100	15,0	10,7	13,2	4,3	6,4	6,4			9,4	26,1	34,8
Catálogo de servicios	84,6	100	100	47,8	34,8	40,4	95,7	66	80,9	57,7	31,5	47,2	100	82,6
Cartas de servicios	61,5	100	100	14,2	21,4	20,2	10,6	17	14,9	3,8	9,3	9,4	34,8	52,2
Indicadores calidad servicios públicos	30,8	38,5	38,5	16,8	3,6	5,3	8,5	4,3	4,3	3,8	1,9	1,9	8,7	17,4
Espacio destinado a normativa	100	100	100	59,3	57,1	57,9	59,6	79,9	100	19,2	31,5	50,9	100	100
Tipo de normativa. Legislación	100	100	100											
Tipo de normativa. Reglamentos	61,5	100	100											
Directivas, instrucciones y circulares	53,8	61,5	69,2											
Respuestas anonimizadas a consultas sobre la interpretación y aplicación de las normas	23,1	23,1	30,8				0	0	0				0	4,3
Procedimientos normativos en curso			100						59,6				17,4	60,9
Catálogo de procedimientos administrativos	76,9	100	100				31,9	91,5	100				60,9	100

	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		
2018	2016	2017	2018	2016	2017	2018	2016	2017	2018	2016	2017	2018	2016	2017	2018
65,2	9,8	22	51,2	9,7	13	61	1,5	9	61,9	0,0	7,1	42,9	2,9	2,3	11,2
52,2	4,9	14,6	29,3	4,1	2,1	6,2	0,5	0,3	0,8	0,3	0	0			2,6
100	75,6	65,9	80,5	83,4	54,8	65,8	36,7	41,3	42,4	30,1	32,6	33,7	69,4	21,5	28,5
69,6	4,9	34,1	17,1	3,4	15,1	14,4	0,0	5,3	2,8	0,0	1,8	1,8	4,1	4,1	3,8
34,8	7,3	0	9,8	2,1	0,7	1,4	0,2	0,3	0,5	0,0	0	0	5,5	0,2	1,0
100	100	100	100	88,3	99,3	100	84,2	99,3	99,5	79,5	95,3	97,9	12,3	20,1	30,3
0	2,4	2,4	4,9	2,1	1,4	0,7	0,2	0,3	0,3	0	0,6	0			
100	41,5	61	92,5	14,5	47,9	75,5	24,9	39,2	60,6	27,4	26,9	41,3			
100	92,7	100	100	58,6	94,5	99,3	63,5	95,3	98,5	75	90,5	97			

	Generalitat			Entes públicos Generalitat			Supramunicipales			Entes dependientes supramunicipales			Más de 50.000 habitantes	
	2016	2017	2018	2016	2017	2018	2016	2017	2018	2016	2017	2018	2016	2017
Información sobre el perfil del contratante	100	100	100	67,3	70,5	78,9	95,7	95,7	100	40,4	35,2	58,5	100	100
Entidades y órganos de contratación	100	100	100	64,6	67,9	78,9			100			56,6		
Licitaciones en tramitación	100	100	100	63,7	66,1	71,1			97,9			49,1		
Contratos programados	100	100	100	62,8	65,2	71,9			95,7			50,9		
Contratos suscritos	100	100	100	65,5	67,9	78,1			100			58,5		
Registro público de contratos, registro oficial de licitadores y empresas clasificadas	100	100	100	61,9	65,2	76,3			97,9			45,3		
Datos estadísticos sobre contratación	100	100	100	61,9	4,5	9,6			23,4			13,2		
Contratos menores	100	100	100	65,5	65,2	76,3			97,9			49,1		
Espacio con información presupuestaria	100	100	100	68,1	65,2	64,9	80,9	97,9	100	15,4	27,8	49,1	100	100
Información presupuestaria 2018	100	100	100	2,7	4,5	2,6	55,3	53,2	70,2	5,8	5,6	15,1	65,2	73,9
Información presupuestaria 2017	100	100	100	60,2	17,9	38,6	66	97,9	100			35,8	100	100
Ejecución del presupuesto del tercer trimestre	100	100	100	20,4	4,5	9,6			29,8			9,4		
Cuentas anuales año anterior	100	100	100	44,2	34,8	35,1			89,4			26,4		



	Generalitat			Entes públicos Generalitat			Supramunicipales			Entes dependientes: supramunicipales			Más de 50.000 habitantes	
	2016	2017	2018	2016	2017	2018	2016	2017	2018	2016	2017	2018	2016	2017
Principios estabilidad presupuestaria	100	100	100	11,5	8	5,3			48,9			5,7		
Informes auditoría de cuentas y fiscalización de órganos externos	100	100	100	49,6	32,1	40,4			14,9			20,8		
Inventario general de patrimonio	100	100	100	38,9	24,1	31,6	21,3	34	44,7	5,8	9,3	17	73,9	100
Información económica relativa a la gestión del patrimoni	100	100	100	26,5	11,6	13,2	14,9	14,9	17	3,8	3,7	3,8	47,8	60,9
Plan de gobierno, plan actuación municipal	100	100	100	51,3	39,3	42,1	31,9	34	34	13,5	22,2	20,8	78,3	78,3
Texto del POUM o texto refundido de las normas urbanísticas													100	87
Mapas o planos del POUM													95,7	100
Mecanismos de evaluación de los planos y programas	46,2	46,2	100				6,4	2,1	8,5				34,8	17,4
Convenios de colaboración	100	100	100	50,4	41,4	45,6			57,4			17		
Subvenciones, ayudas públicas, premios o becas	100	100	100	15,0	27,2	24,5			93,6			5,8		
Registro de grupos de interés	100	100	100				2,1	0	8,5				8,7	13
Código conducta de las entidades incluidas en el registro de grupos de interés	0	100	100						4,3					

	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		
2018	2016	2017	2018	2016	2017	2018	2016	2017	2018	2016	2017	2018	2016	2017	2018
100			90,2			78,8			82,5			79,9			6,6
82,8			36,6			17,8			2			1,5			11
100	51,2	78	85,4	26,9	50	53,4	7,4	21,3	26,3	3,3	18,7	19,2	8,3	3,7	4
60,9	26,8	24,4	26,8	9,7	14,4	14,4	3	7	8,8	1,8	7,4	6,5	0,6	0,8	1,2
91,3	65,9	65,9	75,6	22,8	32,2	37	7,9	9	8,8	2,1	6,2	6,8	6,8	6,8	11,8
100	78,0	70,7	97,6	91	67,1	93,8	76,8	53,5	90,7	69,3	43,6	86,1			
100	78,0	70,7	97,6	90,3	69,9	91,1	77,3	55	88,2	71,4	45,4	81,1			
65,2	14,6	12,2	24,4	9,0	2,1	2,7	6,4	0,8	2,3	3,3	0,6	1,5			
100			85,4			59,6			23,3			12,4			6,6
100			97,6			95,2			66,9			28			5,1
26,1	0	0	34,1	0,7	0,7	10,3	0,2	0,3	3	0	0	0			
4,3			2,4			6,2			1			0			

Complementariamente al análisis de los portales efectuado por el equipo de investigación de la Fundación, este año también se ha realizado un análisis cualitativo de la información publicada llevado a cabo por expertos en el ámbito organizativo e institucional de las entidades públicas. Los resultados de este análisis experto apuntan a carencias desde un punto de vista de inteligibilidad de la información y también la práctica ausencia de elementos o características que faciliten una mejor comprensión de la información publicada. Entre los déficits detectados, destaca la presencia de información en diferentes plataformas, que genera dispersión, informaciones publicadas de forma incompleta, confusa e imprecisa, dificultades para localizar la información y acceso poco intuitivo, o bien carencias de actualización y el uso de formatos no reutilizables.

Sin embargo, la finalidad de la publicidad informativa es que el conjunto de la ciudadanía pueda conocer la información que publica la Administración y, por tanto, que sea localizable y accesible para las personas en general, no sólo las que tengan un conocimiento especializado sobre el funcionamiento de las administraciones y en referencia a las materias sobre las que se publica información. Por este motivo, este año se incorpora un análisis que intenta recoger la perspectiva de la persona que no es experta en organización administrativa, su visión o impresión a la hora de acceder a los portales de transparencia. De los resultados de este estudio, y con la cautela necesaria dado su alcance limitado, se desprende que la gran mayoría de las personas participantes (90,3%) localizaron la mayor parte de la información que se les pedía buscar. En cuanto a su percepción, en términos generales valoraron positivamente la utilidad de la información consultada. Este estudio no permite extraer conclusiones específicas sobre contenidos, pero sí constatar que la mayoría de los participantes (90,3%) localizaron, como mínimo, la mitad de la información solicitada y, de éstos, el 36,1%, más del 75% de la información, de forma que, desde un punto de vista de accesibilidad a la información para un usuario medio, los resultados han sido bastante positivos. También cabe destacar que la mayoría de participantes en este estudio han valorado positivamente la experiencia de acceso desde

la perspectiva de utilidad de la información para conocer la entidad sobre la que han realizado la búsqueda de información publicada.

En cuanto al análisis de plataformas de publicación conjunta de información, se han analizado las que se detallan en el apartado de metodología, dada su trascendencia como instrumento que facilita a las administraciones el cumplimiento de las obligaciones en la materia que corresponda en cada caso. La finalidad del análisis de plataformas ha sido determinar si ofrecen las condiciones necesarias para un cumplimiento completo y adecuado de las obligaciones de transparencia. Como carencias detectadas en las plataformas analizadas, cabe destacar la ausencia de datos agregados para cada ente y la ausencia de enlaces a otras informaciones directamente relacionadas con las recogidas en la plataforma o bien recabar una información sólo parcial sobre la materia.

Al igual que el resto de documentos elaborados por el equipo de investigación para la elaboración de este informe, puede accederse a los resultados de estos análisis complementarios a través de la página web del Síndic de Greuges.

De este conjunto de estudios y análisis en el ámbito de publicidad activa, se destacan las siguientes **conclusiones**:

### Comunes

- **Persisten las carencias ya detectadas en el año anterior.** Se señalaba con carácter general en la introducción y hay que reiterarlo con referencia a las obligaciones de publicidad de información: los datos recabados muestran avances limitados y, con carácter general, las carencias más relevantes que destacaba el informe anterior persisten un año después. Las diferencias en el grado de cumplimiento de la norma entre las administraciones territoriales y los entes que dependen de las mismas continúa siendo muy marcada, y no parece que esta situación pueda cambiar sin un apoyo explícito de la administración matriz a sus entes instrumentales.

Lo mismo sucede con la distancia entre las administraciones de mayor dimensión y

recursos y las de menor dimensión, que difícilmente se acortará sin actuaciones de apoyo que vayan más allá de la provisión de plataformas de estructuración de los portales y la información publicada. Así mismo, los contenidos que el año pasado no figuraban en los portales porque no se habían concretado los elementos a publicar o los procesos para elaborarlos continúan mayoritariamente en la misma situación. A pesar de que en estos casos la carencia es de contenido, la ausencia de estos elementos también repercute en el cumplimiento de las obligaciones de publicidad. Y donde es más evidente la ausencia de avances significativos es en los requerimientos de calidad de la información publicada.

Esta situación de estancamiento puede tener varias causas: la capacidad de hacer frente a las obligaciones de la ley con los recursos propios, singularmente en las administraciones y entidades de menor dimensión; la percepción errónea de que sólo con la presencia de la información en el portal se cumple con las obligaciones de transparencia, o, como se apuntaba el año pasado, que las obligaciones de calidad de la información publicada (accesibilidad, inteligibilidad, actualización y reutilización) no se concretarán por una simple evolución de los portales, sino que requieren un esfuerzo de planificación y estructuración organizativa. Y este esfuerzo, como también se ha señalado anteriormente, choca con un contexto de restricción del gasto público que dificulta destinar recursos. A esta percepción de estancamiento, se hace referencia, con perspectiva genérica, en las conclusiones generales de este informe.

En todo caso, hay que alertar que la progresiva acumulación de información publicada, si no se hace de forma organizada y comprensible, puede provocar paradójicamente en la persona una percepción de desorientación y desinformación que desincentive la búsqueda en el portal.

- **Cooperación interadministrativa.** Se constata que uno de los instrumentos efectivos para favorecer la implementación de la Ley 19/2014 es la creación de instrumentos de colaboración estable, que permiten canalizar el apoyo a las entidades con menos capacidades, a la vez que son un instrumento de apoyo mutuo y un espacio para la reflexión

conjunta y para poner en común experiencias entre las entidades que participan. Un ejemplo relevante es la Red de Gobiernos Transparentes, creada en cumplimiento de una moción aprobada por el Parlamento de Cataluña en el año 2015, como espacio de colaboración con el mundo local para aplicar y desarrollar la Ley 19/2014, y de provisión de apoyo tecnológico, económico, financiero y jurídico en esta aplicación.

En el mismo sentido, las plataformas que integran la información de todas las administraciones sobre una determinada materia (contratos, convenios, planeamiento o información presupuestaria) facilitan el cumplimiento de la Ley en estos ámbitos a las entidades con menores recursos, puesto que les facilitan el instrumento para hacer pública la información en aquella materia. Sin embargo, también hay que tener en cuenta que, como se ha podido constatar en el análisis realizado este año, estas plataformas presentan algunas carencias desde la perspectiva de cumplimiento de las obligaciones de publicidad que hay que corregir para que cumplan eficazmente con esta funcionalidad, como ofrecer una información completa de acuerdo con los parámetros de la Ley, permitir el acceso a datos agregados de un mismo ente o el enlace con otras plataformas, o incorporar instrumentos de apoyo que faciliten la comprensión de la información a la persona consultante.

- **Multiplicidad de plataformas o portales y accesibilidad.** Algunas administraciones disponen de diferentes plataformas donde se publica información. A menudo, la información aparece duplicada en varias plataformas, o sólo se publica parcialmente o existen incoherencias entre lo publicado en cada plataforma. Estas circunstancias dificultan el acceso ciudadano a la información y su comprensión. Por el contrario, se constata que un porcentaje importante de los entes instrumentales no disponen de plataformas para publicar su información y que las plataformas utilizadas por los portales de los entes matrices a menudo no se adecúan a la naturaleza y las características de los entes que dependen de ellas, de forma que se hace muy difícil que puedan cumplir con las obligaciones de publicidad de forma completa sin una plataforma adecuada donde poder alojar los contenidos.

- **Actualización.** En términos generales, los datos publicados presentan un nivel aceptable de actualización, si bien no siempre se indica la fecha de revisión. En todo caso, será necesario ver si, transcurrido un período más largo desde la creación de los portales, se mantiene el nivel de actualización de los contenidos.

- **Reutilización.** A pesar de que se ha podido comprobar un incremento de portales de datos abiertos que publican datos en formato reutilizable, la reutilización de la información publicada continúa siendo una de las carencias más extendidas, incluso en los portales que presentan un nivel de cumplimiento más elevado. También hay que tener en cuenta que la información publicada en el portal de transparencia y el de datos abiertos de una misma administración debe ser coherente, y también conviene recordar que, sin perjuicio de las sinergias e interconexiones que puedan establecerse entre uno y otro, las obligaciones de publicidad, incluida la de publicar la información en formato reutilizable, deben cumplirse a través del portal de transparencia.

- **La perspectiva ciudadana.** El análisis de la perspectiva de la persona no experta en el acceso a la información publicada ha permitido constatar, con la cautela que deriva de las limitaciones de este estudio, que las personas participantes han valorado positivamente la posibilidad de poder acceder a información pública de las administraciones que les dan servicio y de valorar esta información, en línea con la finalidad pretendida por el legislador a la hora de establecer obligaciones de difusión de información pública.

## En relación con los sujetos obligados

### Generalitat y entes dependientes

- **Contenidos pendientes de publicar y calidad de la información.** La Administración de la Generalitat es la que alcanza un nivel de cumplimiento de las obligaciones de publicidad más elevado, a distancia del resto de obligados. Sin embargo, aún se detectan carencias en la estructuración y organización de la información publicada, en la conexión entre información general y datos más específicos y en su integración en el portal, puesto que buena parte de la

información no se localiza directamente en el portal o en los espacios de transparencia. Desde una perspectiva cualitativa, destaca que la información publicada está, en términos generales, actualizada, con limitaciones en algunos ámbitos materiales concretos como son estructura administrativa, información sobre servicios públicos y convenios. Desde un punto de vista de la claridad de la información publicada, ya se han señalado carencias en la estructuración y en la vinculación entre los diferentes contenidos publicados, que afectan a la inteligibilidad de la información. Así mismo, en cuanto a la reutilización, a pesar de que la Administración de la Generalitat también es la que obtiene los mejores resultados –singularmente en las materias de contratación y estructura institucional–, dista de ser una característica general de la información publicada y es el ámbito que requerirá más esfuerzos para revertir esta situación.

Como ya se remarcaba en el informe de 2017, las carencias en contenidos de publicidad en la Administración de la Generalitat responden generalmente a instrumentos o procesos que aún no se han creado o no se han adaptado a las previsiones de la Ley, como se señala al evaluar los otros ámbitos materiales de la Ley.

- **Entes vinculados a la Administración de la Generalitat.** A pesar de que ha aumentado el número de entes que disponen de sitio web o portal de transparencia para publicar la información que generan (91,2% y es posible que el resto estén inactivos o en proceso de disolución), el nivel de cumplimiento continúa siendo muy inferior al de la Administración de la Generalitat. La mayoría ha aumentado el volumen de contenidos publicados, pero esta mejora es limitada y está alejada de los estándares que fija la Ley. En este sentido, a pesar de que dentro de la tipología de entes dependientes son los que presentan un nivel de cumplimiento superior y, en términos generales, ha aumentado el volumen de información publicada en relación con el año anterior, están lejos aún de dar cumplimiento completo a los requerimientos de publicidad de la Ley 19/2014. Las carencias se hacen aún más evidentes en los parámetros cualitativos: sólo el bloque material de contratación presenta un nivel

alto de actualización y uso de formatos reutilizables, como a consecuencia del uso generalizado de la plataforma de contratación de la Generalitat por parte de este tipo de entes.

### Ayuntamientos y entes supramunicipales

- **Duplicidad de plataformas.** Dentro de las diferentes tipologías de entes obligados a publicar información, los ayuntamientos y entes supramunicipales son aquellos en los que con más frecuencia existen diversidad de plataformas (portales de transparencia, de datos abiertos, sitio web institucional o sede electrónica). Como se ha señalado, esta circunstancia puede generar confusión y dificultades añadidas para localizar la información, además de que a menudo la información es incompleta o incoherente entre una plataforma y la otra.
- **Insuficiencias de contenido.** En el ámbito local también persiste la ausencia de contenidos que preceptivamente deberían publicarse, de forma más amplia cuando más baja es la población del municipio. Singularmente, el alcance muy limitado en el cumplimiento de las obligaciones de transparencia en los municipios de menos de 5.000 habitantes evidencia que los apoyos que han recibido hasta ahora estos municipios para dar cumplimiento a las obligaciones de publicidad activa es insuficiente.

Así mismo, a pesar de que aumenta el volumen de información publicada, el aumento es limitado y se percibe un cierto estancamiento, tal y como ya se ha destacado en una de las conclusiones comunes. Las consideraciones que se hacen en referencia a esta cuestión son, pues, aplicables a esta tipología de entes, siendo necesario llamar la atención sobre una situación que, si no se adoptan medidas específicas, no parece que vaya a mejorar en un futuro inmediato. También hay que añadir que la opción del legislador fue no modular las obligaciones de publicidad en función del tamaño y los recursos de los obligados porque entendía que el derecho de información de la ciudadanía debía tener el mismo contenido en todos los casos. Consecuentemente con esta opción legal, la respuesta al cumplimiento limitado no puede ser modular la exigencia a la capacidad del ente y dejar a una parte de la ciudadanía sin poder acceder a la información

de su ayuntamiento en los términos que prevé la Ley.

- **Entes supramunicipales.** En esta categoría conviven entidades como el Área Metropolitana de Barcelona y la Diputación de Barcelona, que gestionan un volumen de recursos muy significativos y prestan servicios a los municipios más densamente poblados, con consejos comarcales que están en el extremo contrario. En todo caso, las carencias que se han señalado también se reproducen, en términos generales, en esta tipología de entes, especialmente en referencia a contenidos que requieren elaborar previamente procesos o instrumentos que no existían anteriormente.
- **Entes instrumentales en la Administración local.** Los resultados de cumplimiento de las obligaciones de publicidad en los entes dependientes son muy inferiores a los de su ente matriz, con un nivel general de cumplimiento inferior al de los entes vinculados a la Administración de la Generalitat, en que también existe esta diferencia, como se ha visto.

### Entes de cooperación (mancomunidades y consorcios)

- **Nivel muy limitado de cumplimiento.** Una vez transcurridos tres años desde la entrada en vigor de la Ley 19/2014, el nivel de cumplimiento en esta tipología de ente es muy reducido, puesto que menos de la mitad de los entes analizados publican la mayor parte de la información requerida y una tercera parte de entes ni siquiera disponen de una plataforma para publicar su información. Estas deficiencias impiden a la ciudadanía conocer estas entidades y los servicios que prestan, algunos con incidencia singularmente relevante en la vida de las personas. Por tanto, es preciso que las administraciones que integran sus órganos de gobierno asuman la necesidad de adoptar las medidas necesarias para revertir esta situación.

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

- **Contenido de los portales y calidad de la información publicada.** Las singularidades de las entidades incluidas en esta tipología

de entes dificultan el cotejo con cualquier otros, entre otras razones, porque una buena parte de las obligaciones de publicidad no se ajustan a su naturaleza y funciones. En términos generales, estos entes presentan un nivel de cumplimiento de las obligaciones de publicidad elevado, tanto desde el punto de vista de presencia como de elementos de calidad. Sin embargo, la información económica y la relativa a la estructura administrativa son las que presentan mayores déficits, así como la publicación de información en formato reutilizable, como sucede con el resto de obligados.

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

Como se ha señalado en el apartado 2 de este informe, se ha mantenido la misma metodología que en los dos informes anteriores: se ha solicitado a las administraciones que indiquen el número de solicitudes de acceso a información que han recibido; se ha llevado a cabo el test del ciudadano oculto, con 228 solicitudes de acceso a información, a administraciones y entidades públicas; se ha valorado la mayor parte de las resoluciones denegatorias del derecho de acceso a la información que se han publicado, y se han llevado a cabo entrevistas con responsables del cumplimiento del derecho de acceso a la información pública.

Del conjunto de datos obtenidos y analizados, pueden extraerse las siguientes conclusiones:

#### 3.2.1 Los datos de solicitudes presentadas en el año 2017

Los datos recabados a través del cuestionario enviado a todas las administraciones territoriales señalan que en el año 2017 las personas han presentado un total de 7.146 solicitudes de acceso a información pública, una cifra que supone una disminución del 22% en relación con la cifra declarada el año anterior. Hay que tener en consideración que progresivamente, a medida en que las administraciones consolidan los instrumentos de gestión de este tipo de solicitudes, también se incrementa la fiabilidad de los datos reflejados en los cuestionarios, si bien pueden incluir inexactitudes (como, por ejemplo, que no todas las solicitudes identificadas sean

solicitudes de acceso a información o bien que no se haya contabilizado la totalidad de solicitudes, sino sólo las presentadas a través de un canal concreto). También hay que tener en cuenta que el porcentaje de respuesta global al cuestionario ha sido del 78%, porcentaje superior al del año anterior (69,41%), pero que razonablemente deja fuera a un número indefinido de solicitudes que no han sido identificadas.

A reserva de estas posibles imprecisiones en los datos recabados, lo cierto es que reflejan un descenso global en el número de solicitudes presentadas, sin que su análisis haga evidente la causa de este descenso. A pesar de esto, es razonable identificar la singularidad de la situación política e institucional vivida en Cataluña y, en especial, las medidas desplegadas al amparo del artículo 155 de la Constitución, como una causa de este descenso, como así lo han señalado varios de los responsables entrevistados y se ha hecho evidente en otros ámbitos de la relación entre la ciudadanía y las administraciones.

Sin perjuicio de ello, también hay que tener en cuenta que la Secretaría de Transparencia y Gobierno Abierto ha continuado impulsado actuaciones de difusión del derecho de acceso entre la ciudadanía a través de diferentes vías: la organización y participación en actos de difusión de la Ley 19/2014 (55 actos frente a los 19 de 2016), vídeos divulgativos, publicación del *Boletín Gobierno Abierto* y uso de las redes sociales, con una campaña específica, en preparación en el momento realizar las entrevistas, para fomentar el conocimiento del derecho de acceso. También otras administraciones, de forma individual o concertada, han llevado a cabo actuaciones de difusión y formación de los responsables de resolver las solicitudes de acceso, como las diputaciones, el Ayuntamiento de Barcelona, las asociaciones municipalistas y la AMB.

En todo caso, no parece que pueda considerarse que aún se esté en un punto de estabilización en el número de solicitudes, que será preciso ver cómo evoluciona en sucesivas evaluaciones y en un contexto político e institucional normalizado. Así, por ejemplo, la ratio de solicitudes a la Administración de la Generalitat por cada 1.000 habitantes se situaba en 0,12 en el año 2017, una cifra muy inferior a administraciones de otras comunidades autónomas como Andalucía, Aragón o Galicia,

que hacen pública una ratio de 0,24 solicitudes por cada 1.000 habitantes o superior. Estos datos, a pesar de que existen elementos no homogéneos que pueden distorsionar la comparación (tiempo de vigencia de la Ley autonómica de transparencia o período al que hacen referencia los datos publicados, entre otros) llevan a pensar que es razonable esperar a que pueda producirse un crecimiento del número de solicitudes los próximos años en el caso de la Administración de la Generalitat que la acerquen a las alcanzadas por las administraciones autonómicas mencionadas.

### 3.2.2 Las solicitudes formuladas para evaluar el ejercicio del derecho de acceso (test del ciudadano oculto)

Mediante la técnica del ciudadano oculto, este año se han presentado 228 solicitudes de acceso a información a las entidades que se especifican en la tabla 3 del informe elaborado por el equipo de investigación, al que puede accederse a través de la web del Síndic. A través este mecanismo puede realizarse un seguimiento y una valoración directa de todas las fases de tramitación de las solicitudes y de su resolución, expresa o presunta.

Del resultado de este análisis, en referencia a cada una de las fases de tramitación, se destacan las siguientes **conclusiones**:

- **Forma de presentación de las solicitudes.** Las solicitudes se han presentado por vía electrónica, a través de un formulario genérico fácilmente localizable y utilizable en el portal de transparencia, excepto en 12 casos, en los que no había un canal electrónico disponible o bien no funcionaba, y se han presentado por correo electrónico (4) o correo ordinario (8). En este sentido, persisten dificultades de funcionamiento en canales electrónicos que, a pesar de que son minoritarios en el conjunto de solicitudes presentadas (el porcentaje de solicitudes que no se han podido presentar por formulario electrónico es del 5,25% del total frente al 14,67% del año anterior), afectan en algunos casos a ayuntamientos de más de 20.000 habitantes, de forma que el volumen de población potencialmente afectada es significativo.

También hay que remarcar que el formulario de solicitud accesible a la plataforma provista por el Consorcio AOC, utilizada por la mayor parte de administraciones, no prevé ningún sistema de información y asesoramiento a la persona solicitante por vía electrónica.

En cuanto a la presentación mediante correo electrónico, cabe destacar que no puede sustituir la obligación legal de poner a disposición de la ciudadanía un formulario sencillo en el portal de transparencia, pero sí puede ser una vía alternativa de presentación de solicitudes, si bien, como se ha indicado en evaluaciones precedentes, es preciso dar cumplimiento al requisito de identificación de la persona solicitante establecido en el artículo 26.1 de la Ley 19/2014, en términos análogos a cuando se presenta mediante formulario electrónico.

- **La identificación de solicitantes.** A diferencia de las dos evaluaciones anteriores, la identificación cuando la solicitud se ha formulado por vía electrónica no ha planteado dificultades, con el uso del certificado IDECAT y con la utilidad IDECAT-Móvil, admitida por la mayor parte de administraciones.

En todo caso, más allá de la disponibilidad y facilidad de uso de los medios de identificación electrónica, que en términos generales debe valorarse favorablemente, hay que reflexionar en torno a la exigencia de certificados de firma electrónica y sistemas de verificación de identidad alternativa, por la incidencia que tienen en la formulación de solicitudes de acceso por vía electrónica, que suele ser la vía escogida de forma preferente por la ciudadanía. Desde el primer informe de evaluación se ha señalado que el derecho de acceso a la información pública es un pilar esencial del nuevo modelo de relaciones entre administraciones y ciudadanía que quiere imponer la Ley 19/2014, basado en la participación ciudadana en la toma de decisiones públicas y el control ciudadano sobre la actividad administrativa. Este modelo requiere que el derecho de acceso a la información pública no sólo reciba una protección equiparable a la establecida en países de nuestro entorno, sino también que se promueva y se facilite su ejercicio.

Siendo el canal electrónico el preferido, en términos generales, por la ciudadanía, cualquier dificultad técnica o requisito adicional en el uso de medios electrónicos tiene una incidencia negativa en el ejercicio de este derecho. A pesar de que es complejo delimitar las causas que explican un ejercicio relativamente limitado del derecho de acceso en Cataluña (la dificultad para ejercerlo electrónicamente, pero también el desconocimiento de un derecho de nueva configuración legal y sus garantías, entre otros) y el peso de cada una, es significativo que una de las administraciones autonómicas que no exige identificación con firma o clave (Andalucía) tenga un porcentaje de solicitudes telemáticas del 93,3%,<sup>1</sup> mientras que a la Administración de la Generalitat la proporción es del 60% en los últimos datos publicados.<sup>2</sup>

En este contexto, la institución ha creído oportuno recoger en el apartado de recomendaciones una serie de consideraciones en torno a la exigencia de firma electrónica para solicitar acceso a información pública.

### Tramitación de las solicitudes presentadas

En la fase de tramitación de las solicitudes presentadas con la técnica del ciudadano oculto, se ha podido constatar que una misma solicitud planteada en términos idénticos en diferentes administraciones ha conllevado, en algunos casos, que se pidiera a la persona solicitante que concretara su solicitud; que fuera inadmitida por requerir una labor compleja de reelaboración o el traslado a terceras personas afectadas por la información pedida. Se trata de casos no relevantes numéricamente sobre el conjunto de solicitudes presentadas, pero conviene destacar que una misma solicitud ha generado estas cualificaciones para unas pocas administraciones y no para las otras.

También cabe señalar que, si bien de forma generalizada se ha emitido un recibo automatizado que deja constancia de la presentación electrónica de la solicitud, tal y como prevé el artículo 16.3 de la Ley 39/2015, de 1 de octubre, del procedimiento administrativo común de las administraciones

públicas, este recibo no contiene la información prevista en el artículo 27.5 de la Ley 19/2014 (fecha de recepción, plazo para resolver, órgano responsable de resolver y persona responsable de la tramitación). Hay que recordar de nuevo que esta información es relevante para que la persona solicitante conozca el plazo para entender resuelta la solicitud por silencio, a quién debe dirigirse para conocer el estado de tramitación de la solicitud y a quién puede reclamar una resolución expresa.

En las entrevistas con responsables en materia de derecho de acceso se ha puesto de manifiesto que, en algunos casos, en que el solicitante no explicita que formula una solicitud de acceso y presenta la solicitud por un medio diferente al formulario electrónico, estas solicitudes no se tramitan de acuerdo con el procedimiento establecido ni son identificadas por los circuitos internos de las administraciones y trasladadas a las unidades responsables de tramitar estas solicitudes a cada administración y organismo. Esta situación genera dificultades, tanto desde la perspectiva de control interno de tramitación, como de seguridad jurídica y garantías procesales para las personas solicitantes y terceras personas afectadas. Ahora bien, si esto es así cuando la información puede afectar a intereses de terceras personas o límites previstos legalmente, y hay que ponderar su aplicación, también hay casos en que, por el contenido de la petición, es evidente que no existe afectación a límites ni a terceras personas y la información podría facilitarse de forma inmediata, a pesar de que la Ley no prevé esta posibilidad expresamente. En el apartado de recomendaciones se plantea la posibilidad de establecer un procedimiento simplificado para estos supuestos, aprovechando el desarrollo reglamentario, actualmente en proceso.

### Finalización del procedimiento de acceso a la información pública: plazo para resolver, resolución expresa y silencio administrativo

La forma normal de finalización del procedimiento de acceso a la información es una resolución expresa que debe dictarse y

<sup>1</sup> Véase Guichot, E. (2017). *Informe sobre los requisitos de identificación de los solicitantes de acceso a la información pública*. Llevado a cabo por encargo del Consejo de Transparencia y buen gobierno. Accesible en: [http://www.consejodetransparencia.es/dam/jcr:977fc69c-b6a9-4df6-90d8-25d5b75993a9/Informe\\_requisitos\\_identificacion.pdf](http://www.consejodetransparencia.es/dam/jcr:977fc69c-b6a9-4df6-90d8-25d5b75993a9/Informe_requisitos_identificacion.pdf)

<sup>2</sup> [http://governobert.gencat.cat/web/.content/01\\_Que\\_es/03\\_Acces\\_a\\_la\\_informacio\\_publica/Seguiment\\_i\\_avaluacio/2017\\_\\_Informe-2.semestre\\_2017.pdf](http://governobert.gencat.cat/web/.content/01_Que_es/03_Acces_a_la_informacio_publica/Seguiment_i_avaluacio/2017__Informe-2.semestre_2017.pdf)

notificarse en el plazo de un mes desde que se recibió la solicitud. La resolución debe ser motivada si desestima total o parcialmente la solicitud, si la estima a pesar de la oposición de terceras personas y cuando se establece un formato diferente al solicitado para acceder (artículo 34.4 de la Ley 19/2014)

Debe destacarse que el nivel de respuesta a las solicitudes formuladas con la técnica del ciudadano oculto ha sido de sólo del 69,46% de las solicitudes presentadas, muy similar al del año pasado. La falta de resolución se concentra en la Administración municipal y con porcentajes similares de respuesta en todos los segmentos de población, excepto en el caso de los ayuntamientos de menor tamaño, en que el porcentaje de respuesta se reduce al 42%. Conviene, pues, poner el acento en esta carencia, que ya se destacaba negativamente en el informe anterior y que conlleva la vulneración del derecho ciudadano a recibir una respuesta expresa a las solicitudes planteadas, y que, desgraciadamente, se produce también en otros ámbitos de las relaciones entre las administraciones y la ciudadanía, siendo uno de los principales motivos de queja que recibe a esta institución en ejercicio de las funciones de ombudsman.

Por el contrario, la Administración de la Generalitat y su sector público, las diputaciones, el Consejo General de Arán y la AMB han respondido las solicitudes formuladas. En el caso de las entidades del sector público de la Generalitat a las que, por primera vez, se han dirigido solicitudes con la técnica del ciudadano oculto, la tramitación y resolución ha sido adecuada, en términos equiparables a la de la administración matriz.

En cuanto a la forma de dar respuesta a la solicitud, se confirma la tendencia ya observada en informes anteriores a resolver informalmente, de acuerdo con lo previsto en el artículo 34.8 de la Ley 19/2014, puesto que sólo un tercio de las respuestas recibidas lo han sido mediante resolución formal escrita. No obstante, conviene llamar de nuevo la atención sobre las formas informales de resolver la solicitud de acceso y facilitar la información. A pesar de que ha disminuido el número de casos, en relación con el año anterior, en que la respuesta ha sido facilitar el acceso con un correo electrónico, hay que remarcar de nuevo que esta respuesta

informal no es un mecanismo adecuado para finalizar el procedimiento, por falta de amparo legal y porque no cumple con los requisitos mínimos de una comunicación de finalización de un procedimiento, sin perjuicio de que estos requisitos mínimos de la comunicación de la información sin resolución formal que prevé el artículo 34.8 deberían fijarse por desarrollo reglamentario, como se destaca en el apartado de recomendaciones.

También hay que recordar que la notificación de las resoluciones debe indicar las vías específicas de recurso y reclamación establecida en la Ley 19/2014 (artículo 34.7). Sin embargo, de las 55 resoluciones formales recibidas sólo 24 hacían referencia a la reclamación potestativa ante la GAIP. Esta información es singularmente relevante en la notificación de la resolución denegatoria, en que tan sólo 2 de las 17 recibidas hacían referencia a la misma.

En apenas todos los casos se ha entregado la información junto con la respuesta a la solicitud, sin necesidad de requerimiento, lo que confirma que no es necesario, con carácter general, un plazo adicional para entregar la información, como se ha indicado en otras ocasiones. La información se pidió en formato electrónico, y a pesar de que en todos los casos la información se ha enviado por canal electrónico, habitualmente el formato utilizado ha sido el PDF, que no es reutilizable y, por tanto, incumple con lo previsto en el artículo 16.1 de la Ley 19/2014, que determina que el acceso a la información debe facilitarse en formato reutilizable.

Así mismo, cabe señalar que, en numerosas ocasiones, la información recibida a través del mecanismo del ciudadano oculto no ha sido de calidad, completa y congruente con la solicitud, lo que limita, sin duda, la satisfacción efectiva del derecho de acceso, a pesar de que formalmente se ha dado respuesta a la solicitud.

En cuanto al plazo para resolver, a pesar de que se ha incrementado el número de solicitudes del ciudadano oculto que se han resuelto dentro de plazo, de las 157 respuestas recibidas, sólo 90 (60%) lo han sido dentro del plazo de 30 días establecidos legalmente. El resto han contestado mayoritariamente después de haber recibido un segundo escrito

que, en virtud del régimen de silencio positivo, pedía el acceso a la información.

En referencia a efectos de este silencio positivo, hay que reiterar que su eficacia para obtener la información que no se ha recibido dentro de plazo es muy limitada, tal y como ya se apuntaba en el informe anterior. En el test del ciudadano oculto de este año, de las 125 peticiones de acceso por silencio sólo 50 han obtenido respuesta favorable en el plazo de los 30 días posteriores a la petición de aplicación del régimen de silencio positivo. Como también se señalaba en el informe de evaluación anterior, la ausencia de respuesta inicial y también en el plazo adicional para resolver la solicitud de acceso por silencio positivo parecen difíciles de justificar individualmente, sin perjuicio de otras cargas concurrentes en la administración afectada que la institución no puede entrar a valorar en el marco de este informe.

La falta de respuesta prolongada en el tiempo vulnera el derecho a una buena administración, en su vertiente de derecho a recibir una resolución expresa y dentro plazo, y es por ello que, como anexo a este informe, se publica de nuevo este año la relación de administraciones de las que no hay constancia de que hayan dado respuesta a las solicitudes planteadas en el marco del test del ciudadano oculto. Resulta especialmente preocupante que, en algunos casos, la falta de respuesta a la solicitud se produce por tercer año consecutivo y afecta a algunos ayuntamientos de más de 20.000 habitantes, como son Manresa, Sant Cugat, Valls y Vilassar de Mar.

### **La denegación del acceso y el mecanismo de garantía**

Sólo 17 de las 157 respuestas recibidas en aplicación de la técnica del ciudadano oculto han sido denegatorias. Se trata de un número muy bajo para extraer conclusiones generales, pero cabe destacar que se constata de nuevo que la motivación de la denegación no se ajusta a los requisitos establecidos legalmente en cuanto a la aplicación del límite al caso concreto y su justificación, ni se tienen en cuenta los principios generales y los criterios para interpretar los límites al derecho de acceso a la información pública establecida en los artículos 20 y 22 de la Ley 19/2014. Destaca singularmente un recurso excesivo y

no justificado a la protección de datos personales como límite al acceso a información, sin motivar suficientemente que concurre este límite en el caso concreto ni utilizar los criterios de ponderación establecidos legalmente. El detalle de la valoración de las respuestas que deniegan el acceso en función de la tipología de pregunta formulada puede consultarse en el informe del equipo investigador, al que puede accederse a través de la web del Síndic.

Como en los informes anteriores, se ha analizado una muestra de resoluciones denegatorias (100) publicadas por la Administración de la Generalitat de Cataluña y el Ayuntamiento de Barcelona, únicas administraciones en que se ha localizado la publicación, con los mismos parámetros utilizados en los informes anteriores y con unos resultados de nivel de calidad alta, tanto en cuanto a los aspectos formales como de contenido. El detalle del análisis de las resoluciones también puede consultarse en el informe del equipo investigador y sus anexos.

### **3.3. Registro de grupos de interés**

En el informe de evaluación anterior se hizo referencia a la aprobación del Decreto ley 1/2017, de 14 de febrero, por el que se crea y se regula el Registro de grupos de interés de Cataluña, posponiéndose para la evaluación de 2017 el análisis de su incidencia en este sector. A pesar de que una de las finalidades de esta norma es que el Registro de grupos de interés de Cataluña sea el registro no sólo de la Administración de la Generalitat y los entes que dependen de ella, sino también de los entes locales, lo cierto es que la incorporación de las entidades locales a este registro, en las fechas en que se han llevado a cabo los trabajos de evaluación, aún no se había concretado.

Conviene alertar que las entidades que no se adhieren al Registro de grupos de interés de Cataluña ni tampoco crean su propio registro están incumpliendo las obligaciones legales en esta materia. Las dificultades para crear y gestionar un registro propio y la legítima expectativa que se establecieron mecanismos de cooperación justificaban que la mayor parte de entidades no dispusieran de este instrumento en la etapa inicial de aplicación

de la Ley –y así se señaló–, pero resulta más difícil de justificar habiendo transcurrido tres años desde la entrada en vigor de la Ley 19/2014 y cuando se ha creado el instrumento que permite a las entidades dar cumplimiento a esta obligación sin necesidad de crear y gestionar una herramienta propia.

Como en el informe precedente, para esta evaluación se ha analizado la relación entre las agendas de altos cargos de la Administración de la Generalitat de Cataluña y las anotaciones en el Registro de grupos de interés de Cataluña; concretamente, se han analizado un total de 52 anotaciones a las agendas de los altos cargos, 4 de cada departamento.

Como **conclusiones** de este capítulo se señalan las siguientes:

Primeramente, y como ya se ha indicado, cabe destacar la necesidad de que el ámbito local dé cumplimiento a las obligaciones de registro de grupos de interés, ya sea incorporándose al registro único gestionado por la Administración de la Generalitat o bien creando uno propio.

En segundo término, hay que reiterar que las referencias al contenido de las reuniones de altos cargos en las agendas continúa siendo excesivamente genérica imprecisa y no permite hacer efectivo el objetivo de la anotación en la agenda: permitir que la ciudadanía conozca el tema tratado en la reunión entre el alto cargo y el grupo de interés, puesto que en muchos casos la anotación en la agenda no recoge indicación alguna sobre el contenido material de la reunión.

Así mismo, la vía excepcional que permite llevar a cabo la reunión con grupos no inscritos en el Registro si formalizan el compromiso de solicitar la inscripción en el plazo de 10 días desde que se lleva término la reunión sigue sin cumplirse de forma generalizada. En 9 de los 10 casos analizados, transcurrido el plazo indicado, no se había formalizado la solicitud de inscripción registral. En todo caso, es preciso recordar que el protocolo aprobado por el Acuerdo GOV/82/2016, de 21 de junio, determina que, transcurrido el plazo para formalizar la solicitud de inscripción sin que se haya hecho efectiva, los altos cargos y el personal directivo no pueden mantener nuevos contactos con el grupo de interés hasta

que acrediten su inscripción o hayan formalizado la solicitud.

En sentido positivo, cabe remarcar que las agendas recogen generalmente los datos exigidos sobre la reunión llevada a cabo y que la fiabilidad de las declaraciones de estar inscrito de las entidades que piden la reunión es muy elevada, lo que parece indicar que los altos cargos cumplen con la obligación de verificar la inscripción en el Registro de grupos de interés de las entidades que piden contactar.

Por último, hay que remarcar que continúa pendiente el desarrollo reglamentario del Decreto ley 1/2017, cuyos trabajos preparatorios se habían iniciado ya en el año 2017, pero que ha quedado afectado por la excepcional situación política e institucional vivida en Cataluña desde el último trimestre de 2017 hasta la constitución del actual Gobierno de la Generalitat. En todo caso, hay que reiterar que el desarrollo reglamentario de la norma que crea el Registro de grupos de interés de Cataluña es una oportunidad para revisar la regulación de esta materia, a partir de la experiencia adquirida.

En el apartado de recomendaciones se concretan algunos aspectos en referencia a los cuales, a criterio de esta institución, sería necesario modificar su regulación. Sin duda, una de las medidas que debería prever el Decreto es el fomento de la incorporación de los entes locales al Registro de grupos de interés de Cataluña, fijando, en su caso, las pautas para la adhesión, a fin de revertir la situación actual de incumplimiento generalizado de esta obligación en el ámbito local.

### 3.4. Buen gobierno: códigos de conducta

La aprobación de un código de conducta es una de las obligaciones que impone la Ley 19/2014 a las administraciones, bajo el principio de integridad en el ejercicio de funciones públicas, como parte esencial de las políticas de buen gobierno. Complementariamente, la Ley también prevé que los pliegos de cláusulas contractuales y las bases de las convocatorias de subvenciones deben fijar los principios éticos y las reglas de conducta a los que deben adecuar su actuación los contratistas y beneficiarios y los efectos de

un eventual incumplimiento de estos principios. La finalidad de esta previsión legal, al tratarse de ámbitos de actividad con riesgo potencial de favorecer intereses privados y con participación activa de particulares, es evitar o prevenir estas situaciones con reglas de conducta asumidas por contratistas y beneficiarios, y con el control sobre su cumplimiento.

Como en el año anterior, a través del cuestionario se ha pedido a las administraciones territoriales si habían aprobado un código ético y, en caso afirmativo, que facilitaran el acceso a la publicación. En el análisis de los códigos se ha tenido en cuenta, al igual que en el año anterior, el contenido mínimo que la institución entiende que debe contener el código ético o de conducta, y que se concreta en los siguientes aspectos:

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

2. El desarrollo de como mínimo los siguientes aspectos:

Publicidad de la agenda.

Definición de los conflictos de interés y de 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 el cumplimiento.

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

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

En el informe anterior ya se destacaba que el Código ético de los altos cargos de la Administración de la Generalitat de Cataluña

cumplía con todos los requisitos indicados y que se había creado el Comité Asesor de Ética Pública, a fin de seguir y controlar la aplicación del Código de conducta y de fijar pautas interpretativas, que ha consolidado su actividad de difusión, control y consulta en materia de integridad durante el año 2017.

Como **conclusiones** de este epígrafe cabe destacar las siguientes:

Del análisis de los códigos, hay que remarcar que, a partir de los 161 códigos éticos identificados a través del cuestionario, se ha constatado que 90 códigos cumplen prácticamente con todos los requisitos esenciales, 86 de los cuales corresponden al ámbito local (76 ayuntamientos, 9 de consejos comarcales y el Área Metropolitana de Barcelona). El Plenario del Consejo Municipal del Ayuntamiento de Barcelona aprobó definitivamente el Código ético y de conducta en fecha 30 de junio de 2017. Previamente, en el año 2016, había creado un buzón ético y de buen gobierno, que garantiza la confidencialidad y admite la denuncia anónima, y que gestiona la Oficina de Transparencia y Buenas Prácticas del Ayuntamiento. De las comunicaciones recibidas en el año 2017, la información facilitada por la oficina indicada señala que, en el mes de abril de 2018, se investigaban 130 casos y 120 más estaban pendientes de valoración.

Este volumen de códigos aprobados y ajustados a las previsiones de la Ley marca una diferencia sustancial en referencia a la situación detectada en el año anterior, en que muy pocas entidades habían aprobado un código ético, y en el caso de las que lo habían hecho muy pocos códigos cumplían con los requisitos mínimos. En esta expansión ha sido determinante, sin duda, la incidencia del modelo de código de conducta de los altos cargos locales y la guía detallada para la aplicación de este modelo, publicados en mayo de 2017 y elaborados por la Red de Gobiernos Transparentes de Cataluña, de la que forman parte la Administración de la Generalitat de Cataluña, el AOC, la Escuela de Administración Pública de Cataluña, las diputaciones catalanas y las entidades municipalistas. Aun así, conviene destacar que una parte muy importante de las entidades locales aún no han dado cumplimiento a la obligación legal de dotarse de este instrumento, a pesar de la disponibilidad del modelo y de la guía de aplicación.

Aún no se ha concretado el código ético del servicio público de Cataluña. Esta iniciativa, que se anunciaba el año pasado, ha llevado a concluir una redacción de un primer borrador de documento<sup>3</sup>, que tiene que ser sometido a consultas complementarias antes de su aprobación definitiva. Cabe recordar que este código ético pretende ser aplicable a todo el personal de las administraciones catalanas y va más allá del estricto cumplimiento de las obligaciones en materia de integridad establecidas en la Ley 19/2014.

En cuanto a la incorporación de principios éticos y reglas de conducta en los pliegos de cláusulas contractuales y las bases de convocatorias de subvenciones, ha aumentado el número de entidades que manifiestan haberlas incorporado, especialmente en el caso de los municipios más grandes. En materia de subvenciones, las entidades obligadas han optado mayoritariamente por seguir el modelo de bases reguladoras elaborado por la Administración de la Generalitat, que incorpora un código ético aplicable a los beneficiarios de las subvenciones.

En el ámbito de contratación, también cabe destacar que la Ley 9/2017, de 8 de noviembre, de contratos del sector público, que ha entrado en vigor el 9 de marzo de 2018, introduce el principio de integridad, impone a los órganos de contratación la obligación de tomar medidas para luchar contra el fraude, el favoritismo y la corrupción, y para prevenir, detectar y solucionar de forma efectiva los conflictos de intereses.

El detalle del análisis de las respuestas al cuestionario y del análisis de los instrumentos anexados se recogen en los trabajos en que se basa este informe, que pueden consultarse en la web del Síndic.

### 3.5. Buen gobierno: derecho a una buena administración. Cartas de servicios y calidad normativa

Uno de los mecanismos esenciales para garantizar el derecho estatutario a una buena administración y a unos servicios públicos de calidad es la aprobación de cartas de servicios que fijen los parámetros de calidad que

pueden exigir las personas usuarias. Hay que recordar que, además de vinculantes para la Administración y las personas usuarias, las cartas de servicios tienen naturaleza reglamentaria y pueden dar lugar a reclamación de la persona usuaria si considera que no se cumplen, como señala el artículo 59.1, apartado g, de la Ley 19/2014.

Este tipo de reclamación puede generar derecho a compensación en los términos que fije la propia carta, con independencia de la posibilidad de exigir la responsabilidad patrimonial de la Administración por el posible daño que el funcionamiento del servicio cause a la persona usuaria, que se regirá por las reglas propias de este mecanismo indemnizatorio. A pesar de esto, también desde la perspectiva de la eventual responsabilidad patrimonial de la Administración, los estándares de calidad fijados en la carta determinarían los parámetros de diligencia en la prestación del servicio y, por tanto, tendrían incidencia desde la perspectiva de la determinación del funcionamiento normal del servicio y la cualificación del daño como antijurídico.

En este epígrafe, cabe destacar las **conclusiones** siguientes:

Los datos obtenidos con el cuestionario reflejan un incremento poco significativo en el número de cartas aprobadas. Probablemente, como se ha señalado en informes precedentes, la elaboración de modelos tipo de cartas ajustadas a los requisitos de la Ley favorecerían un incremento significativo en el número de cartas aprobadas y su adecuación a los parámetros de la Ley. En este sentido, en el apartado precedente se ha destacado el efecto de la publicación de un modelo de código ético para el ámbito local, que ha incrementado el número de códigos aprobados, aunque todavía no puede hablarse de cumplimiento generalizado. Desgraciadamente, no se ha concretado ningún instrumento equivalente en el caso de las cartas de servicios que proporcione una referencia o guía a las entidades para el desarrollo del contenido legal en este ámbito. Hay que esperar para evaluaciones sucesivas que la mayor parte de entidades que aún no lo han hecho den cumplimiento a la obligación de elaborar

<sup>3</sup> [http://governacio.gencat.cat/ca/detalls/Noticia/170912\\_Codietic\\_eapc](http://governacio.gencat.cat/ca/detalls/Noticia/170912_Codietic_eapc)

cartas de servicios con los requerimientos que fija la Ley.

En cuanto a las encuestas para evaluar la satisfacción con los servicios públicos, las cifras obtenidas con los cuestionarios indican que las administraciones aún no han estructurado un sistema de evaluación del nivel de satisfacción de los usuarios de los servicios adecuado a las previsiones de la Ley, ni dan cumplimiento a la obligación de publicar en el portal de transparencia los resultados de las encuestas de satisfacción.

En referencia a las obligaciones relacionadas con la mejora de la calidad normativa, el cuestionario enviado a las entidades con competencias regulatorias refleja un incremento de las ordenanzas que han sido sometidas a evaluación de impacto normativo antes de su aprobación, así como del cumplimiento posteriormente a la entrada en vigor. No obstante, los datos recabados en los cuestionarios parecen reflejar el desconocimiento de una parte de las administraciones obligadas sobre el alcance y el contenido de las obligaciones de calidad normativa. Hay que tener en cuenta que en el ámbito local nunca ha sido generalizada la aplicación de instrumentos de calidad normativa. En este sentido, el cumplimiento de las obligaciones de calidad normativa, con una experiencia previa muy limitada en el ámbito local y que conlleva una labor compleja y especializada, parece que difícilmente se generalizará sin actuaciones de apoyo, formación y guía de las entidades con más recursos, singularmente de la Administración de la Generalitat, por su experiencia en este ámbito.

La Administración de la Generalitat de Cataluña ha sometido a evaluación ex ante (antes de su aprobación) de impacto normativo todas las normas elaboradas durante el año 2017 que requerían de esta evaluación, al igual que el año anterior (a pesar de que en la respuesta al cuestionario se había hecho constar, por error, que sólo lo habían sido un 40%). En cuanto a la evaluación de la aplicación de normas ya aprobadas, a pesar de que en el cuestionario se señala

que esta evaluación se ha hecho en 7 de las 160 normas aprobadas en el año 2017, en el portal de transparencia no se ha localizado la publicación de estas evaluaciones, que es preceptiva de acuerdo con el artículo 10.1, letra a) de la Ley 19/2014. También debe mencionarse la publicación de los resultados de la ejecución del Plan de simplificación normativa 2016-2017,<sup>4</sup> que fija indicadores de seguimiento y control de normas vigentes y derogadas, y que ha permitido derogar formalmente un número muy significativo de normas con rango legal y de decretos y órdenes, a pesar de que en el caso de las normas reglamentarias la revisión ha sido sólo parcial.

### 3.6. Gobierno abierto

En el informe de evaluación anterior se destacaba que el núcleo esencial de los principios de gobierno abierto lo constituyen los mecanismos de participación ciudadana en la definición y ejecución de políticas públicas y en la aprobación de normas. A pesar de ello, también se remarcaba que el objetivo de la Ley de generalizar los principios de gobierno abierto y participación ciudadana en el conjunto de las administraciones catalanas implica un cambio profundo en las relaciones entre los responsables públicos y la ciudadanía, y en la forma de ejercer el poder público, que va más allá del estricto cumplimiento de las obligaciones legales y no puede alcanzarse en un plazo corto. Al mismo tiempo, también remarcaba que la concreción de un modelo de gobierno abierto requería previamente la consolidación de otros ámbitos de la Ley, especialmente la transparencia informativa.

Partiendo de este planteamiento, para este informe no se ha realizado un análisis específico de instrumentos ni obligaciones en materia de gobierno abierto, si bien sí se ha pedido información a las administraciones, a través del cuestionario, sobre la existencia de canales permanentes de escucha activa y diálogo con la ciudadanía; más concretamente, en referencia a los usuarios de plataformas electrónicas. Hay que tener en cuenta que la Ley 19/2014 regula

<sup>4</sup> [http://presidencia.gencat.cat/web/.content/ambits\\_actuacio/millora\\_regulacio\\_normativa/simplificacio/Simplificacio\\_normativa/Informe-Pla-simplificacio-2017.pdf](http://presidencia.gencat.cat/web/.content/ambits_actuacio/millora_regulacio_normativa/simplificacio/Simplificacio_normativa/Informe-Pla-simplificacio-2017.pdf).

específicamente el derecho de la ciudadanía a presentar propuestas y formular sugerencias, con la correlativa obligación de la Administración de dar una respuesta motivada, lo que conlleva haber establecido los canales que permitan canalizar las propuestas ciudadanas y generar la interlocución con la administración que tiene que dar respuesta. Los resultados y la explotación de los datos se recogen en los trabajos en que se basa este informe y sus anexos, cuyo contenido es accesible desde la web del Síndic.

### 3.7. Sistema de garantías

Para evitar que el conjunto de nuevas obligaciones que incorpora la Ley 19/2014 se convirtiera “en una declaración de principios o buenas intenciones”, el legislador optó por incorporar en la Ley un sistema de garantías que pretende asegurar su cumplimiento.

En primer lugar, la Ley 19/2014, de 29 de diciembre, prevé que, contra los actos de la Administración pública que vulneren los derechos reconocidos en esta ley y contra las omisiones que conlleven el incumplimiento, es de aplicación el régimen de recursos administrativos establecido por la legislación de procedimiento administrativo. En particular, se prevé que las resoluciones expresas o presuntas en materia de acceso a la información pueden ser objeto de recurso de reposición ante el órgano que las dictó.

En segundo lugar, la Ley 19/2014, de 29 de diciembre, establece que las resoluciones expresas o presuntas en materia de acceso a la información, así como las que eventualmente resuelvan los recursos de reposición, pueden ser objeto de una reclamación gratuita y voluntaria ante la Comisión de Garantía del Derecho de Acceso a la información pública (GAIP). Las reclamaciones deben interponerse en el plazo de un mes y pueden tramitarse a través de un procedimiento de mediación o un procedimiento ordinario con resolución. La reclamación debe resolverse en el plazo máximo de dos meses y a la finalización del plazo podrá entenderse desestimada.

En tercer lugar, la Ley 19/2014 señala expresamente que el Síndic de Greuges, la Sindicatura de Cuentas y la Oficina

Antifraude de Cataluña deben velar por el cumplimiento de la ley en el marco de las funciones y respectivas competencias, y de acuerdo con lo que determinan las leyes reguladoras de cada una de estas instituciones. Como en el caso del sistema de recursos administrativos, en este caso la Ley 19/2014 no crea un sistema específico de garantía adicional, sino que sólo afianza el acceso de la ciudadanía a estas vías de control sobre la actividad pública, de acuerdo con la legislación específica de cada institución.

Por último, la Ley 19/2014 establece un régimen sancionador específico para los supuestos de vulneración de los derechos que crea, con una lista extensa de infracciones en materia de transparencia, acceso a la información pública, buen gobierno (incluye infracciones relacionadas con las obligaciones de los grupos de interés) y gobierno abierto.

En cuanto al funcionamiento de la GAIP durante 2017, cabe destacar que, mediante el Decreto 111/2017, de 18 de julio, se aprobó el Reglamento de la Comisión de Garantía del Derecho de Acceso, que desarrolla la regulación legal de este organismo, incluido el procedimiento de tramitación de las reclamaciones, a pesar de que anteriormente ya disponía de manuales que concretaban los procedimientos, si bien sin rango normativo. Sin embargo, la entrada en vigor del Reglamento de la GAIP ha determinado la pérdida de condición de miembro de dos de sus componentes al llegar a la edad de setenta años. Este hecho junto con la renuncia al cargo de otro de sus integrantes ha dejado a la GAIP con sólo dos miembros. Más allá de la validez de los acuerdos adoptados en estas circunstancias, que ha sido objeto de una nota del propio organismo en este sentido, hay que llamar la atención sobre el carácter anómalo de esta situación y las dificultades que conlleva para el ejercicio de sus funciones.

A pesar de esta dificultad, cabe destacar la actividad llevada a cabo, que ha permitido resolver 629 reclamaciones en el año 2017 frente a 338 en el año anterior. Sin embargo, la falta de recursos humanos tiene un impacto negativo tanto en el seguimiento de las resoluciones de la GAIP, lo que se ve agravado a menudo por la falta de

información por parte de las administraciones públicas afectadas, como en la comunicación y difusión de la actividad de la GAIP.

Como se ha señalado en otras ocasiones, se considera singularmente relevante la función específica de fijar criterios valorativos en referencia al ejercicio del derecho de acceso y sus límites, y difundirlos para que sean conocidos por los responsables de resolver las solicitudes y por el conjunto de la ciudadanía. A pesar de que la publicación de las resoluciones y la recopilación de resoluciones más relevantes incluida en la memoria anual cumplen en parte con esta función, la falta de recursos y la reducción del número de miembros impiden una actividad de difusión más extensa y limitan la participación de los miembros en actividades formativas.

En referencia al seguimiento y control de la ejecución de los acuerdos y las resoluciones de la GAIP, cabe destacar que, durante 2017, ha requerido que se incoara un procedimiento sancionador en relación con el incumplimiento de la obligación de ejecutar un acuerdo de mediación y una resolución, de acuerdo con lo dispuesto en el artículo 43.3 de la Ley 19/2014, en concordancia con el artículo 49.2 del Reglamento de la GAIP, aprobado por el Decreto 111/2017, mencionado.

También es preciso señalar que el Síndic de Greuges de Cataluña, la Sindicatura de Cuentas y la Oficina Antifraude de Cataluña no han tramitado en el año 2017 denuncia alguna en los términos que prevé el artículo 87.1 de la Ley 19/2014.

En lo que concierne a específicamente al régimen sancionador, cabe remarcar que, por tercer año consecutivo, continúa prácticamente sin utilizarse (el cuestionario recopila un solo caso de procedimiento incoado), a pesar de que el número de denuncias recibidas, de acuerdo con la información recogida con los cuestionarios, ha pasado de 18 en el año 2016 a 72 en el año 2017. Sin embargo, es posible que alguna de las denuncias presentadas haya podido dar lugar a la incoación de un procedimiento sancionador posteriormente a las fechas en que se recabaron los datos en que se basa este informe. En todo caso, resulta evidente que el régimen sancionador de la Ley

19/2014 no está siendo eficaz como instrumento de reacción ante incumplimientos de las obligaciones legales.

En este sentido, hay que alertar que un régimen sancionador globalmente inoperante supone una deslegitimación del sistema y afecta negativamente a la cultura de la legalidad. Es preciso, por tanto, advertir de esta circunstancia e intentar identificar y corregir las posibles causas que la generan. A estos efectos, como posibles elementos que, a criterio de la institución, contribuyen a esta situación, se señalan los siguientes:

- Primeramente, como consideración de carácter general, hay que poner de manifiesto que se trata de un régimen sancionador singularmente severo en un contexto de notables dificultades para articular e implementar una ley que exige transformaciones organizativas y procesales sustanciales y la dedicación de recursos de forma sostenida y en un contexto restrictivo, como se ha sido señalando en cada informe de evaluación. La respuesta a estas dificultades no puede ser, como mínimo en esta etapa inicial de creación de los instrumentos previstos en la Ley, la aplicación del régimen sancionador, que tendría un efecto marcadamente injustificado y desproporcionado si actuaba como penalización ante las dificultades para cumplir, y así sería percibido por los obligados al cumplimiento, lo que provocaría un efecto de rechazo, especialmente alejado de la finalidad de cualquier régimen sancionador, que no es otra que favorecer el cumplimiento y evitar la impunidad de vulneraciones no justificadas.

Posiblemente, esta consideración no sea de aplicación a todas las infracciones tipificadas en la Ley 19/2014, porque existen supuestos en que es viable identificar una voluntad incumplidora o negligente que es necesario corregir, pero es un aspecto que hay que tener especialmente en cuenta a la hora de valorar la aplicación del régimen sancionador y su incidencia en el momento actual de desarrollo de la Ley.

- En segundo lugar, uno de los elementos que dificulta la aplicación del régimen sancionador es la casi ausencia de criterios específicos de proporcionalidad y gradación de las sanciones, que dificultan su aplicación ponderada.

En la misma línea, la ausencia de criterios para delimitar la responsabilidad entre el personal técnico y los responsables políticos que intervienen en la aplicación de la norma, de forma más clara en las infracciones relativas a las obligaciones de publicidad y el ejercicio del derecho de acceso, actúa como dificultad añadida a la viabilidad del régimen sancionador.

- En tercer lugar, también hay que hacer referencia a un sistema de competencias para instruir y sancionar que genera supuestos próximos al fenómeno de la autosanción, cuando el órgano que tiene que resolver es el mismo –o muy próximo– al presunto responsable de la infracción. Los responsables de dar cumplimiento a buena parte de las obligaciones de la Ley, y por tanto también de su incumplimiento, son a menudo los responsables superiores de cada administración. Esta circunstancia dificulta la respuesta sancionadora ante el incumplimiento doloso o negligente que pueda constituir una de las infracciones tipificadas en la Ley, puesto que corresponde a los órganos de la propia administración instruir y resolver el procedimiento sancionador.

- Como cuarto elemento a tener en consideración, muy relacionado con el anterior, hay que hacer referencia al hecho de que la decisión de incoar un procedimiento sancionador es una decisión discrecional del órgano competente que, sin perjuicio de los instrumentos de control de la discrecionalidad, es susceptible de interferencias políticas, sobre todo cuando la presunta infracción es imputable a un alto cargo y el competente para ordenar la incoación sea el órgano superior y responsable político de la administración correspondiente (Gobierno, consejero/a del departamento competente en materia de administración pública y alcalde/ese o presidente/a, en el caso de los entes locales), de forma que la decisión de incoar un procedimiento sancionador puede quedar condicionada, en estos casos, a criterios extrajurídicos.

- En quinto lugar, también hay que tener en cuenta que la instrucción de los procedimientos está encargada a órganos técnicos, subordinados jerárquicamente, en muchos casos, a los eventuales responsables de la infracción, de forma que la investigación de la infracción podría estar carente de la necesaria independencia de criterio.

Como dificultad añadida, cabe reseñar que aún no se ha constituido el órgano previsto en el artículo 89 de la Ley 19/2014, que debe resolver el procedimiento sancionador cuando el imputado es un alto cargo de la Administración de la Generalitat, así como informar sobre la propuesta de sanción o de archivo en el caso de los altos cargos relacionados en el artículo 86 a) y los cargos electos locales.

- Por último, los datos de los cuestionarios reflejan un número de denuncias ciudadanas relativamente bajo, a pesar de que en crecimiento. Además del posible desconocimiento del régimen sancionador específico de la Ley, el Síndic considera que las dificultades para identificar el responsable de la presunta infracción y el órgano encargado de investigar y decidir si existen indicios de infracción que justifiquen incoar procedimiento sancionador pueden incidir en esta situación.

- También hay que hacer referencia al régimen sancionador aplicable a los grupos de interés. A pesar de que el origen de la incoación puede ser un procedimiento de verificación y un requerimiento de regularización de los responsables del Registro que no ha sido alcanzado, la experiencia de sistemas de registro obligatorio más consolidados indica que la mayoría de denuncias provienen de grupos rivales que detectan incumplimientos o falsedades y las denuncian. La complejidad de investigar estos supuestos suele ser elevada y el hecho de que se asigne a los mismos órganos gestores del registro, junto con una tipificación legal que no define la gravedad de los incumplimientos, puesto que no fija criterios de gradación de las sanciones, actuaría en contra de la viabilidad del régimen sancionador también en esta materia.

El Síndic considera que el conjunto de circunstancias señaladas actúan como freno a la implantación del régimen sancionador. En el apartado de recomendaciones, se mencionan algunas pautas que, a criterio de la institución, podrían contribuir a modificar esta situación.



#### 4. PARLAMENTO DE CATALUÑA

El régimen singular de aplicación de la Ley 19/2014 en el Parlamento de Cataluña se regula en la disposición adicional quinta y queda fuera del objeto de este informe de evaluación, si bien en este capítulo se reseñan de forma sucinta algunas actuaciones llevadas a cabo por el Parlamento el último año en desarrollo de su régimen específico. Para contextualizar convenientemente esta reseña, hay que tener en cuenta que el 28 de octubre de 2017 se disolvió el Parlamento, en el marco de las medidas establecidas en el Acuerdo del Pleno del Senado de 27 de octubre de 2017.

Si en el informe anterior se destacó la incorporación de instrumentos previstos en la Ley y hasta entonces pendientes de articular, ahora hay que señalar que en el mes de septiembre de 2017 se modificó la página web del Parlamento, con la finalidad de estructurar su contenido, hacerlo más comprensible y ágil, y facilitar la navegación. Al margen de esto, se han incorporado como contenidos adicionales

de publicidad las prórrogas de los contratos, las resoluciones del Tribunal de Recursos Contractuales y los informes elaborados por los servicios jurídicos del Parlamento.

Cabe destacar, así mismo, que la modificación del Reglamento del Parlamento que aprobó el Pleno el 26 de julio de 2017 regula aspectos relacionados con la transparencia de la actividad parlamentaria; entre otros, la publicidad de las sesiones de los grupos de trabajo y las reuniones de trabajo entre grupos, si bien condicionada al acuerdo favorable de la mayoría de sus miembros; la incorporación a las actas de las sesiones del Pleno y las comisiones el sentido del voto de los grupos parlamentarios y los diputados que voten en sentido diferente al de su grupo, y la publicidad de todas las audiencias y comparencias de organizaciones, grupos sociales y expertos en el marco de un procedimiento legislativo. La incorporación completa de esta información al Portal de Transparencia del Parlamento tendrá que suponer un refuerzo en el conocimiento de la actividad parlamentaria por parte de la ciudadanía.



## 5. CONCLUSIONES GENERALES

### Ralentización en el desarrollo de la Ley

En la introducción de este informe se ha alertado de una percepción de estancamiento en diferentes ámbitos de aplicación de la Ley. Habiendo transcurrido tres años desde la entrada en vigor de la Ley 19/2014 es evidente que persisten muchas de las dificultades para implementar la Ley que se han ido señalando desde un inicio: dificultades de carácter material y de capacidad, especialmente en las administraciones de menores dimensiones y estructura, pero que afectan a todas las administraciones desde la perspectiva del esfuerzo para dar cumplimiento a nuevas obligaciones sin capacidad para generar recursos adicionales para hacerlo; otras de carácter coyuntural, relacionadas con un contexto institucional y político excepcional, pero también, como se señalaba en este mismo epígrafe en el informe presentado el año pasado, la necesidad de una voluntad decidida por parte de los responsables de las instituciones de planificar la aplicación y creación de los instrumentos que prevé la Ley y de posibilitar el cambio de paradigma en las relaciones con la ciudadanía que propugna la Ley.

En las recomendaciones que se relacionan en el epígrafe siguiente se defiende la necesidad de reforzar los mecanismos de cooperación para favorecer que pueda dar cumplimiento a las obligaciones de la Ley quien no puede hacerlo con los propios recursos. A pesar de ello, también conviene recordar que con la Ley 19/2014 se han fijado obligaciones nuevas y complejas, pero no se han previsto ni creado las estructuras ni los recursos que faciliten su implantación. Dado que se mantiene, en términos generales, el mismo contexto restrictivo, la falta de recursos no puede suplirse sólo con la colaboración de quien está afectado por las mismas restricciones, pudiendo esta situación dar lugar a un estancamiento en su desarrollo, que no se hará efectivo por el simple transcurso del tiempo o por inercia en la evolución de las organizaciones, especialmente en cuanto a la incorporación de los elementos cualitativos y aquellos que son más complejos de ejecutar. Este riesgo de

estancamiento en algunos ámbitos se empieza a hacer evidente este año y puede serlo más aún en próximas evaluaciones.

Sin perjuicio de ello, en el apartado de recomendaciones se apuntan, para cada ámbito material, algunas medidas para afrontar el desarrollo de los elementos aún pendientes y para modificar los aspectos que, a criterio del Síndic, generan distorsiones o no se ajustan a la finalidad pretendida. Y más allá de la función evaluadora, el Síndic debe estar vigilante para detectar estas situaciones en el marco de su actividad principal de defensa de los derechos de las personas.

### La colaboración de las instituciones con la función evaluadora

Todos los años se envía un cuestionario a las administraciones y entidades obligadas a cumplir la Ley 19/2014 para obtener los datos sobre su aplicación, ante la imposibilidad de poder acceder y comprobar individualmente todas las previsiones de la Ley para todos los sujetos.

Esto conlleva que una parte de la información en que se basa este informe dependa de que se obtengan los datos a través del cuestionario. A pesar de que este año el nivel de respuesta ha sido superior al anterior (78% frente al 69,41% de 2017), hay que recordar de nuevo el deber de colaborar en la labor de evaluación establecido en el artículo 93.3 de la Ley 19/2014, y el Síndic ha creído oportuno publicar de nuevo en la lista que figura como anexo 1 la relación de las administraciones y entidades que, a reserva de error en la gestión de los cuestionarios, no han dado respuesta al cuestionario en el momento de concluir la redacción de este informe.

Adicionalmente, se ha previsto este año enviar una comunicación a las entidades que no han contestado al cuestionario para recordarles, en referencia a futuras evaluaciones, que no facilitar o retrasar la entrega al Síndic de la información requerida en ejercicio de su función evaluadora está prevista como infracción en el artículo 78.5.



## 6. RECOMENDACIONES

### 6.1. Publicidad

#### 6.1.1. Generales

▪ **Es preciso avanzar en la incorporación de contenidos pendientes.** Fuera de los supuestos en los que las carencias en publicidad derivan específicamente del hecho de que no se han elaborado los instrumentos a publicar, parece que las dificultades están muy vinculadas a la ausencia de recursos para aplicar la Ley, confirmándose la correlación entre dimensión y recursos de cada ente y el nivel de cumplimiento.

Si, como parece, persisten las limitaciones al incremento del gasto público en un futuro inmediato, los avances en la implementación de la Ley dependerán en buena medida de la capacidad del conjunto de las administraciones para tejer alianzas y espacios de cooperación, así como de la capacidad de la Administración de la Generalitat y de las instituciones del ámbito local que tienen entre sus finalidades la cooperación con las administraciones y entes con menos recursos.

Sin embargo, este apoyo en la dotación de recursos no excluye la necesidad de que cada ente obligado planifique y prevea los instrumentos y procesos necesarios para publicar toda la información preceptiva y hacerlo con los parámetros legales de calidad.

▪ **Es necesario priorizar la publicidad de los contenidos más relevantes para la ciudadanía.** Preocupa singularmente a esta institución que las personas no puedan acceder a información sobre servicios que son trascendentes para la población, o que sólo puedan hacerlo de forma muy limitada. Esto sucede o bien porque los servicios son prestados por organismos integrados en la estructura general de la Administración y su portal contiene una información muy limitada o difícil de localizar sobre aquel servicio, o bien porque cuando es un ente instrumental quien presta el servicio, éste no tiene portal propio, y si lo tiene, la estructura y el contenido son muy deficitarios. Desde esta perspectiva, en la labor de planificación que se ha mencionado anteriormente, sería necesario dar prioridad a los contenidos relacionados con los

servicios con más incidencia en la población para que la ciudadanía localice fácilmente la información de estos servicios y la información publicada sea completa, estructurada y comprensible.

▪ **La Administración de la Generalitat debe reforzar las actuaciones de colaboración y apoyo al cumplimiento de las obligaciones de publicidad.** Todos los entes obligados tienen que hacer pública toda la información que determina la Ley, pero también aquella que se considere relevante para la ciudadanía, aunque la Ley no lo exija. En la promoción del principio de publicidad de la información pública debe ejercer un papel de liderazgo la Administración de la Generalitat, tanto porque es la que alcanza un mayor nivel de cumplimiento de la norma, como porque tiene la capacidad de articular mecanismos de apoyo a los entes con mayor dificultades para dar cumplimiento. Esta estrategia debe conllevar dar continuidad y reforzar los mecanismos de apoyo y promoción en los ámbitos siguientes:

- Difusión y formación sobre las obligaciones de publicidad y los instrumentos para cumplirlas.

- Difusión del derecho de acceso a la información publicada entre la ciudadanía. La valoración positiva de la experiencia de acceso en el estudio realizado con personas no expertas refuerza la conveniencia de fomentar el acceso a la información publicada como mecanismo de transparencia.

- Creación de plataformas de publicidad conjunta de todos los obligados por áreas materiales, y refuerzo de las ya existentes, con la adecuación de sus contenidos a las previsiones de la Ley.

- Consolidación y potenciación de las redes de colaboración interadministrativa para la implementación de la Ley 19/2014.

- Establecimiento de mecanismos de cooperación económica, tecnológica y jurídica para las entidades con menores recursos y refuerzo de los ya existentes.

- Tener en cuenta el principio de transparencia en la actividad pública cuando se afronte el desarrollo normativo de ámbitos sectoriales concretos.

- **Calidad de la información publicada y diversidad de plataformas o portales.** Deben invertirse esfuerzos en estructurar las plataformas e interrelacionar los contenidos publicados, singularmente cuando se trata de información derivada de otra ya publicada, e incorporar guías y otros elementos que faciliten la comprensión de la información más compleja. Igualmente, hay que prever que la información que se publica lo sea en formato reutilizable y, cuando sea posible, incorporar estos formatos desde el momento en que se genera o se trata la información, para evitar operaciones posteriores de conversión de formatos.

Así mismo, es preciso recordar que toda la información debe publicarse en una misma plataforma o portal. La existencia de otros portales o plataformas de difusión no debe ser un impedimento para que la información conste íntegramente y de forma inteligible y actualizada en el portal escogido para dar cumplimiento a las obligaciones de publicidad, y que este portal sea fácilmente localizable por la persona que consulta la información sobre la entidad.

### 6.1.2. En referencia a los sujetos obligados

#### 6.1.2.1. Generalitat de Cataluña y entes dependientes

- **Hay que publicar los contenidos pendientes de elaboración.** Esta es una recomendación que ya se formulaba el año pasado y que es preciso reiterar, sin perjuicio de la singularidad del contexto político e institucional durante buena parte del período analizado y su incidencia en el hecho de que buena parte de los instrumentos o procesos que no se habían creado o adaptado a la Ley 19/2014 en la evaluación anterior siguen pendientes. Este es el caso, por ejemplo, de las cartas de servicios, que, a pesar de que publicadas, aún no se han adaptado a los requerimientos de contenido y forma jurídica que fija la Ley, o de la existencia de un espacio específico para la evaluación de los servicios públicos, los indicadores de calidad de los servicios y las respuestas anonimizadas a las consultas planteadas por la ciudadanía. De hecho, estos elementos, junto con la publicación de las indemnizaciones percibidas por los altos cargos, serían las

únicas ausencias relevantes en la información publicada, de forma que un esfuerzo decisivo para incorporar estos elementos tendría una importancia especial.

Sin embargo, cabe recordar que el esfuerzo para incorporar los contenidos que se han definido como fundamentales en el informe no excluye la obligación de publicar todos los previstos legalmente y de ampliar la publicación a toda información relevante para la ciudadanía, aunque no sea de publicación preceptiva.

- **Es preciso avanzar en la inteligibilidad de la información y el uso de formatos reutilizables.** Desde un punto de vista cualitativo, si bien la información publicada en el portal de la Generalitat presenta un buen nivel de actualización, hay que mejorar la estructuración y organización de la información y, muy singularmente, afrontar el reto de publicarla en formato reutilizable de forma generalizada.

- **Entes vinculados a la Administración de la Generalitat.** Es necesario que la Administración de la Generalitat vele porque los entes y entidades que dependen de ella cumplan con la obligación de dar cumplimiento a las obligaciones de publicidad de forma completa.

#### 6.1.2.2. Ayuntamientos y entes supramunicipales

- **Hay que planificar la publicación de contenidos y estructurar la información publicada.** A pesar de que la realidad del ámbito local es muy diversa y lo son también sus resultados en la evaluación, un rasgo común es la necesidad de planificar el cumplimiento de las obligaciones de publicidad pendiente y de estructurar la información publicada. Superada la primera etapa de volcado precipitado de contenidos informativos, hay que estructurar la información publicada para que sea accesible y comprensible para la ciudadanía. La falta de claridad informativa se ve agravada a menudo, en el caso de entes de mayor dimensión, por la existencia de varias plataformas que publican la información de forma parcial o incoherente entre ellas. Sea cuál sea el portal escogido para publicar la información, es necesario que contenga toda la información de forma

completa y estructurada, y es necesario que sea fácilmente localizable y accesible desde la web institucional del ente.

▪ **Hay que superar las carencias de contenidos.**

La heterogeneidad de esta categoría conlleva que convivan ayuntamientos y entes supramunicipales con capacidad para dar cumplimiento completo a las obligaciones con otros que no pueden hacerlo sin apoyo. Con todo, hay que tener en cuenta que algunas materias o contenidos presentan déficits en casi todas las entidades, independientemente de sus características, como la relativa al registro de grupos de interés, puesto que –como se analiza en el apartado correspondiente– casi ningún ente ha creado su registro ni se ha integrado en el Registro único de la Generalitat, o la publicidad de la agenda política de los cargos electos locales. Por tanto, para superar esta situación de un cierto estancamiento, es preciso un esfuerzo para elaborar y difundir estos contenidos de forma completa y estructurada. Y, en el caso de los ayuntamientos de menor población, no será posible el cumplimiento sin una actuación de apoyo de los entes supramunicipales, que tienen como funciones, entre otros, dar apoyo a las administraciones con menos recursos, en coordinación con la Administración de la Generalitat.

▪ **Entes instrumentales en el ámbito local y sus relaciones con el ente matriz.** La publicación de información en los entes que dependen de la Administración local es, en términos generales, muy deficitaria, a menudo limitada a los aspectos básicos de organización y estructura del ente. Corresponde a las administraciones territoriales a las que están vinculadas estas entidades instrumentales velar porque publiquen la información necesaria para que la ciudadanía tenga un conocimiento completo de estas entidades y su actividad. En algunos casos este apoyo debe incluir incluso proveer de la infraestructura donde colgar la información del ente dependiente.

▪ **La necesaria adaptación del portal que gestiona el AOC.** El portal AOC, el más utilizado en el ámbito local, debe adaptarse del formato inicial a uno que permita dar cumplimiento completo a las obligaciones de publicidad y hacerlo de forma consensuada con el ámbito local. También es preciso valorar

la viabilidad de incorporar elementos que faciliten la sistematización, comparación y claridad de la información publicada. A pesar de que estos elementos cualitativos de la información publicada son responsabilidad del ente local, la mayor parte de entes que se han acogido difícilmente tendrán la capacidad para efectuar estas adaptaciones por su cuenta. Al mismo tiempo, el uso de una plataforma común debería facilitar la comparación entre diferentes entes y un tratamiento homogéneo de la información.

**6.1.2.3. Entes de cooperación (mancomunidades y consorcios)**

▪ **Hay que avanzar en el cumplimiento de las obligaciones de publicidad en esta tipología de entes.** Los consorcios y las mancomunidades catalanas continúan teniendo un nivel general de cumplimiento de las obligaciones de publicidad muy bajo y no parece previsible que esta situación pueda variar sin una implicación de las administraciones que integran sus órganos de gobierno.

**6.1.2.4. Instituciones estatutarias y entes de control no integrados en la estructura de la Administración de la Generalitat de Cataluña**

▪ **Esta tipología de entes debe mejorar el uso de formatos reutilizables.** En general, las seis instituciones que se analizan dentro de esta tipología presentan un nivel de cumplimiento elevado, a pesar de que hay que mejorar los contenidos relativos a la información económica, presupuestaria y patrimonial, y la relativa a estructura administrativa, así como el uso de formatos reutilizables, como en el resto de obligados.

**6.2. Derecho de acceso a la información pública**

▪ **Debe aumentarse el esfuerzo para difundir el derecho de acceso entre la ciudadanía.** A pesar de que se tiene constancia de diferentes iniciativas de difusión, hay que reiterar que en la etapa inicial de desarrollo de la Ley es singularmente relevante difundir la configuración legal del derecho de acceso y los instrumentos para ejercerlo, y que se echa de menos una actuación conjunta de todas las

administraciones con este objetivo, que ya se reclamaba en el informe anterior. También es preciso garantizar que la Comisión de Garantía del Derecho de Acceso dispone de los recursos necesarios para que pueda realizar labores de difusión de sus resoluciones relevantes y de formación.

Con el mismo objetivo de promover el ejercicio de este derecho, es preciso reclamar de nuevo la previsión de mecanismos de información y asesoramiento específico al acceder al formulario para solicitar información a través del portal. La incorporación de una guía explicativa y con pautas para el ejercicio del derecho, o el establecimiento de un canal de consulta accesible desde el formulario favorecería el ejercicio del derecho y también la tramitación de estas solicitudes. El reglamento de desarrollo también podría reforzar esta obligación.

- **Hay que articular mecanismos de cooperación y colaboración para garantizar el derecho de acceso a todas las administraciones.** El test del ciudadano oculto ha puesto de manifiesto de nuevo que un número significativo de solicitudes de acceso quedan sin respuesta, especialmente pero no exclusivamente, en los ayuntamientos de menor población. Así pues, en este ámbito también es necesario articular mecanismos de colaboración y cooperación para facilitar el cumplimiento de las obligaciones relativas al acceso a información pública.

En el mismo sentido, cada administración debe establecer el procedimiento y el circuito organizativo para dar respuesta a las solicitudes de acceso a la información pública de acuerdo con los parámetros de la Ley y debe designar a los responsables de tramitar y resolver las solicitudes. Esta labor presenta dificultades en un contexto de restricción del gasto y de estancamiento de plantillas, especialmente en las administraciones con organizaciones más reducidas, que requerirán mecanismos de apoyo frente a la imposibilidad de generar los recursos necesarios dentro de su organización.

- **Hay que enviar a la persona solicitante de acceso un aviso de recepción con los datos previstos legalmente.** El test del ciudadano oculto evidencia que, con carácter general, la comunicación que se envía a los solicitantes cuando se recibe la solicitud no contiene la

información prevista en el artículo 27.5 de la Ley 19/2014. Dado que la mayoría de administraciones hacen uso de la plataforma para la presentación de solicitudes confeccionada por el Consorcio AOC, sería conveniente adaptar esta plataforma para generar una comunicación con este contenido.

- **Las notificaciones de resoluciones de solicitudes de acceso deben indicar todas las vías de recurso y reclamación.** A este fin, es preciso definir un modelo de pie de recurso y hacer difusión entre los responsables de tramitar y resolver las solicitudes. La Red de Gobiernos Transparentes de Cataluña puede ser un instrumento adecuado para favorecer el cumplimiento de esta obligación legal.

- **Deben fijarse estándares de calidad en la información suministrada y el uso de formatos reutilizables.** El test del ciudadano oculto pone de manifiesto que a menudo las respuestas a las solicitudes, a pesar de ser favorables al acceso, no dan una información de calidad, completa y coherente con la solicitud, y casi nunca la facilitan en formato reutilizable. Por vía reglamentaria podrían fijarse pautas o directrices para que la información facilitada cumpla con los estándares de calidad y reutilización.

- **Hay que establecer reglamentariamente los requisitos mínimos de la comunicación de la información sin resolución formal.** Se ha constatado de nuevo que ésta es la forma más habitual de finalizar el procedimiento de acceso cuando se estima la solicitud. Es una posibilidad expresamente amparada en el artículo 34.8 de la Ley 19/2014, pero convendría fijar los requisitos mínimos que deben cumplir estas comunicaciones en el desarrollo reglamentario de esta previsión.

- **El desarrollo reglamentario de la regulación del derecho de acceso a información pública. Algunas propuestas y reflexiones a valorar.** Puesto que se han iniciado los trabajos para el desarrollo de la Ley en referencia al derecho de acceso a la información pública, es pertinente plantear, a partir de la evaluación llevada a cabo, algunas propuestas y reflexiones para que se tengan en consideración en el marco de este desarrollo normativo.

- **La exigencia de firma o certificado electrónico para formular una solicitud de**

**acceso por vía telemática.** Desde el primer informe de evaluación de la aplicación de la Ley 19/2014 se ha destacado que la obligación de firma o certificado electrónico opera en la práctica como un límite a la formulación de las solicitudes de acceso por vía electrónica, inicialmente por dificultades operativas de las propias plataformas y formularios utilizados por las administraciones, y posteriormente por la propia obligación de disponer de un mecanismo electrónico de identificación, a pesar de que la herramienta IDECAT-Móvil simplifica, en parte, el acceso a esta identificación.

En línea con lo que se ha señalado doctrinalmente, la exigencia de identificación establecida en la Ley no debe entenderse en términos equivalentes a la obligación de acreditar la identidad para la formulación de solicitudes de inicio de un procedimiento administrativo en las normas que regulan esta materia, sino con la idea de facilitar a la Administración los datos necesarios para que pueda comunicarse con la persona solicitante de forma personalizada.

Hay que tener en cuenta que, en la medida en que el derecho de acceso se reconoce a cualquier persona, sin necesidad de acreditar un interés legítimo singular ni una motivación, pierde sentido la exigencia de acreditar la identidad, puesto que ninguna singularidad individual es requerida para poder formular la solicitud, a diferencia de la regla general de procedimiento administrativo, en la que la formulación de solicitudes acostumbra a ir vinculada a intereses legítimos de la persona solicitante o circunstancias personales que justifican plenamente acreditar que quien presenta la solicitud está legitimado para ello.

Desde esta perspectiva, el Síndic entiende que si la finalidad de la regulación legal del derecho de acceso es permitir el acceso de todo el mundo a la información pública como mecanismo para posibilitar y favorecer la participación ciudadana, hay que evitar cualquier requisito que no sea necesario para esta finalidad y que pueda actuar como impedimento o dificultad al ejercicio del derecho.

A pesar de que parece viable interpretar que la exigencia legal de identificación tenga este contenido, sin necesidad de regulación reglamentaria que lo especifique, debe

valorarse la oportunidad de señalarlo expresamente en el desarrollo reglamentario, en la medida en que la práctica mayoritaria de los sujetos obligados ha sido hasta ahora exigir la identificación formal de la persona solicitante para acceder a la información.

- **¿Todas las solicitudes de acceso deben seguir la tramitación prevista en la Ley? Valorar la viabilidad de establecer un procedimiento simplificado.** En algunos casos, la ciudadanía pide información en materias en que, de forma clara, no hay afectación alguna a ninguno de los límites establecidos legalmente ni tiene incidencia en derechos o intereses de terceras personas, como información sobre el coste de una actuación municipal determinada o bien el número de vehículos del parque móvil de la Administración de la Generalitat. La tramitación con todos los requisitos establecidos legalmente, a pesar de que es una garantía para la persona interesada y las posibles personas afectadas, supone en estos casos retrasar el acceso a una información que desde un inicio está claro que hay que facilitar. Desde esta perspectiva, debe valorarse la viabilidad de establecer, por vía reglamentaria, un procedimiento simplificado, en los términos previstos en la legislación general de procedimiento administrativo, que delimite los supuestos en que, ante la ausencia evidente de concurrencia de límites y afectación a terceras personas, pueda facilitarse la información de forma inmediata o con una tramitación reducida, a pesar de que la Ley 19/2014 no contiene previsión alguna en este sentido.

- **Delimitar reglamentariamente los supuestos de solicitudes imprecisas y de inadmisión de solicitudes.** El archivo de solicitudes por no concretarlas cuando se ha requerido esta concreción corre el riesgo de ser una forma de restringir el acceso injustificadamente, como forma de inadmisión no prevista legalmente, cuando la solicitud no puede ser más específica sin asesoramiento o sin acceso a información sobre los contenidos específicos que permita perfilar la información que quiere obtenerse. Para contribuir a prevenir a estas situaciones, el desarrollo reglamentario podría determinar los requisitos para que una solicitud pueda calificarse como imprecisa (por ejemplo, cuando sea imprecisa, equívoca, o planteada en

términos que no permitan la localización de la información).

Adicionalmente, se plantea la conveniencia de incorporar a la norma que desarrolle el derecho de acceso a la información pública los criterios de aplicación de las causas legales de inadmisión consolidada en la doctrina de la GAIP.

### 6.3. Registro de grupos de interés

- **Las entidades locales deben integrarse en el Registro de grupos de interés de Cataluña o bien crear uno propio.** Las administraciones locales están obligadas a crear un registro de los grupos de interés con quien se relacionan o bien dar cobertura a esta obligación a través del registro único creado por el Decreto ley 1/2017. Hay que averiguar las causas por las que esta integración aún no se ha hecho efectiva y activar los mecanismos necesarios para facilitar la adhesión al Registro de grupos de interés de Cataluña. El desarrollo reglamentario del Decreto ley 1/2017 puede ser una oportunidad para establecer el procedimiento o protocolo para hacer efectiva la integración, sin perjuicio de otros instrumentos que se consideren más oportunos.

- **Los altos cargos y los electos locales deben hacer públicas sus reuniones con grupos de interés.** Complementariamente a lo que se ha señalado, es necesario que los códigos éticos o las normas que los desarrollen en el ámbito local determinen la obligación de los altos cargos y los electos de hacer públicas las reuniones que mantengan con los grupos de interés y de verificar que estos grupos constan inscritos en el registro, como condición previa a tener contacto.

- **El desarrollo reglamentario del Decreto Ley 1/2017.** La necesidad de desarrollar reglamentariamente esta norma es una oportunidad para revisar el Decreto 171/2015, aprobado en un estadio inicial de aplicación de la Ley 19/2014, y añadir ámbitos de regulación que los tres primeros años de vigencia de la Ley evidencian que son necesarios para que el Registro y su vinculación con las agendas cumpla plenamente con la finalidad de garantizar la transparencia de la actividad de influjo. Con esta perspectiva, y sin

perjuicio de otros aspectos que se estime oportuno regular, el Síndic considera que hay que desarrollar los siguientes ámbitos :

1. Fijar un contenido mínimo de las anotaciones en las agendas de todos los obligados a publicar los contactos con grupos de interés que permita conocer la materia tratada. Al mismo tiempo, sería preciso incorporar la obligación de hacer públicos los documentos y las propuestas que los grupos trasladen a las administraciones. Cabe recordar que el artículo 49.2 de la Ley 19/2014 fija la obligación de dar publicidad a las actividades de los grupos, incluidas las comunicaciones, los informes y otras contribuciones que puedan aportar. En la misma línea de dar publicidad al objeto y el contenido de la reunión, sería conveniente incorporar la obligación de documentar el contenido las reuniones, de forma sucinta.

2. Extender la obligación de anotar los encuentros con grupos de interés a cualquier trabajador público, aunque no tenga la condición de alto cargo o directivo, a fin de impedir esquivar el deber de publicidad estableciendo el contacto con un responsable que no tenga esta condición.

3. Revisar el plazo en que hay que actualizar los datos de actividad publicados en el registro, actualmente excesivamente largo, y prever el cruce de datos entre el contenido del registro y el de las agendas en referencia a los grupos inscritos.

4. Sería necesario establecer algún tipo de conexión entre las agendas y las memorias de impacto normativo para dejar constancia en estas últimas de los contactos informales y los documentos aportados por los grupos de interés anteriormente a la fase formal de participación en la elaboración de la norma, a fin de que la ciudadanía pueda conocer quién ha intervenido y en qué términos en el proceso de elaboración de la norma (huella normativa).

- **Difusión de la publicidad del registro y las agendas y su funcionalidad.** El control sobre la actividad de influencia como manifestación del principio de transparencia y control ciudadano sobre las decisiones públicas no ha formado parte de nuestro modelo administrativo tradicional, requiriendo su implantación formación del personal al servicio de la Administración pública, que debe conocer la obligación de

hacer públicas las relaciones con grupos de interés vinculadas a sus funciones, y de difusión del derecho ciudadano a conocer estas actividades y sobre la forma de ejercerlo.

- **Accesibilidad al contenido de las agendas de los altos cargos y a las inscripciones en el Registro.** A pesar de que ha mejorado el sistema de consulta de las reuniones de los altos cargos y las inscripciones registrales, que es más fácil y ágil de utilizar, es preciso que las agendas de altos cargos sean más fácilmente accesibles a través del portal de transparencia, para facilitar que la ciudadanía tenga acceso a las actividades concretas de influencia.

- **Reutilización.** Es necesario que los datos del registro sean accesibles en formato reutilizable para facilitar que la ciudadanía y las entidades de la sociedad civil puedan realizar su seguimiento y tratar los datos de las actividades de los grupos de interés y las huellas de su participación en procesos de decisión y de elaboración de normas.

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

- **Es preciso que todas las administraciones y los entes obligados aprueben un código de conducta adaptado a las previsiones de la Ley 19/2014.** Cabe reiterar esta recomendación, que ya se formulaba el año pasado, porque, a pesar de que el modelo de código de conducta y guía de aplicación se hizo público ya hace un año, aún son muchas las entidades del ámbito local que no acreditan haberlo aprobado. Al mismo tiempo, a pesar de que la Ley no lo determina expresamente, es preciso promover que todas las entidades obligadas a aprobar un código de conducta también creen comisiones éticas que se ocupen de resolver consultas sobre dilemas éticos y posibles conflictos de interés y de canalizar denuncias de presuntos incumplimientos del código de conducta. El papel de estas comisiones es esencial para consolidar la aplicación del código y resolver las dudas que pueda plantear en la práctica.

- **Debe impulsarse la aprobación del Código ético del servicio público de Cataluña.** A pesar de que la tramitación de

este instrumento se inició el año pasado y se ha hecho público un primer borrador, se han retrasado las fases sucesivas de tramitación, probablemente afectadas por el singular contexto político e institucional de la Administración de la Generalitat al que se ha hecho referencia en varias ocasiones. Es necesario remarcar que la aprobación de este código permitiría disponer de un marco de integridad para el conjunto de personal público de las administraciones catalanas, que superaría el marco legal de obligaciones de integridad, circunscrito a altos cargos y personal directivo.

En la misma línea de exceder el marco fijado por la Ley 19/2014, y en base a las experiencias ya existentes, sería necesario valorar la oportunidad de establecer un marco de integridad completo, que, además de la obligación de aprobar un código ético, fijara la creación de un órgano independiente con funciones de formación ética, resolución de consultas y fijación de pautas sobre conflictos de interés, incompatibilidades y dilemas éticos. Dentro de este marco también hay que prever un sistema de denuncias –con mecanismos de protección de la persona denunciante– y la obligación de evaluar periódicamente los riesgos de integridad en la organización. Sin embargo, este planteamiento probablemente requeriría un marco legislativo específico y diferenciado, que corresponde al Gobierno y a los grupos parlamentarios proponer e impulsar.

#### 6.5. Buen Gobierno: cartas de servicios y calidad normativa

- **Hay que impulsar la aprobación de cartas de servicios en los términos establecidos en la Ley 19/2014.** Los datos disponibles en referencia a la aprobación de cartas de servicios adaptados a la Ley 19/2014 reflejan un avance muy limitado en este ámbito. Cabe reiterar, en este sentido, la conveniencia de elaborar modelos de cartas de servicios, como se ha hecho en el caso de los códigos éticos, para extender la aprobación, siendo necesario recordar que disponer de cartas de servicios de naturaleza reglamentaria y que fijen los estándares de calidad es un instrumento

necesario para la plena exigibilidad del derecho ciudadano a unos servicios públicos de calidad.

- **Debe extenderse la evaluación de las normas al ámbito de la Administración local.** No se observan avances suficientemente significativos en la incorporación de mecanismos de evaluación ex ante y ex post de las normas en el ámbito local, tres años después de la entrada en vigor de la Ley 19/2014. La ausencia de unidades especializadas en esta materia en la mayoría de entidades locales lleva a pensar que difícilmente se generalizará el cumplimiento de estas obligaciones sin una labor previa de difusión, formación y guía sobre los instrumentos de evaluación normativa y si no se impulsa la creación de unidades especializadas de calidad normativa en el ámbito supramunicipal. La Administración de la Generalitat, con una trayectoria consolidada en la evaluación normativa, singularmente en cuanto a la evaluación de impacto normativo, debería tener un papel principal en esta labor de difusión y formación, si bien esta función requerirá reforzar en los medios de la unidad especializada en calidad normativa. La guía metodológica para la evaluación de impacto normativo prevista en el Plan de Gobierno Abierto de la Generalitat de Catalunya 2017-2018, actualmente en preparación, se ajusta a este planteamiento.

## 6.6. Sistema de garantías

- **Hay que dotar a la GAIP de los recursos adecuados para ejercer sus funciones.** La GAIP tiene un papel central en la garantía y la consolidación del derecho de acceso a la información pública. Deben adoptarse las medidas necesarias para garantizar el mínimo legal de miembros de la GAIP y para

que los recursos asignados a este organismo sean adecuados por poder ejercer todas las funciones encomendadas en los plazos establecidos.

- **Es necesario crear el órgano previsto en el artículo 89 de la Ley 19/2014.** El retraso en la constitución de este órgano impide tramitar los procedimientos en que su intervención es preceptiva.

- **Deben revisarse los elementos que conforman el régimen sancionador.** TA pesar de que el régimen sancionador no puede ser la respuesta a las dificultades de aplicación de la Ley en la fase inicial de implementación, parece que difícilmente podrá cumplir su función de garantía del cumplimiento sin revisar su configuración actual. Con este fin, cabría la necesidad de valorar:

1. Delimitar las responsabilidades individuales en la comisión de infracciones, especialmente cuando en el cumplimiento de la obligación intervienen personal al servicio de la Administración y altos cargos.

2. Revisar la configuración de los tipos infractores, singularmente en cuanto a la delimitación de la gradación de las infracciones en función de su gravedad.

3. Garantizar la independencia de los responsables de incoar el procedimiento y de su instrucción; singularmente cuando el presunto responsable es un alto cargo o un cargo electo. A este fin, sería preciso valorar la oportunidad de asignar competencias de investigación de denuncias en estos supuestos a un organismo independiente, cuya propuesta debería ser objeto de resolución motivada, sin perjuicio de mantener la competencia para instruir y resolver el procedimiento en los órganos de la Administración en los que se ha cometido la presunta infracción.

**ANEXOS****Anexo 1: Entes que no han respondido al Cuestionario 2018****Ayuntamientos de más de 20.000 habitantes**

Pineda de Mar

Sant Vicenç dels Horts

**Ayuntamientos entre 10.000 y 20.000 habitantes**

Badia del Vallès

Pallejà

Piera

Sant Carles de la Ràpita

**Ayuntamientos entre 5.000 y 10.000 habitantes**

Ametlla de Mar, l'

Arbúcies

Celrà

Cervelló

Lliçà de Vall

Maçanet de la Selva

Moià

Navàs

Palafolls

Sant Antoni de Vilamajor

Sant Fost de Campsentelles

Sant Hilari Sacalm

Santa Eulàlia de Ronçana

Santa Maria de Palautordera

Tona

Torrelles de Llobregat

Vacarisses

**Ayuntamientos de menos de 5.000 habitantes**

Agullana

Aiguamúrcia

Alcoletge

Aldea, l'

**Ajuntaments de menos de 5.000 habitantes**

Alguaire

Almatret

Ampolla, l'

Arbeca

Arbolí

Argentera, l'

Arnes

Arres

Artesa de Lleida

Artesa de Segre

Baix Pallars

Bellguarda

Bellcaire d'Empordà

Bellcaire d'Urgell

Bellprat

Benavent de Segrià

Benifallet

Biosca

Bossòst

Bovera

Bràfim

Cabacés

Cabanès

Calders

Campins

Canyelles

Capafonts

Carme

Caseres

Castell de l'Areny

## Ajuntaments de menys de 5.000 habitantes

Castell de Mur

Castellnou de Bages

Castellserà

Catllar, el

Cercs

Clariana de Cardener

Cogul, el

Corbera d'Ebre

Corçà

Creixell

Duesaigües

Espinelles

Espot

Espunyola, l'

Esterrí d'Àneu

Farrera

Febró, la

Fígols

Fígols i Alinyà

Figuerola del Camp

Flaçà

Fogars de Montclús

Fondarella

Fontanilles

Freginals

Fulleda

Gaià

Gallifa

Garidells, els

Gavet de la Conca

Gironella

Gisclareny

Granyanella

## Ajuntaments de menys de 5.000 habitantes

Granyena de Segarra

Gualba

Gualta

Guiamets, els

Guingueta d'Àneu, la

Guixers

Hostalets de Pierola, els

Isòvol

Josa i Tuixén

Llacuna, la

Llançà

Lloar, el

Lluçà

Madremanya

Maials

Malla

Marçà

Marganell

Masies de Roda, les

Masó, la

Massanes

Milà, el

Miralcamp

Montferrer i Castellbò

Montgai

Montmajor

Montoliu de Lleida

Montoliu de Segarra

Montornès de Segarra

Mont-ral

Montseny

Móra la Nova

Morell, el

## Ajuntaments de menys de 5.000 habitants

Morera de Montsant, la

Navata

Nou de Berguedà, la

Omellons, els

Orpí

Os de Balaguer

Osor

Papiol, el

Perafort

Pinell de Brai, el

Pinell de Solsonès

Pla de Santa Maria, el

Planes d'Hostoles, les

Poal, el

Pobla de Cérvoles, la

Pobla de Mafumet, la

Pobla de Segur, la

Poboleda

Pont de Suert, el

Pontós

Ponts

Porrera

Portella, la

Prades

Prats de Rei, els

Puigdàlber

Puigverd d'Agramunt

Puigverd de Lleida

Queralbs

Rabós

Rasquera

Riera de Gaià, la

Rosselló

## Ajuntaments de menys de 5.000 habitants

Rupià

Sagàs

Salàs de Pallars

Salomó

Sanaüja

Sant Andreu Salou

Sant Cebrià de Vallalta

Sant Climent de Llobregat

Sant Esteve de la Sarga

Sant Esteve de Palautordera

Sant Feliu de Buixalleu

Sant Jaume dels Domenys

Sant Jaume d'Enveja

Sant Joan les Fonts

Sant Jordi Desvalls

Sant Julià de Cerdanyola

Sant Julià del Llor i Bonmatí

Sant Martí de Tous

Sant Martí Sarroca

Sant Mori

Sant Pol de Mar

Santa Fe del Penedès

Santa Llogaia d'Àlguema

Santa Maria de Merlès

Sarroca de Lleida

Saus, Camallera i Llampaiés

Selva de Mar, la

Senan

Senterada

Setcases

Siurana

Sudanell

Susqueda

### Ajuntaments de menys de 5.000 habitants

---

Tavertet

---

Terrades

---

Tiurana

---

Tivenys

---

Torà

---

Torre de Cabdella, la

---

Torre de Fontaubella, la

---

Torregrossa

---

Torres de Segre

---

Torroja del Priorat

---

Ullà

---

Ullastret

---

Ulldemolins

---

Ultramort

---

Vajol, la

---

Vallcebre

---

Vallfogona de Ripollès

---

Vallmoll

---

Valls d'Aguilar, les

---

Vansa i Fórnols, la

---

Veciana

---

Vilaller

---

Vilallonga de Ter

---

Vilallonga del Camp

---

Vilamaniscle

---

Vilanova de l'Aguda

---

Vilanova de Segrià

---

Vilaplana

---

Vilella Alta, la

---

Vimbodí i Poblet

---

Vinyols i els Arcs

---

### Consejos comarcales

---

Baix Empordà, el

---

Garraf, el

---

Pallars Jussà, el

---

## Anexo 2: Ayuntamientos que no han respondido a la solicitud del ciudadano oculto en el año 2018

Abrera **	Ponts *
Ametlla de Mar, l'	Preses, les **
Arboç, l'	Reus
Balaguer	Ripoll
Barbens **	Ripollet
Berga	Roca del Vallès, la
Bigues i Riells	Rubí
Bisbal d'Empordà, la **	Sant Andreu de la Barca
Blanes	Sant Cugat del Vallès **
Cabrera d'Anoia *	Sant Feliu de Llobregat
Calafell *	Sant Fruitós de Bages
Calella	Sant Hilari Sacalm
Canet de Mar	Sant Pere Pescador *
Capellades	Sant Sadurní d'Anoia
Cardona *	Santa Coloma de Farners
Castelló d'Empúries **	Santa Coloma de Gramenet
Castell-Platja d'Aro **	Santa Margarida de Montbuí
Cervera	Santa Perpètua de Mogoda
Cervià de les Garrigues *	Santpedor
Constantí	Sentmenat
Corbera de Llobregat	Sort *
Esplugues de Llobregat	Súria **
Figueres **	Tarragona
Franqueses del Vallès, les	Torre de Claramunt, la *
Garriga, la	Torregrossa *
Maçanet de la Selva	Torrelavit
Manresa **	Torroella de Montgrí
Martorell	Vacarisses
Mollet del Vallès *	Valls **
Pallejà	Vidreres
Parets del Vallès	Vilafant
Piera	Vilafranca del Penedès

Vilallonga del Camp \*

---

Vilaplana \*

---

Vilassar de Mar \*\*

---

\* *Ayuntamientos que no respondieron a la solicitud del ciudadano oculto en el año 2017*

\*\* *Ayuntamientos que tampoco respondieron a la solicitud del ciudadano oculto en los años 2016 y 2017*



**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

