



INFORME SOBRE
TRANSPARÈNCIA,
ACCÉS A LA
INFORMACIÓ
PÚBLICA
I BON GOVERN
JULIOL 2016

SÍNDIC

EL DEFENSOR
DE LES
PERSONES

INFORME SOBRE
TRANSPARÈNCIA,
ACCÉS A LA
INFORMACIÓ
PÚBLICA
I BON GOVERN

JULIOL 2016

SÍNDIC

EL DEFENSOR
DE LES
PERSONES

Síndic de Greuges de Catalunya

1a edició: Juliol de 2016

Informe sobre transparència, accés a la informació pública i bon govern. Juliol 2016

Maquetació: Síndic de Greuges

Imprès sobre paper ecològic

Disseny original: America Sanchez

Foto portada: © Pixabay

ÍNDIX

1. INTRODUCCIÓ: MARC LEGAL I CONTEXT GENERAL DE L'INFORME	5
1.1. Marc legal	5
1.2. Context general en què cal emmarcar aquest informe	7
2. METODOLOGIA	9
3. ANÀLISI DELS DIFERENTS BLOCS DE CONTINGUT	13
3.1. Transparència o publicitat informativa	13
3.2. Dret d'accés a la informació pública	24
3.3. Registre de grups diferents	27
3.4. Bon govern: codis de conducta	28
3.5. Bon govern: dret a una bona administració. Cartes de serveis	29
3.6. Bon govern: dret a una bona administració. Avaluació dels serveis públics i propostes i suggeriments dels ciutadans	30
3.7. Bon govern: millora de la qualitat normativa	30
3.8. Govern obert i participació ciutadana	31
3.9. Sistema de garanties. Règim sancionador	32
3.10. Les activitats de difusió i informació sobre el contingut de la Llei 19/2014 ..	32
4. PARLAMENT DE CATALUNYA	33
5. CONCLUSIONS	35
6. RECOMANACIONS	37
6.1. Recomanacions de caràcter general	37
6.2. Publicitat	37
6.3. Dret d'accés a la informació pública	39
6.4. Registre de grups d'interès	41
6.5. Bon govern: codis de conducta	42
6.6. Bon govern: cartes de serveis	42
6.7. Bon govern: bona administració. Qualitat i avaluació dels serveis públics ..	42
6.8. Bon govern: millora de la qualitat normativa	43
6.9. Govern obert	43

1. INTRODUCCIÓ: MARC LEGAL I CONTEXT GENERAL DE L'INFORME

1.1. Marc legal

Aquest informe s'emet en exercici de la funció d'avaluar el compliment de les obligacions regulades en la Llei 19/2014, del 29 de desembre, de transparència, accés a la informació pública i bon govern, que encomana l'article 92.1 d'aquesta llei al Síndic de Greuges.

Tal com assenyala l'apartat primer del preàmbul de la Llei, amb l'aprovació d'aquesta norma el legislador pretén donar resposta a la demandada social de “major transparència sobre el funcionament de les administracions i els processos de presa de decisió, incloent-hi el reconeixement d'un dret ampli d'accés a la informació pública, així com una major participació en la presa de decisions”.

Amb aquesta finalitat, la Llei no només regula les obligacions de publicitat activa i el dret ciutadà a accedir a la informació pública, sinó també el que la Llei anomena bon govern, que recull principis i obligacions de caràcter ètic aplicables als responsables públics (alts càrrecs, en la terminologia de la Llei) i una regulació del dret a una bona administració i a uns serveis públics de qualitat. La Llei també fixa principis i obligacions relacionats amb la participació ciutadana en la definició de les polítiques públiques i els plans d'actuació i en l'elaboració de les normes (govern obert). L'àmbit material de la Llei es complementa amb una regulació, pionera a l'Estat, dels grups d'interès i la seva activitat d'influència en l'elaboració i l'aplicació de les polítiques públiques, i amb uns mecanismes creats per garantir el compliment de les obligacions que estableix la Llei.

D'aquest sistema de garanties, creat per “per reforçar-ne el contingut jurídic i obligacional” (Apartat 8 del preàmbul de la Llei), en formen part el mecanisme de reclamació en matèria d'accés a la informació pública davant un òrgan de nova creació –la Comissió de Garantia del Dret d'Accés a la Informació Pública (GAIP), els membres de la qual són designats pel Parlament per majoria de tres cinquenes

parts–, un règim sancionador específic per a les obligacions que conté la Llei i el procediment d'avaluació externa del compliment de la Llei encomanat al Síndic de Greuges i al qual aquest informe pretén donar compliment inicial.

En aquest sentit, cal remarcar que la Llei catalana 19/2014 va més enllà de la Llei bàsica estatal 19/2013, no només pel que fa a les matèries regulades –la Llei estatal no regula el govern obert i l'abast de les normes sobre bon govern és molt més limitat–, sinó també pel que fa al contingut de les obligacions de publicitat o el règim d'infraccions i de sancions, més extensos en la Llei catalana que en la Llei estatal.

Pel que fa a la Llei estatal 19/2013, també cal destacar que l'article 38.1 d) atribueix la funció d'avaluar l'aplicació de la llei esmentada al Consell de Transparència i Bon Govern, amb qui aquesta institució ha mantingut diverses reunions, juntament amb institucions d'altres comunitats autònomes amb funcions en aquesta matèria, adreçades a establir mecanismes de coordinació en l'exercici de la tasca d'avaluació, pel que fa a l'àmbit de la Llei estatal.

La Llei 19/2014 planteja un autèntic canvi de paradigma en l'actuació dels poders públics i l'organització i el funcionament de les administracions, que abasta tots els àmbits de l'activitat pública i les relacions entre l'Administració i els ciutadans i que busca implantar una manera diferent d'exercir el poder públic i de relacionar-se amb els ciutadans i atendre les seves peticions, en consonància amb la demanda ciutadana de més qualitat democràtica en el funcionament de les administracions públiques.

També cal destacar que els nous paràmetres d'actuació de les administracions públiques que vol imposar la Llei 19/2014 tenen com a eix fonamental el dret d'accés a la informació pública i les obligacions de publicitat activa: l'accés a la informació sobre l'activitat pública és una condició necessària per exercir el control democràtic dels ciutadans sobre l'activitat dels poders públics i per poder participar en la presa de decisions.

Amb tot, no es pot oblidar que el dret d'accés, a banda de requisit indispensable per a la participació ciutadana i el control democràtic de les administracions, té, així mateix, un vessant més particular, relacionat amb l'esfera d'interessos personals de qui l'exerceix. L'experiència del Síndic en la defensa dels drets ciutadans porta assenyalar que aquest interès individual està legítimament al darrere de moltes de les queixes rebudes al llarg del temps en aquesta matèria i, per tant, conforma, amb tota probabilitat, una part significativa de les peticions d'accés que els ciutadans formulen a les administracions.

Pel que fa específicament al dret d'accés a la informació pública, la Llei 19/2014, juntament amb la Llei estatal bàsica 19/2013, del 9 de desembre, de transparència, accés a la informació pública i bon govern, ha suposat un canvi molt significatiu en la configuració d'aquest dret i la seva protecció jurídica. Així, s'incorpora per primera vegada a l'ordenament jurídic una regulació completa del dret d'accés com a dret subjectiu, que en delimita l'abast i les excepcions; estableix un procediment específic per tramitar les sol·licituds d'accés, i també un règim singular de recurs no jurisdiccional davant una autoritat independent.

Aquest nou règim legal del dret d'accés a la informació pública contrasta amb la regulació parcial i mancada d'instruments de garantia que havia caracteritzat fins aleshores la seva regulació en el nostre sistema jurídic, i que, a la pràctica, s'havia evidenciat completament ineficaç per garantir-ne l'exercici. Aquesta mancança i la conseqüent inoperància del dret d'accés ha estat llargament denunciada per la institució del Síndic de Greuges.

La Llei 19/2014 també fixa els paràmetres d'aplicació que haurien de permetre que l'accés a la informació sigui la regla general, i la denegació, l'excepció, motivada en l'aplicació d'uns límits taxats i interpretats restrictivament. En coherència amb aquesta finalitat, l'article 20 de la Llei 19/2014 determina com a criteris o principis generals més rellevants: que el dret d'accés a la informació pública es garanteix a totes les persones més grans de setze anys; que les limitacions a l'accés s'han d'aplicar de

manera motivada i proporcional a la seva finalitat, tenint en compte les circumstàncies del cas concret, i que aquestes limitacions s'han d'interpretar de manera restrictiva i no és possible l'analogia.

Caldrà, però, que efectivament els límits al dret d'accés s'interpretin restrictivament i que se'n ponderi de manera proporcionada l'aplicació. En aquest àmbit, la creació progressiva d'una doctrina (que ja es comença a perfilar en aquest primer any de vigència de la Llei) de la GAIP que fixi pautes interpretatives i d'aplicació ha de tenir un paper fonamental per a la consolidació efectiva del dret.

En definitiva, tal com el Síndic va tenir ocasió d'assenyalar en la compareixença davant la Comissió que va elaborar la Proposició, la Llei 19/2014, pel que fa a la regulació del dret d'accés a la informació pública, respon als estàndards dels països del nostre entorn i al marc definit en el Conveni 205 del Consell d'Europa, sobre accés a documents públics, sens perjudici d'algunes mancances que també es van assenyalar en aquell moment.

Un dels aspectes que es van destacar en aquella compareixença són els possibles efectes de no haver optat per una regulació autònoma. No es qüestiona l'oportunitat de regular les obligacions de bon govern o de govern obert per propiciar la transformació esmentada més amunt, sinó el fet que s'hagin volgut incloure en un mateix text normatiu. Aquest fet pot, a la pràctica, difuminar l'abast del dret d'accés.

En aquest sentit, una de les conseqüències negatives que pot comportar aquesta regulació conjunta és consolidar la idea que el dret d'accés és només un dret instrumental, un requisit necessari per consolidar un sistema públic de bona governança o, més específicament, com a eina per fer efectiva la participació ciutadana en la definició de les polítiques públiques i la gestió dels serveis, però obviant la seva dimensió com a dret subjectiu assenyalada anteriorment. Un àmbit material de regulació tan ampli també dificulta el desplegament reglamentari general de la Llei, per la seva dimensió i la disparitat de continguts. De fet, en el moment de cloure la redacció d'aquest informe només el

Registre de grups d'interès ha estat objecte de desplegament reglamentari, quan són nombroses les disposicions de la Llei que són complexes d'aplicar sense aquest desplegament.

També cal remarcar que l'accés a la informació pública, com a dret de nova configuració legal, requereix, a criteri d'aquesta institució, un esforç singular per difondre'l entre la ciutadania i per fomentar-ne l'exercici, especialment en aquest primer estadi d'aplicació de la Llei, tal com s'assenyala en el cos de l'informe.

1.2. Context general en què cal emmarcar aquest informe

En el moment d'elaborar aquest primer informe d'avaluació de la Llei 19/2014, del 29 de desembre, de transparència, accés a la informació pública i bon govern, també cal fer referència a les singularitats del context en què la Llei ha entrat en vigor.

Primerament, cal destacar les dificultats d'aplicar un text legal que pretén introduir transformacions significatives en la manera amb què les organitzacions públiques actuen i es relacionen amb els ciutadans. Tot i que hi ha hagut una *vacatio legis* per facilitar l'adaptació, es tracta d'una llei complexa d'implementar, i que conté un nombre elevat d'obligacions de nova configuració que exigeixen un esforç considerable d'adaptació de procediments i organitzacions i d'inversió de recursos.

Aquest canvi que el legislador planteja és profund i, per la seva dimensió, no es pot completar de manera fàcil ni immediata. També requereix un compromís polític sostingut per avançar en aquesta transformació i vèncer inèrcies i resistències, més enllà del compliment formal de les obligacions que imposa la Llei.

A banda d'això, cal tenir en compte que la transformació no ha de ser només cultural, o de manera d'actuar i relacionar-se, sinó que la Llei imposa obligacions específiques –organització d'arxius per facilitar la localització i accés a la informació, formats interoperables i permanentment actualitzats, cartes de serveis amb estàndards de qualitat normativament

exigibles o articulació de processos participatius, per esmentar-ne només algunes– complexes d'articular en un context general de contenció de la despesa i limitació de recursos.

Cal recordar que, malgrat que la Llei propugna transformacions organitzatives i processals transcendentals, que requereixen esforços materials significatius, l'entrada en vigor de la Llei no ha anat acompanyada d'una assignació de recursos per aplicar-la, sinó que, ben al contrari, s'insereix en un context normatiu i econòmic que ha impel·lit les administracions, durant els darrers anys, a la disminució de les inversions, la reestructuració organitzativa i de serveis i la reducció del personal. Òbviament, aquesta circumstància té més impacte en les administracions de menys dimensió i recursos, que són les que més dificultats tenen per afrontar aquest procés, sens perjudici dels mecanismes de suport d'altres administracions, que la mateixa Llei ja preveu o que, per pròpia iniciativa, han acordat les administracions en el marc del que estableix l'article 94 de la Llei.

En concret, cal destacar en aquest sentit el conveni de col·laboració entre l'Aleshores Departament de Governació i Relacions Institucionals, el Consorci Administració Oberta de Catalunya (AOC), l'Escola d'Administració Pública de Catalunya (EAPC), les diputacions catalanes, les dues entitats municipalistes, el Consorci Localret i el Col·legi de Secretaris i Interventors de Catalunya, formalitzat per instrumentar aquesta col·laboració, i que s'ha traduït, entre altres iniciatives, en el disseny d'un portal de transparència, formularis electrònics d'accés a la informació pública, espais de queixes, propostes i suggeriments (AOC) ofert gratuïtament a tots els ajuntaments catalans.

D'acord amb la informació facilitada, el desembre de 2015 havien sol·licitat aquest servei 818 ajuntaments, dada que permet posar de manifest la transcendència que ha tingut aquesta iniciativa en la posada en marxa dels portals de transparència en l'àmbit local. Tanmateix, en el cos de l'informe es destaca la necessitat d'estendre aquest suport a les administracions amb menys recursos a altres obligacions que la Llei els imposa i que difícilment poden

complir sense aquest suport que, d'altra banda, no hauria de ser només tecnològic.

En aquesta etapa inicial d'implementació de la Llei, a la complexitat inherent a la magnitud de la transformació organitzativa i de funcionament que es pretén cal afegir-hi la dificultat per interpretar i concretar algunes de les obligacions legals, per manca de desplegament reglamentari i per l'absència d'antecedents normatius clars amb la mateixa orientació que actuïn com a referència o guiatge en l'aplicació.

Des del punt de vista de la tasca d'avaluació de l'aplicació de la Llei encomanada al Síndic, cal posar èmfasi a destacar que l'opció del legislador ha estat la de no establir un període de carència abans d'iniciar-ne l'avaluació, a diferència d'altres països com ara el Regne Unit o Itàlia, que tenen establert un període d'un mínim de dos anys de vigència de la Llei, abans d'iniciar-ne l'avaluació.¹ El manament legal imposa, per tant, iniciar l'avaluació ja des d'aquesta etapa inicial de desplegament.

Amb la mateixa perspectiva, també cal fer referència a la manca d'antecedents i d'experiència d'aquesta institució en l'avaluació *ex post* d'una norma legal d'aquestes característiques, de manera que obtenir i analitzar la informació necessària per dur a terme l'avaluació ha suposat, des d'un inici, un repte considerable per a aquesta institució, i possiblement també per a una bona part dels mateixos subjectes avaluats, que s'han vist instats a facilitar informacions sobre matèries i en formats amb relació als quals no disposaven d'experiència prèvia. Aquesta circumstància ha comportat, tal com es destaca en els epígrafs corresponents, que la informació

rebuda amb relació a la implementació de les obligacions que en la Llei són més imprecises, genèriques o difícils de concretar sense un desplegament reglamentari contingui errors evidents i sigui, en termes generals, menys fiable a l'hora d'avaluar l'estat d'implementació de les obligacions a les quals afecta.

Adicionalment, també cal assenyalar que l'entrada en vigor de la Llei ha coincidit amb processos electorals a les administracions públiques catalanes. Així, el més de juliol de 2015, la constitució dels governs locals sorgits de les eleccions de maig d'aquell any era encara molt recent, i aquesta circumstància ha pogut endarrerir la concreció del necessari impuls i lideratge del procés d'implementació de la Llei. En l'àmbit de l'Administració de la Generalitat de Catalunya, el procés electoral va ser posterior a l'entrada en vigor de la Llei, però la constitució del nou govern es va endarrerir notablement, de manera que aquesta circumstància també haurà dificultat, probablement, l'impuls en l'aplicació de la Llei durant una part significativa d'aquesta etapa inicial.

El conjunt d'aquests factors han estat, doncs, dificultats afegides a la ja de per si complexa tasca d'implementació de la Llei, que necessàriament cal tenir en compte a l'hora d'avaluar aquest estadi inicial d'aplicació. Tots aquests condicionants limiten la lectura dels resultats i fan que calgui relativitzar les dades obtingudes, però sense oblidar que són el reflex de la realitat que s'ha pogut copsar en un moment determinat i, per tant, que tenen aquest valor, tant des d'un punt de vista informatiu com comparatiu amb relació a avaluacions futures.

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

2. METODOLOGIA

Aquest informe vol donar compliment a l'encàrrec d'avaluar anualment l'aplicació de la Llei 19/2014, establert en l'article 93.1, i s'ha elaborat amb la pretensió que estigués disponible per presentar al Parlament de Catalunya el mes de juliol de 2016, coincidint amb l'any d'entrada en vigor de la Llei.

Partint de l'especificitat del context del primer any de vigència de la Llei, al qual s'ha fet referència en l'epígraf precedent, es pretén reflectir la realitat del desplegament global de la Llei que s'ha pogut copsar en una fase inicial, sens perjudici d'alertar sobre possibles mancances i formular recomanacions que es puguin deduir de l'avaluació duta a terme. En qualsevol cas, partint dels condicionants amb què la Llei entra en vigor, en aquest primer informe s'ha volgut posar l'èmfasi a verificar que s'avança en la implementació de la Llei.

Des d'un punt de vista metodològic, cal assenyalar que, atès que es tracta de l'informe anual general que preveu la Llei 19/2014, abasta totes les obligacions que fixa la Llei i amb relació al conjunt de tots els subjectes obligats, de conformitat amb el que estableix l'article 93.1 de la llei esmentada.

No es pot deixar d'assenyalar també, com a factor condicionant, que s'ha encomanat al Síndic exercir una funció d'avaluació de l'aplicació d'una llei, clarament diferenciada de les que li corresponen estatutàriament i que ocupen tots els seus recursos, sense cap assignació addicional, la qual cosa ha comportat un esforç organitzatiu considerable, però ineludiblement limitat en abast. Aquesta circumstància, juntament amb l'amplitud de l'àmbit subjectiu i objectiu d'un informe d'aquestes característiques, condiona la metodologia emprada i fixa els límits de l'avaluació. Fonamentalment, cal fer referència al fet que, si bé l'informe intenta avaluar tota la tipologia de subjectes obligats i totes les obligacions que regula la Llei, resulta impossible una anàlisi exhaustiva de tots els subjectes i amb relació a cadascuna de les obligacions, i també contrastar individualment les informacions aportades pels obligats al compliment, en tots els casos i per a totes a les matèries.

Aquesta impossibilitat material de fer una anàlisi exhaustiva de subjectes i matèries suggeria, fonamentalment, dues alternatives. La primera seria fer una valoració per mostreig de subjectes i obligacions, a partir d'una selecció aleatòria dins de cada grup de subjectes obligats i matèries regulades. Aquesta opció tindria l'avantatge metodològic de permetre concentrar l'esforç d'obtenció d'informació i valoració en un nombre relativament reduït de subjectes i obligacions. Per contra, tindria el notable inconvenient de singularitzar l'avaluació de subjectes concrets sense una raó objectiva que ho justifiqués –la manca d'experiència i dades prèvies sobre l'aplicació de la Llei impedeix que així sigui– i fer-ho en la fase inicial d'implementació de la Llei, en què les dificultats per als obligats són especialment rellevants.

Aquesta circumstància, juntament amb factors com els que s'esmentaven en l'epígraf precedent, com ara la proximitat temporal entre l'entrada en vigor de la Llei i el moment en què s'han hagut d'analitzar les dades, la manca de desplegament reglamentari que concreti l'abast de totes les obligacions i el fet que no s'ha previst la dotació de recursos addicionals per facilitar la implementació de la Llei i la seva avaluació, ha portat a descartar aquesta opció i plantejar un treball d'avaluació que pretén, com s'ha assenyalat, reflectir la realitat global de l'aplicació de la Llei en aquesta fase inicial de vigència amb relació al conjunt d'administracions i entitats obligades.

En aquest sentit, les valoracions i les recomanacions que conté aquest informe es plantegen amb aquest caràcter general o global, agrupades per tipologia d'ens. Tanmateix, cal remarcar que aquest enfocament respon a les singularitats d'aquest primer informe i no condiona el plantejament d'informes posteriors.

Alhora, cal tenir en compte que, en l'àmbit del dret d'accés a la informació pública, s'ha posat en pràctica la tècnica del ciutadà ocult, que, per la seva mateixa naturalesa i per la limitació de mitjans, no es podia aplicar a tots els subjectes obligats, sinó només a un nombre reduït. Així mateix, l'anàlisi de resolucions en matèria d'accés a la informació

s'ha fet també amb relació només a les resolucions publicades per l'Administració de la Generalitat de Catalunya.

Pel que fa al període avaluat, l'obtenció de dades sobre l'aplicació de la Llei s'ha centrat en el primer trimestre de l'any 2016, coincidint amb l'entrada en vigor completa de la Llei. Certament, aquesta proximitat amb l'entrada en vigor ha comportat que, en alguns àmbits, les dades siguin molt limitades, bé per la dificultat del procés d'implementació (el cas de les cartes de serveis, per esmentar-ne només un), bé perquè, com en el cas de l'exercici de la potestat sancionadora davant les infraccions que regula la Llei, el poc temps transcorregut des de l'entrada en vigor fa molt difícil que s'hagi pogut detectar la infracció i instruir el procediment sancionador corresponent. Cal tenir en compte, però, que la voluntat de poder presentar aquest primer informe anual coincidint amb l'any d'entrada en vigor de la Llei exigia obtenir les dades sobre l'aplicació amb l'antelació suficient. Alhora, aquesta circumstància comporta que les dades de compliment obtingudes es vegin àmpliament superades pocs mesos després, en el moment de presentar l'informe i dins el mateix any 2016.

Tanmateix, ja s'ha assenyalat que la pretensió d'aquest primer informe, tenint en compte els condicionants esmentats en l'epígraf primer, vol tenir el valor de primera aproximació al compliment de la Llei, assenyalar les dificultats que es puguin detectar i servir de punt de comparació per a avaluacions futures.

A banda d'això, també es va considerar que fer coincidir el treball avaluació amb l'inici de l'entrada en vigor completa de la Llei podia tenir l'efecte positiu de contribuir a activar les mesures necessàries perquè els obligats al compliment es dotessin dels instruments necessaris per complir-la i, al mateix temps, consolidar la idea de rigor en l'exigència del compliment des del moment inicial, sens perjudici de tenir en compte el context en què neix la Llei i les dificultats de diversa naturalesa que en fan complexa la implementació. El Síndic considera que ha estat així i que, en més o menys mesura, ha contribuït a aquesta activació, sens perjudici que els efectes i la consolidació dels canvis que propugna la Llei s'hauran de constatar,

de manera més pausada i amb una major perspectiva temporal, en avaluacions successives.

Pel que fa als subjectes avaluats, també cal fer dues precisions. D'una banda, amb relació a les obligacions de publicitat activa, s'han examinat més de 2.400 portals, entre administracions, ens i organismes dependents i subjectes privats. Tot i això, cal tenir en compte que, si bé en el cas de les administracions territorials i ens que en depenen s'ha procurat obtenir dades de tothom, pel que fa a la resta de subjectes obligats a publicar informació (subjectes privats, organitzacions sindicals i empresarials, partits polítics, etc.) s'ha optat per una mostra representativa que en permeti copsar el grau d'implementació en cada tipologia d'obligats al compliment.

D'altra banda, amb relació a la resta de matèries regulades en la Llei, a banda que el nombre de subjectes obligats es redueix notòriament (s'exclouen, fonamentalment els subjectes privats, excepte per al dret d'accés a informació pública, que, d'altra banda, s'ha de canalitzar a través de l'administració pública de referència), s'ha optat, en el cas de l'Administració local, per excloure d'aquesta primera avaluació els municipis de menys de 500 habitants. En aquesta etapa inicial de vigència de la Llei, i tenint en compte que la fase de treball de camp coincidia amb altres obligacions informatives i comptables per a l'Administració local, s'ha considerat oportú no sobrecarregar els ajuntaments de menys dimensió amb l'obligació de donar resposta a les demandes d'informació sobre el compliment de la Llei. Aquesta decisió no condiciona, però, futures avaluacions.

Amb relació a l'àmbit material de l'informe, abasta totes les obligacions que regula la Llei, si bé no amb la mateixa intensitat en tots els casos. En aquest sentit, el nivell de concreció normativa de les obligacions de publicitat i accés a la informació pública i la naturalesa medul·lar d'aquestes obligacions amb relació al conjunt del sistema, al qual s'ha fet referència a bastament, justifica una anàlisi més detallada de l'aplicació de la Llei en aquests dos àmbits materials.

Per obtenir les dades per avaluar el compliment de les obligacions de publicitat

activa s'ha verificat directament el contingut dels portals i els llocs web dels subjectes que han de donar-hi compliment. Aquesta tasca, juntament amb l'explotació dels resultats, el Síndic l'ha encomanat a l'equip de la Fundació Carles Pi i Sunyer. Les dades obtingudes i la seva explotació, tal com ha estat elaborada per la Fundació Pi i Sunyer, figuren al web del Síndic, sens perjudici de les consideracions i valoracions que s'ha estimat oportú d'incorporar directament al cos d'aquest informe, en l'apartat corresponent a les obligacions de publicitat activa.

Pel que fa a la resta d'obligacions que estableix la Llei, s'han elaborat uns qüestionaris que s'han enviat als subjectes obligats. Addicionalment, amb relació al dret d'accés a la informació pública, s'han plantejat diverses sol·licituds d'accés a diferents administracions i se n'ha analitzat la tramitació i resposta (Test del ciutadà ocult).

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

En particular, aquesta metodologia ha permès analitzar l'aplicació per part de les administracions públiques del que preveu la Llei 19/2014 amb relació al procediment d'exercici del dret d'accés a la informació pública, tant pel que fa al procediment seguit per tramitar-les com amb relació a la seva resolució.

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

Les sol·licituds es van enviar en format electrònic i es van preveure quatre sol·licituds diferents d'informació pública

que van ser presentades aleatòriament entre la mostra d'administracions públiques seleccionada.

Finalment, també s'han valorat les resolucions sobre accés a informació dictades per l'Administració de la Generalitat de Catalunya en el període comprès entre el juliol de 2015 i el febrer de 2016 que constaven publicades en el web institucional del Departament d'Afers i Relacions Institucionals i Exteriors i Transparència. No ha estat possible estendre aquesta avaluació a les resolucions dictades per les administracions locals, atès que no constava la seva publicació en la data en què es va fer l'anàlisi. El resultat detallat de l'avaluació es recull al web del Síndic.

En l'apartat corresponent al dret d'accés a la informació també s'ha inclòs una referència a la memòria d'activitat de la GAIP, presentada poc abans de la conclusió d'aquest informe.

L'explotació i l'anàlisi de les dades obtingudes, les ha portades a terme el professor Manuel Villoria, de la Universitat Rei Juan Carlos, amb la col·laboració dels professors Agustí Cerrillo, de la Universitat Oberta de Catalunya, i Juli Ponce, de la Universitat de Barcelona. També en aquest cas els apartats corresponents de l'informe recullen les dades i les consideracions que ha volgut incorporar aquesta institució al cos de l'informe, però el contingut íntegre del treball efectuat per aquests professionals figura al web del Síndic.

Des d'un punt de vista metodològic, també cal tenir en compte que la valoració ha de partir necessàriament de considerar que les dades publicades als portals i la informació facilitada pels subjectes obligats a través dels qüestionaris són certes i completes, davant la impossibilitat de comprovar-ho singularment en un estudi d'abast general d'aquestes característiques.

Pel que fa als indicadors d'avaluació, no se'n fixen d'específics per a aquest primer informe i es parteix de les obligacions articulades en la Llei, i que s'han traslladat als ítems dels qüestionaris emprats per obtenir la informació en cada matèria, i que figuren al lloc web del Síndic. Tanmateix, aquesta institució considera que la

consolidació del nou model de funcionament de les administracions que la Llei vol imposar requereix que la funció d'avaluació incorpori també, en futures avaluacions, paràmetres que intentin mesurar la qualitat de les actuacions empreses en aplicació de la Llei, fonamentalment, tot i que no solament, amb els dos eixos principals d'aquest nou sistema: transparència i dret d'accés a la informació pública.

Per facilitar la lectura i la valoració de l'informe s'ha optat per fer coincidir cada àmbit material en què s'estructura l'informe amb la denominació que se li assigna en el títol corresponent de la Llei, sense entrar en consideracions sobre la idoneïtat d'aquesta denominació amb relació al contingut obligacional de cada capítol. El Síndic considera, així mateix, que aquesta opció és

coherent amb la voluntat ja exposada de fer una anàlisi més centrada en els continguts que en la identificació dels subjectes obligats.

En un apartat específic, es descriu el contingut del portal de transparència del Parlament de Catalunya i les seves actuacions en desplegament del que estableix la disposició addicional cinquena de la Llei.

L'informe inclou un apartat de conclusions, que el Síndic ha volgut destacar, a partir de l'anàlisi efectuada.

Finalment, també s'incorpora un apartat que recull les recomanacions del Síndic, amb la voluntat de reforçar l'aplicació i la viabilitat de les obligacions que estableix la Llei 19/2014 i, des d'aquesta perspectiva, l'acompliment dels seus objectius.

3. ANÀLISI DELS DIFERENTS BLOCS DE CONTINGUT

3.1. Transparència o publicitat informativa

En aquest epígraf s'exposa el resultat de l'anàlisi de les dades sobre l'aplicació de les obligacions de transparència contingudes en la Llei 19/2014, duta a terme per la Fundació Carles Pi i Sunyer, per encàrrec del Síndic. Les consideracions contingudes en l'Informe de resultats presentat per aquesta fundació es poden consultar de manera completa al lloc web del Síndic, juntament amb la resta de documents que ha elaborat la Fundació en el marc d'aquest encàrrec.

Pel que fa a les administracions i els ens subjectes al compliment d'obligacions de transparència, a partir de la delimitació establerta en l'article 3 de la Llei 19/2014, s'han agrupat en les categories següents:

- Generalitat de Catalunya: engloba l'estructura departamental de l'Administració de la Generalitat de Catalunya, i els ens i els organismes que en depenen.
- Administració local: engloba ajuntaments, consells comarcals, diputacions i ens i organismes que en depenen. Per la dimensió i diversitat d'ens inclosos en aquesta categoria, s'ha optat per organitzar l'anàlisi de les dades classificant els ajuntaments en funció de la seva dimensió, com a element objectiu que clarament permetia diferenciar l'heterogeneïtat de la realitat municipal. D'altra banda, també cal tenir en compte que la realitat de les entitats supramunicipals és molt heterogènia, i així es destaca en l'apartat

corresponent, tot i que s'analitzen conjuntament. Pel que fa als ens vinculats a l'Administració local, s'han inclòs en aquesta categoria els ens participats per diverses administracions. El cas de l'Àrea Metropolitana de Barcelona, per dimensió i rellevància dels serveis que presta i la població de referència, seria el més destacat.

- Ens de cooperació: ens creats per a l'actuació conjunta de diferents subjectes administratius (mancomunitats de municipis i consorcis, fonamentalment).
- Institucions estatutàries i ens de control, no integrats en l'estructura de l'Administració de la Generalitat: Consell de Garanties Estatutàries, Síndic de Greuges de Catalunya, Sindicatura de Comptes de Catalunya, Consell de l'Audiovisual de Catalunya, Autoritat Catalana de Protecció de Dades i Oficina Antifrau de Catalunya.
- Universitats públiques.
- Partits polítics i les seves fundacions i associacions vinculades.
- Organitzacions sindicals i empresarials.
- Altres ens obligats: subjectes privats que exerceixen funcions públiques, gestionen serveis públics o porten a terme activitats d'interès general o universal i les entitats privades que perceben subvencions o ajuts públics de més de 100.000 euros anuals o que superen el 40% del seu pressupost.

Partint d'aquesta classificació, la taula que es reproduïx a continuació resumeix el total d'ens dels quals es van obtenir dades sobre la informació publicada, en funció de la seva tipologia.

Taula 1. Ens analitzats segons tipus

Tipus d'ens	Nombre d'ens	Percentatge (%)
Generalitat de Catalunya	132	5,4
Administració local	1.605	65,8
Ens de cooperació	416	17,1
Institucions estatutàries i ens de control	6	0,2
Universitats públiques	6	0,2
Col·legis professionals	34	1,4
Partits polítics, fundacions i associacions vinculades	26	1,1
Organitzacions sindicals i empresarials	9	0,4
Altres ens	204	8,4
Total	2.438	100,0

Amb relació al contingut material de les obligacions de transparència, els qüestionaris elaborats per guiar l'anàlisi de cada portal identifiquen les diferents obligacions de publicitat activa que defineix la Llei. El contingut dels qüestionaris, adaptats a la naturalesa i les funcions de les diferents tipologies d'administracions i entitats amb obligacions de transparència, es pot examinar al web del Síndic.

Tanmateix, el nombre singularment elevat d'ens subjectes a les obligacions de publicitat activa i les grans diferències de naturalesa, estructura i règim jurídic entre les diverses tipologies dificultava fer una valoració de totes amb paràmetres mínimament homogenis. En el cas de les entitats privades, els partits polítics, les organitzacions sindicals i empresarials obligades a publicar informació s'ha optat per analitzar-ne només una mostra representativa, davant la complexitat que hauria comportat identificar i analitzar la totalitat de subjectes obligats a publicar informació d'acord amb l'article 3.4.

L'elevat nombre de subjectes obligats i la seva heterogeneïtat ha portat a focalitzar l'estudi principalment en l'anàlisi de les dades relatives a les administracions territorials i ens i organismes que en depenen, que representen, pràcticament, el 90% del total del subjectes obligats i que, en termes generals, responen millor, per naturalesa i funcions, al perfil d'informació que la Llei pretén que estigui publicada. Sens perjudici d'això, les dades recollides de cadascun dels subjectes analitzats es poden consultar al web del Síndic.

Així mateix, per facilitar la comprensió i la valoració de l'anàlisi, del conjunt d'obligacions identificades en els qüestionaris per a l'anàlisi dels portals, s'han seleccionat els ítems d'informació que s'ha considerat que millor permetien valorar el grau d'aplicació de la Llei i, alhora, establir una comparació entre els ens inclosos en cada una de les tipologies identificades. Aquests ítems s'han identificat com a "elements fonamentals de publicitat activa", i figuren detallats, per a cada tipologia d'obligats, en el document "Estructuració interna dels informes de dades: elements fonamentals de publicitat activa". L'explotació gràfica de la seva anàlisi figura en el document "Informe de resultats: elements fonamentals de publicitat activa". Tots aquests documents,

elaborats per la Fundació Carles Pi i Sunyer, es poden consultar al web del Síndic, i se'n reproduceix un resum a continuació d'aquest apartat de l'informe.

Amb la tria dels elements per analitzar es pretén garantir que el resultat de l'anàlisi sigui rigorós i reflecteixi la realitat del moment en què s'han recollit les dades. Amb aquesta finalitat, s'han tingut en compte la naturalesa i el règim jurídic de cada tipologia d'ens per determinar els elements que s'analitzarien en cada cas per avaluar l'aplicació de la Llei.

Així mateix, també s'han tingut en compte els condicionants específics d'aquesta primera avaluació, associats a examinar els portals de transparència en aquest primer estadi d'aplicació de la Llei i que, essencialment, són:

- En el cas de l'Administració local, les obligacions de publicitat van entrar en vigor l'1 de gener de 2016, pràcticament coincidint amb les dates en què es van examinar els portals. Això va comportar que, sovint, els portals estiguessin en procés de configuració i d'abocament de dades quan es van examinar o bé que el format, la via d'accés o el contingut informatiu poguessin canviar en terminis molt curts.

- La proximitat de la data d'entrada en vigor de les obligacions de publicitat també ha comportat que determinades obligacions de publicitat no es poguessin valorar en el cas de les entitats locals, perquè la informació no havia d'estar encara disponible en les dates en què s'examinava el portal.

- Cal tenir en compte que, en valorar la informació que havia d'estar disponible, s'ha partit de la idea que no es podien aplicar retroactivament les obligacions de publicitat a informació generada abans de l'entrada en vigor de la Llei, quan la norma no estableix aquesta aplicació retroactiva. Així, una part substancial de la informació que cal publicar no s'havia d'haver generat encara en les dates en què es van examinar els portals dels ens locals. L'exemple més clar és el dels comptes generals municipals, que no han d'estar disponibles fins el mes de març de l'any següent.

■ L'obligació de publicitat està legalment lligada a la disponibilitat d'un portal web des d'on aquesta informació ha de ser accessible. Aquesta circumstància, que ha obligat en molts casos a crear o adaptar plataformes web en un termini curt, ha generat dificultats de tipus tècnic considerables (problemes per accedir a la informació a través de diferents tipus de navegadors o determinats tipus de programaris, protocols de seguretat que limiten l'accés a usuaris no experts, inestabilitat en els portals, els buscadors i els sistemes d'enllaços o la mateixa capacitat de la plataforma per suportar un nombre determinat de visites simultànies).

■ El volum i la diversitat de la informació que cal publicar, juntament amb l'heterogeneïtat dels subjectes obligats, també ha generat dubtes interpretatius sobre la informació que calia publicar i com estructurar-la, que es traslladen a l'usuari – fins i tot l'usuari avesat en la matèria–, per accedir a informació concreta que pot estar identificada i organitzada de maneres diferents segons l'ens que la publica. En aquest punt es fa molt evident la necessitat de desplegament reglamentari que concreti l'obligació legal genèrica, l'adapti a les

diferents tipologies d'ens i homogeneïtzi l'organització i estructura de la informació per fer-la més fàcilment localitzable.

■ L'evidència que molta de la informació disponible ho és en els formats preexistents, que no respon als criteris de claredat, accessibilitat i interoperativitat que la Llei exigeix, i que la seva adaptació no pot ser immediata. És, per tant, especialment difícil, en aquest primer estadi de desplegament de la Llei, fixar criteris de qualitat de la informació publicada.

■ Finalment, també cal tenir en compte la impossibilitat de verificar individualment per a tots els subjectes examinats si els continguts concrets publicats s'ajusten als requeriments normatius aplicables a la seva elaboració i al seu procediment. La valoració s'ha centrat a identificar si la informació estava publicada, però no examina si el contingut concret publicat s'adequa la normativa –processal i substantiva– que li sigui aplicable.

Partint d'aquesta delimitació i d'aquests condicionants, la taula 2 recull un quadre comparatiu de resultats dels elements analitzats per a totes les tipologies d'ens.

Taula 2. Elements fonamentals de publicitat activa

	Generalitat	Ens públics Generalitat	Supramunicipals	Ens dependents supramunicipals	Més de 50.000 habitants	De 20.000 a 49.999 habitants	De 5.000 a 19.999 habitants	De 500 a 4.999 habitants	Fins a 499 habitants	Ens dependents municipals
Es disposa de lloc web, portal de transparència amb informació	100,0	85,0	97,9	67,3	100,0	100,0	100,0	100,0	99,7	53,4
Portal de transparència al portal web		61,1	70,2	9,6	95,7	80,5	80,7	73,9	73,2	11,0
Mecanismes de contacte amb el ciutadà	100,0	80,5	97,9	63,5	100,0	100,0	100,0	99,3	98,8	50,3
Formulari general	84,6	63,7	80,9	34,6	100,0	87,8	75,9	68,7	56,3	30,6
Espai de propostes i suggeriments	92,3	31,0	76,6	19,2	95,7	65,9	55,2	38,7	28,3	8,8
Espai per fer sol·licituds vinculades a informació pública	53,8	20,4	25,5	0,0	60,9	46,3	20,7	14,3	11,7	2,8
Espai de consulta de propostes i suggeriments	7,7	0,9	4,3	0,0	4,3	9,8	2,1	0,5	0,9	1,1
Adreça general	61,5	66,4	89,4	57,7	87,0	87,8	87,6	91,1	95,2	44,8

	Generalitat	Ens públics Generalitat	Supramunicipals	Ens dependents supramunicipals	Més de 50.000 habitants	De 20.000 a 49.999 habitants	De 5.000 a 19.999 habitants	De 500 a 4.999 habitants	Fins a 499 habitants	Ens dependents municipals
Adreça electrònica alcalde, president o conseller	23,1	15,0	29,8	5,8	95,7	80,5	77,9	44,8	16,3	1,3
Adreça electrònica regidors o representants de l'ens		7,1	27,7	3,8	91,3	78,0	78,6	37,4	9,0	1,3
Adreça electrònica del director	46,2	10,6		3,8						1,1
Adreça electrònica dels departaments	53,8	24,8	38,3	9,6	87,0	56,1	38,6	19,0	5,7	7,2
Informació estadística de caràcter general			68,1		100,0	75,6	66,2	46,1	37,0	
Informació geogràfica de caràcter general			95,7		100,0	92,7	97,9	90,1	88,9	
Informació sobre la vinculació amb l'ens matriu		74,3		61,5						42,0
Funcions i atribucions que desenvolupa l'ens		82,3		63,5						44,9
Acords de creació, participació i funcionament		73,5		23,1						16,4
Informació sobre el màxim responsable (president de la Generalitat, alcalde, president o figura anàloga)	100,0	77,9	95,7		100,0	100,0	100,0	99,5	96,4	27,3
Nom i cognoms del màxim responsable	100,0	74,3	97,9	48,1	100,0	100,0	100,0	99,0	96,1	27,8
Grup polític del màxim responsable			93,6		100,0	100,0	99,3	94,1	85,5	
Cartera del màxim responsable			51,1		78,3	97,6	81,4	85,5	75,9	
Funcions del màxim responsable	100,0	37,2	46,8	17,3	91,3	43,9	33,1	12,1	14,5	4,6
CV del màxim responsable	100,0	44,2	21,3	1,9	87,0	80,5	50,3	13,3	3,3	3,1
Agenda política del màxim responsable	100,0	0,9	12,8	1,9	60,9	31,7	12,4	3,0	0,3	0,4
Declaracions de béns patrimonials del màxim responsable	100,0	29,2	19,1	3,8	65,2	56,1	22,1	6,7	1,5	0,2
Declaracions d'activitats del màxim responsable	0,0	26,5	12,8	3,8	47,8	51,2	15,2	4,7	1,5	0,2
Dedicacions del màxim responsable		6,2	46,8	5,8	95,7	53,7	60,0	34,2	24,7	0,6
Retribucions del màxim responsable	100,0	34,5	46,8	9,6	91,3	78,0	68,3	37,7	27,1	5,9
Informació sobre el Ple			97,9		100,0	100,0	99,3	97,3	92,5	

	Generalitat	Ens públics Generalitat	Supramunicipals	Ens dependents supramunicipals	Més de 50.000 habitants	De 20.000 a 49.999 habitants	De 5.000 a 19.999 habitants	De 500 a 4.999 habitants	Fins a 499 habitants	Ens dependents municipals
Composició del Ple			95,7		100,0	95,1	98,6	93,3	88,3	
Funcions que desenvolupa el Ple			51,1		100,0	85,4	51,0	21,9	11,7	
Informació sobre la Junta de Govern Local (JGL)			48,9		100,0	95,1	86,2	100,0	100,0	
Composició de la Junta de Govern Local			44,7		100,0	87,8	79,3	86,6	78,7	
Funcions o atribucions que desenvolupa la JGL			36,2		100,0	85,4	68,3	69,2	46,8	
Informació sobre els regidors	100,0		95,7		100,0	100,0	100,0	99,5	95,2	
Nom i cognoms dels regidors o consellers	100,0		95,7		100,0	100,0	100,0	98,5	94,6	
Grup polític dels regidors			95,7		100,0	100,0	99,3	94,3	83,1	
Cartera dels regidors			76,6		100,0	100,0	93,1	90,4	78,0	
Funcions dels regidors o consellers	84,6		38,3		82,6	43,9	33,1	8,9	6,9	
CV dels regidors o consellers	69,2		19,1		82,6	82,9	47,6	12,3	3,0	
Agenda política dels regidors o consellers	0,0		6,4		8,7	7,3	2,1	0,2	0,0	
Declaracions de béns patrimonials dels regidors o consellers	84,6		21,3		60,9	51,2	22,8	6,7	1,5	
Declaracions d'activitats dels regidors	92,3		14,9		47,8	46,3	15,9	4,7	1,5	
Dedicacions dels regidors			42,6		95,7	58,5	57,2	29,1	10,5	
Retribucions dels regidors o consellers	92,3		40,4		95,7	82,9	64,1	31,5	13,3	
Indemnitzacions dels càrrecs electes			48,9		91,3	82,9	68,3	41,1	24,4	
Dietes dels càrrecs electes			19,1		21,7	22,0	14,5	11,6	16,9	
Informació sobre òrgans d'estudi, informe o consulta			74,5		87,0	73,2	62,8	26,1	14,8	
Composició dels òrgans d'estudi, informe o consulta			63,8		82,6	63,4	55,2	22,7	13,6	
Funcions o atribucions dels òrgans d'estudi, informe o consulta			51,1		78,3	65,9	44,1	10,8	2,4	

	Generalitat	Ens públics Generalitat	Supramunicipals	Ens dependents supramunicipals	Més de 50.000 habitants	De 20.000 a 49.999 habitants	De 5.000 a 19.999 habitants	De 500 a 4.999 habitants	Fins a 499 habitants	Ens dependents municipals
Informació sobre els alts càrrecs	100,0	62,8	55,3		78,3	29,3	5,5	0,0	0,0	
Retribucions dels alts càrrecs	92,3									
Indemnitzacions dels alts càrrecs	46,2									
Codi de conducta dels alts càrrecs	76,9		8,5		69,6	17,1	3,4	1,5	0,0	
Informació sobre els organismes dependents	100,0	100,0	81,8	100,0	91,3	87,9	81,1	67,7	43,8	75,0
Enllaç que deriva als organismes dependents	100,0		59,1		78,3	63,6	39,2	18,5	31,3	
Composició dels òrgans de govern dels organismes dependents	91,7		40,9		69,6	51,5	39,2	12,3	0,0	
Funcions o atribucions dels organismes dependents	91,7		59,1		82,6	60,6	44,6	27,7	0,0	
Acords relatius a la creació, la participació i el funcionament dels organismes dependents	83,3		31,8		43,5	36,4	35,1	10,8	12,5	
Responsables dels organismes dependents	83,3		40,9		69,6	51,5	40,5	9,2	0,0	
Experiència professional dels responsables dels organismes dependents	75,0		9,1		34,8	21,2	9,5	1,5	0,0	
Informació sobre organismes amb representació municipal			53,2		56,5	39,0	32,4	12,3	7,2	
Enllaç al lloc web que derivi als organismes amb representació municipal			34,0		34,8	22,0	13,1	3,9	1,8	
Funcions o atribucions que desenvolupen els organismes amb representació municipal			27,7		26,1	29,3	6,2	4,2	0,3	
Espai destinat a participació ciutadana			19,1		82,6	78,0	48,3	17,0	12,0	
Identificació dels canals de participació ciutadana	76,9		14,9		87,0	73,2	41,4	7,1	1,8	
Informació sobre canals de participació ciutadana	76,9		14,9		87,0	63,4	34,5	6,2	1,5	
Organigrama o directori de l'ens	100,0	70,8	61,7	32,7	95,7	80,5	45,5	18,2	6,0	18,6
Relació de llocs de treball	100,0	30,1	36,2	7,7	91,3	73,2	35,2	13,3	4,2	5,2
Plantilla de personal	23,1	54,0	76,6	5,8	65,2	61,0	75,2	73,4	73,5	6,8
Informació sobre retribucions dels empleats públics	92,3	45,1	21,3	5,8	87,0	65,9	29,0	10,1	3,9	4,2

	Generalitat	Ens públics Generalitat	Supramunicipals	Ens dependents supramunicipals	Més de 50.000 habitants	De 20.000 a 49.999 habitants	De 5.000 a 19.999 habitants	De 500 a 4.999 habitants	Fins a 499 habitants	Ens dependents municipals
Contractes programats	100,0	62,8								
Contractes subscrits	100,0	65,5								
Registre públic de contractes, registre oficial de licitadors i empreses classificades	100,0	61,9								
Dades estadístiques sobre contractació	100,0	61,9								
Contractes menors	100,0	65,5								
Espai amb informació pressupostària	100,0	68,1	80,9	15,4	100,0	100,0	95,9	86,2	82,8	17,1
Informació pressupostària 2016	100,0	2,7	55,3	5,8	65,2	70,7	53,8	39,9	36,4	31,2
Informació pressupostària 2015	100,0	60,2	66,0		100,0	90,2	89,7	76,4	75,6	
Execució del pressupost del tercer trimestre	100,0	20,4								
Comptes anuals 2014	100,0	44,2								
Principis estabilitat pressupostària	100,0	11,5								
Informes d'auditoria de comptes i fiscalització d'òrgans externs	100,0	49,6								
Inventari general de patrimoni	100,0	38,9	21,3	5,8	73,9	51,2	26,9	7,4	3,3	8,3
Informació econòmica relativa a la gestió del patrimoni	100,0	26,5	14,9	3,8	47,8	26,8	9,7	3,0	1,8	0,6
Pla de govern, pla d'actuació municipal	100,0	51,3	31,9	13,5	78,3	65,9	22,8	7,9	2,1	6,8
Text del POUM o text refós de les normes urbanístiques					100,0	78,0	91,0	76,8	69,3	
Mapes o plànols del POUM					95,7	78,0	90,3	77,3	71,4	
Mecanismes d'avaluació dels plans i programes	46,2		6,4		34,8	14,6	9,0	6,4	3,3	
Convenis de col·laboració	100,0	50,4								
Subvencions, ajuts públics, premis o beques	100,0	15,0								
Registre de grups d'interès	100,0		2,1		8,7	0,0	0,7	0,2	0,0	
Codi de conducta de les entitats incloses al registre de grups d'interès	0,0									

A continuació es destaquen les consideracions més rellevants de l'estudi dut a terme.

Comunes

- **Compliment i capacitat.** Globalment, el nivell de compliment és força elevat en els aspectes generals de publicitat. També s'observa, en termes generals, una correlació entre el contingut dels portals i la dimensió de l'Administració o ens: allà on les administracions de més dimensió (Generalitat i ajuntaments grans) publiquen la informació requerida legalment, les entitats de menys dimensió i recursos tenen més dificultats. I, amb la mateixa correlació, quan determinada informació publicada per les administracions més grans presenta mancances, aquella mateixa informació és mínima o inexistente en els portals de les entitats de menys dimensió.

- **El fet que determinats continguts encara no estiguin disponibles n'endarrereix la publicació.** La publicitat d'alguns continguts requereix posar en marxa procediments i elaborar continguts prèviament inexistents o no sistematitzats informativament. Una part de les obligacions de publicitat van lligades a l'elaboració o adaptació d'aquests instruments, que s'ha pogut constatar que no estaven disponibles quan s'han examinat els portals. Aquest seria el cas, per exemple, de la publicació de resultats d'avaluació de serveis públics, la informació econòmica sobre la gestió del patrimoni o les cartes de serveis amb contingut normatiu. En aquests casos, la raó que aquesta informació no figuri en el portal és que es tracta noves obligacions que la Llei introdueix i sobre les quals encara no s'ha generat la informació. Caldrà, no obstant això, fer-ne el seguiment en avaluacions futures per confirmar si aquest ha estat l'únic motiu i verificar que es corregeix aquesta mancança.

- **Absència de desplegament reglamentari.** Cal destacar que, tal com s'assenyala més endavant amb abast general, manca un desplegament reglamentari que, amb ple respecte a la potestat d'autorganització de les administracions, defineixi algunes de les obligacions de publicitat que en la norma legal són ambigües o genèriques, d'una banda; i que fixi pautes tecnològiques d'accessibilitat de la informació i

d'interoperativitat, de l'altra. El desplegament reglamentari també ha de permetre homogeneïtzar, a mitjà termini, formats i instruments de publicitat que facilitin tant l'accés i la comprensió de la informació com la possibilitat de comparar-la.

- **Informació reutilitzable.** En general, no es troba informació en format reutilitzable o que permeti al ciutadà interactuar. Cal tenir en compte que, si, com sembla, la norma era que la informació (publicada o no) estigués emmagatzemada fins ara en format no reutilitzable, la conversió d'un volum ingent d'informació en format digital reutilitzable no és una tasca factible a curt termini. En tot cas, el punt de partida de la informació publicada en aquest estadi inicial de vigència de la Llei està, en termes generals, molt lluny d'aquest objectiu.

- **Organització i sistematització de la informació publicada.** Dins la informació que figura en els portals, la diferència d'organització, sistematització, accessibilitat i homogeneïtat entre la informació que ja estava subjecta a obligacions de publicitat sistematitzada d'acord amb normes sectorials i la que ara s'ha de publicar és molt evident. Òbviament, la informació que ja es publicava de manera sistemàtica i amb paràmetres similars als que imposa la Llei 19/2014 presenta, en termes generals, un nivell d'adequació a la Llei molt més elevat que aquella que ha calgut incorporar de nou. L'exemple més clar de publicitat organitzada i sistemàtica preexistent potser és la informació relativa a contractació pública.

El volum d'obligacions de publicitat i el termini relativament curt per complir-les ha propiciat un abocament d'informació molt voluminós, però de forma poc organitzada i sistemàtica.

- **Interpretacions divergents de les obligacions.** La dificultat per delimitar algunes obligacions de publicitat ha permès interpretacions molt diverses i difícils de comparar entre si.

- **Obstacles tècnics a l'accés.** El compliment de les obligacions de publicitat que fixa la Llei 19/2014 se sustenta, en bona mesura, en l'aplicació de les tecnologies de la informació, que haurien de facilitar la localització de la informació i l'accés.

Tanmateix, l'anàlisi dels portals de transparència ha permès detectar problemes derivats de la diversitat d'ús de programaris i de compatibilitat de protocols de seguretat, que poden suposar un obstacle en l'accés per a un usuari mitjà.

- **Format de la informació.** Destaca que bona part de les dades publicades no permeten cap tipus d'intervenció per part del ciutadà (instruments de cerca, impressió, exportació). Així mateix, la voluntat de complir les obligacions de publicitat dins de termini ha comportat que bona part de la informació sigui accessible via enllaços. La inestabilitat dels llocs d'allotjament de les dades i els canvis en la configuració de molts portals en el període examinat ha generat problemes de vincles trencats.

- **Publicació de decisions i actuacions de rellevància jurídica.** Cal destacar que en el moment d'analitzar els portals no s'havien publicat els actes i les resolucions, anonimitzades, que es consideressin d'interès públic. Aquesta absència pot estar relacionada amb la dificultat per determinar quines actuacions tenen aquesta rellevància a efectes de publicació.

- **Retribucions.** Dins la informació sobre retribucions, les relatives a indemnitzacions i dietes és escassa. La manca de desplegament reglamentari pot haver dificultat la concreció d'aquesta informació. Tanmateix, es tracta d'una dada rellevant des de la perspectiva de conèixer les retribucions de cada lloc de treball.

- **Publicació de consultes sobre interpretació i aplicació de normes.** El fet que la publicació anonimitzada de consultes sobre interpretació de normes tingui un resultat tan baix fa pensar que és un servei que, majoritàriament, fins ara no s'ha ofert (només la Generalitat i, marginalment, no de forma generalitzada), de manera que cal crear-lo de nou i després publicar les respostes a les consultes.

- **Accés a informació sobre el registre de grups d'interès.** Pràcticament només la Generalitat, entre les administracions obligades, havia complert l'obligació de tenir un registre de grups d'interès creat en les dates en què es van examinar els portals. Cal posar aquesta mancança en relació amb

les dificultats per articular l'opció legal que els ens locals incorporin la seva informació al Registre de la Generalitat. També caldrà fer-ne el seguiment en el futur immediat per verificar que es corregeix aquesta situació.

- **Suport en la interpretació de la informació publicada.** Es troba a faltar la inserció de guies, dins l'apartat corresponent del portal, que facilitin la comprensió i interpretació de la informació publicada que pugui ser més complexa per a la majoria de persones (informació pressupostària o sobre planejament urbanístic i territorial, entre d'altres).

Amb relació als subjectes obligats

Generalitat i ens dependents

- **Accessibilitat i claredat de la informació.** En termes generals, el portal de transparència de la Generalitat de Catalunya compleix les obligacions de publicitat que fixa la Llei i, addicionalment, inclou informació que no és preceptiva. Amb tot, cal assenyalar que una part de la informació planteja dificultats d'accés i interpretació per a un usuari mitjà. Com s'ha assenyalat abans amb caràcter general, aquesta circumstància està relacionada, amb tota probabilitat, amb el fet que, en aquesta etapa inicial, s'ha prioritzat l'abocament de dades.

- **Informació pendent de publicació.** En el mateix sentit general també es pot afirmar que la informació que no havia estat publicada en el moment d'analitzar el portal coincidia amb aquella relacionada amb noves obligacions materials derivades de la Llei (ex. codis ètics) o que calia adaptar a una nova configuració legal (ex. cartes de serveis), de manera que, en puritat, no seria tant un incompliment de l'obligació de publicar com de la disponibilitat de les dades en les condicions requerides legalment. Tanmateix, caldrà verificar en futures avaluacions que efectivament s'incorporen aquests continguts.

- **Portals dels ens públics de la Generalitat.** Molts dels ens públics vinculats a l'Administració de la Generalitat de Catalunya no disposen d'un portal propi ni d'un apartat

dins del portal de la Generalitat que permeti cercar directament la seva informació publicada. Aquesta circumstància i les dificultats que s'intueixen per publicitar-ne els continguts amb recursos i mitjans propis comporten mancances significatives en el compliment de la Llei que no sembla que es puguin resoldre de manera general sense l'aportació de recursos i de suport per part de l'Administració de la Generalitat.

Ajuntaments i ens que en depenen

- **Suport tecnològic a la creació dels portals de transparència.** En un context de restricció de recursos, el suport tècnic de l'AOC i altres organismes supramunicipals per crear els portals municipals de transparència i la vinculació d'aquests portals a plataformes que aglutinen informació pública han estat factors clau per assolir un nivell de publicitat molt superior al que s'hauria assolit a escala municipal en un termini tan curt des de l'entrada en vigor de la Llei.

- **Abast temporal de les obligacions de publicitat.** En l'àmbit municipal, cal tenir en compte singularment que la proximitat entre la data d'entrada en vigor de les obligacions de publicitat (1 de gener de 2016) i el moment en què es van recollir les dades (febrer i març de 2016) comporta que determinats continguts que cal publicar –en matèria d'execució pressupostària, molt clarament, però també possiblement amb relació a contractes, convenis i subvencions– raonablement encara no s'haurien generat, tenint en compte, com s'ha assenyalat abans, que no es poden fer extensives les obligacions de publicitat a exercicis anteriors a l'entrada en vigor, quan la Llei no preveu aquesta aplicació retroactiva.

- **Compliment i capacitat.** S'observa, en termes generals, un compliment més limitat de les obligacions de publicitat en l'àmbit municipal que de la Generalitat. És especialment evident la relació entre capacitat i grau de compliment que s'ha esmentat més amunt, de manera que hi ha una relació directa entre la dimensió del municipi i el desplegament de les obligacions de publicitat. Als municipis de menys de 5.000 habitants el desplegament és, en termes generals, només incipient o bé s'ha endarrerit més enllà de les dates en què es va fer la comprovació.

- **Informació pendent de publicació.** També com en el cas de l'Administració de la Generalitat de Catalunya, els municipis, en general, han prioritzat la publicitat formal, l'abocament de dades que no requereixen elaboració, al marge dels principis de claredat, accessibilitat i interoperativitat que han de regir la publicitat. Així, s'ha prioritzat complir els requeriments de la Llei relatius a la incorporació d'informació, amb la publicació de la informació ja disponible i en el format preexistent. Pel que fa a continguts no disponibles anteriorment, que cal elaborar o reelaborar d'acord amb els paràmetres de la Llei, la publicitat de continguts s'endarrereix de manera generalitzada.

- **Portals dels ens públics.** Com succeeix en el cas de l'Administració de la Generalitat, la disponibilitat de portals i continguts en ens dependents dels ajuntaments és molt més limitada que la de l'ens matriu.

Ens locals supramunicipals

- **Contingut dels portals.** L'heterogeneïtat d'aquesta tipologia d'ens, que inclou entitats tan singulars com ara el Conselh Generau d'Aran o l'Àrea Metropolitana de Barcelona (AMB), fa difícil establir consideracions comunes per a totes, quan la capacitat pressupostària i els recursos assignats són molt diferents. Cal remarcar, en tot cas, que en el marc dels serveis que gestionen i el suport que donen a ajuntaments, algunes entitats han elaborat eines d'accés a informació de qualitat que podrien ser d'utilitat per a la publicació d'informació de la resta d'obligats i caldria facilitar-ne la difusió.

- **Compliment i capacitat.** Com succeeix amb la resta d'obligats, hi ha una correlació entre el nivell de compliment i la dimensió i la capacitat de cada ens, amb divergències notòries, fins i tot dins una mateixa tipologia d'ens.

Ens de cooperació (mancomunitats i consorcis)

- **Nivell general de compliment baix amb relació a altres tipologies.** En el cas d'ens de cooperació (mancomunitats i consorcis) s'ha de destacar que una bona part no té portal propi i són molts més els que no tenen un

apartat específic de transparència. Aquesta circumstància, que afecta gairebé la meitat dels ens analitzats, comporta que en aquesta tipologia d'ens el percentatge de compliment sigui inferior al 50% dels ens en gairebé tots els elements analitzats. Amb tot, també cal assenyalar que l'alt grau d'heterogeneïtat entre els subjectes inclosos en aquesta categoria comporta que convisquin mancomunitats i consorcis, amb una estructura molt reduïda i, per tant, amb una capacitat molt limitada per donar compliment a les obligacions de publicitat sense suport extern, amb entitats de dimensions i recursos considerables, que donen compliment, en termes generals, a les obligacions de publicitat.

- **Contingut dels portals.** Els ens que disposen de lloc web o portal hi pengen informació general d'identificació, localització i funcionalitat de l'ens, però es constaten més dificultats per donar compliment a obligacions de publicitat de més detall, llevat d'aquells supòsits amb obligacions de publicitat regulades prèviament en normes sectorials o quan hi ha plataformes comunes que en faciliten la publicació (com en el cas de la plataforma de contractació pública de la Generalitat).

Institucions estatutàries i ens de control no integrats a l'estructura de l'Administració de la Generalitat de Catalunya

- **Contingut dels portals.** La recollida de dades indica que totes les entitats disposen de lloc web amb espais específics per donar compliment a les obligacions de transparència i que compleixen bona part dels elements analitzats, tot i que en els aspectes més generals. Tanmateix, com succeeix amb altres obligats, poques vegades es poden localitzar arxius o documents reutilitzables o que permetin algun tipus d'intervenció per part de l'usuari.
- **Heterogeneïtat i especificitat de funcions.** La naturalesa i les funcions d'aquestes entitats és molt diversa. Aquesta heterogeneïtat fa molt difícil extraure conclusions comunes i la comparació entre elles, més enllà de destacar la dificultat d'adaptar, a la seva singularitat, els determinis de la Llei, pensats per a estructures d'administració activa.

3.2. Dret d'accés a la informació pública

Com ja s'ha assenyalat anteriorment, una configuració del dret d'accés a la informació pública en termes homologables als països del nostre entorn i als estàndards del Conveni 205 del Consell d'Europa era una mancança del nostre sistema jurídic que la Llei 19/2014 finalment corregeix. Alhora, juntament amb la publicitat informativa, constitueix l'eix vertebrador i el requisit per articular el nou model de governança que vol implantar aquesta llei.

3.2.1 La visió de la mateixa administració avaluada

A través dels qüestionaris, s'ha volgut conèixer el nombre de sol·licituds d'accés a la informació formulades, i també el tractament i el resultat que han obtingut. Així mateix, s'ha pretès constatar l'existència de serveis d'assessorament als ciutadans per completar les seves sol·licituds d'accés. És necessari destacar que, tenint en compte el moment en què es van obtenir (el primer trimestre de 2016), la qualitat de les dades obtingudes amb la resposta al qüestionari corresponent és baixa, per la qual cosa no s'han pogut extreure **conclusions** rellevants amb relació a molts dels ítems analitzats.

Cal destacar, tanmateix, les següents:

- **Nombre reduït de sol·licituds d'accés a la informació.** En l'etapa inicial d'entrada en vigor de la Llei, cal remarcar que l'ús que han fet els ciutadans del dret a accedir a la informació pública, d'acord amb les xifres proporcionades per les administracions enquestades, ha estat baix. També cal considerar la possibilitat que un nombre incert de sol·licituds no hagin estat identificades correctament ni tramitades d'acord amb la Llei. Així mateix, cal afegir que les dades declarades sobre sol·licituds presenten algunes incongruències que sembla que reflecteixen una tendència a no especificar les sol·licituds que han estat desestimades i les que no s'han resolt dins de termini. En qualsevol cas, un ús escàs del dret a sol·licitar l'accés a informació pública fa pensar que la nova configuració d'aquest dret encara és molt poc coneguda entre la ciutadania.

La xifra de 37 reclamacions que recull la Memòria 2015 de la Comissió de Garantia del Dret d'Accés a la Informació Pública (GAIP), tot i que limitada també en l'abast –en aquest cas, perquè el document només recull les sol·licituds que han generat una reclamació en el període de juliol a desembre de 2015– permeten intuir també una xifra baixa de sol·licituds d'accés.

- **La identificació del sol·licitant.** Les dificultats per acreditar la identitat dels sol·licitants pot actuar a la pràctica com a impediment del dret d'accés, especialment en el cas de les sol·licituds presentades electrònicament. Cal tenir en compte que el DNI electrònic, com a instrument per signar digitalment un document, encara presenta dificultats operatives i que altres sistemes de signatura electrònica encara estan poc estesos entre la població general. El resultat del mostreig aplicat amb el mètode del ciutadà ocult evidencia que la identificació del sol·licitant, si no es faciliten instruments específics per fer-la efectiva, pot retraure el nombre de peticions. També alguna queixa rebuda pel Síndic ho posa així de manifest. Així mateix, s'ha pogut comprovar que algunes de les administracions a qui s'ha formulat sol·licitud, ni tan sols disposen d'un formulari electrònic que faciliti la formulació de la sol·licitud. La suma d'aquests factors actua, sens dubte, com a fre per a una part dels potencials sol·licitants. Aquesta circumstància es veu agreujada perquè només una part de les entitats a les quals es van adreçar sol·licituds faciliten l'accés des del portal a les unitats d'informació responsables d'atendre les sol·licituds.

3.2.2 Resposta a les sol·licituds d'accés a informació presentades

Del resultat de l'anàlisi de les dades obtingudes amb l'aplicació del test del ciutadà ocult cal destacar com a **conclusions** les següents:

- **Deure de resoldre expressament.** Tot i que es tracta d'una mostra petita de sol·licituds, i feta en l'etapa inicial d'aplicació de la Llei, que cal valorar amb prudència, s'ha de destacar que el test del ciutadà ocult posa de manifest que més de la meitat de les sol·licituds presentades (53%) no han rebut resposta dins de termini. Aquesta circumstància sembla que està directament relacionada amb la dimensió i els recursos

de les administracions receptores, ja que els percentatges més alts de resposta dins de termini es concentren en la Generalitat (100%), les diputacions (75%) i els ajuntaments de més de 20.000 habitants (56,30%).

Sens perjudici de les limitacions que deriven de l'abast no exhaustiu del test, aquesta dada indica que una part significativa de l'Administració local encara no ha pogut articular, al primer trimestre de 2016, els recursos necessaris per tramitar i resoldre les sol·licituds en el termini d'un mes. La impossibilitat de disposar de personal especialitzat o mancances de formació i suport a aquestes entitats podrien explicar aquesta situació. Possiblement, una raó addicional al baix nivell de resposta calgui buscar-la en els dubtes que genera l'aplicació d'un règim d'accés nou i complex, diametralment oposat a l'anterior, que fa que s'endarrerixi la resolució més enllà del termini per resoldre, tot i el risc que el silenci s'interpreti positivament.

- **La resolució estimatòria i l'accés efectiu a la informació.** En positiu, cal destacar que quan s'ha estimat la sol·licitud d'accés del test del ciutadà ocult, s'ha facilitat directament la informació, en substitució de la resolució estimatòria, tal com preveu l'article 34.8 de la Llei 19/2014.

- **La denegació de l'accés.** El nombre de resolucions desestimàries expressives en el test del ciutadà ocult (3) és massa baix per extraure conclusions generals, però cap de les tres interpreta el límit aplicat de forma restrictiva, ni té en compte les circumstàncies del cas concret, ni raona les causes concretes que fonamenten l'aplicació del límit. Certament, la denegació de l'accés amb els paràmetres de la Llei requereix una valoració jurídica complexa, però no pas més que en altres àmbits d'activitat en què les administracions han de ponderar jurídicament conflictes de drets o interessos concurrents, i cal esperar que aquestes resolucions s'adaptin progressivament al contingut legal, com a expressió del dret del ciutadà a conèixer els motius concrets de la denegació i a formular-hi recurs o reclamació en contra.

La motivació insuficient també pot dificultar l'actuació revisora de la GAIP, en cas que es

formuli reclamació, si l'Administració no exposa la fonamentació de la seva decisió en els termes de l'article 20 de la Llei 19/2014. També cal remarcar que aquest organisme ha destacat en les seves resolucions que l'Administració no pot rebutjar l'accés invocant de manera genèrica la concurrència d'un límit previst en la Llei, sinó que ha de motivar suficientment que, en el cas concret, l'accés a la informació pot generar un perjudici efectiu al dret o interès protegit; ha de ponderar si hi ha un interès públic o privat superior que justifiqui l'accés malgrat l'afectació i, finalment, en cas que entengui que ha de prevaler el dret protegit per l'excepció a l'accés, ha de valorar, en aplicació del principi de proporcionalitat, si un accés parcial protegiria suficientment el dret sense excloure totalment l'accés. (Per exemple, les resolucions de les reclamacions 15/2015 i 17/2015, consultables al web d'aquest òrgan).

En un cas en què s'ha denegat l'accés a la informació pública, s'ha interposat una reclamació davant la GAIP. En el termini de redacció d'aquest informe, s'ha rebut la notificació de la resolució del procediment d'acord amb el que preveu l'article 42 de la Llei 19/2014.

La resolució de la GAIP ha estimat la reclamació presentada i reconeix el dret del reclamant d'obtenir la informació sol·licitada. Alhora, requereix a l'Administració pública que lliuri al sol·licitant la informació en un termini màxim fixat en la mateixa resolució i informi la GAIP de les actuacions dutes a terme per executar-ho.

- **L'aplicació del règim del silenci administratiu.** En tot cas, un índex baix de resposta comporta que el règim del silenci tingui una incidència especial en l'exercici del dret d'accés. Cal destacar, en aquest sentit, la importància dels criteris interpretatius adoptats per la GAIP sobre reclamació en cas de silenci administratiu, orientats a facilitar la formulació de reclamació davant la manca de resolució, sense que el ciutadà hagi de dilucidar prèviament si el silenci té un sentit positiu o negatiu, d'acord amb el règim general del silenci a la Llei i les seves excepcions. Aquests criteris normatius es poden consultar al web de la GAIP.

Amb relació a la manca de resolució, es va requerir a 21 entitats que no van contestar la sol·licitud d'accés que facilitessin la informació, en aplicació del règim de silenci positiu, en els termes establerts en l'article 35 de la Llei 19/2014. Només 5 de les 21 entitats (23,8%) han facilitat la informació en aplicació del règim de silenci positiu. Tot i que es tracta d'una mostra reduïda de casos, els resultats obtinguts posen de manifest l'abast limitat d'aquest mecanisme, en seu administrativa, per fer efectiu l'accés a la informació.

3.2.3 L'anàlisi de resolucions publicades en matèria de dret d'accés

Com a **conclusió** de l'anàlisi de les resolucions de sol·licituds d'accés a la informació publicades en el portal del Departament d'Afers i Relacions Exteriors i Institucionals i Transparència, cal destacar que permet assenyalar, en termes generals, que la qualitat de les motivacions d'aquestes resolucions és adequada als paràmetres de valoració que exigeix la Llei. Tanmateix, cal remarcar, amb el mateix caràcter general, que les resolucions tendeixen a oferir una motivació massa succinta, especialment pel que fa a la concreció del límit legal a l'accés al cas individual en què es planteja la sol·licitud.

3.2.4 La Comissió de Garantia del Dret d'Accés a la Informació Pública

Mentre s'elaborava aquest informe, la GAIP va presentar al Síndic la Memòria 2015, de conformitat amb el que preveu l'article 44 de la Llei 19/2014. La Memòria consta de dues parts. La primera ressenya l'activitat d'aquest organisme durant els sis mesos en què va estar en funcionament dins l'any 2015. Del conjunt d'aquestes activitats, que es pot consultar íntegrament en el web d'aquest ens, cal destacar només que la segona meitat de l'any 2015 es van presentar un total de 37 reclamacions, 12 de les quals van finalitzar per acord de mediació; i que cap de les resolucions que es pronuncien sobre el fons de la reclamació ha desestimat íntegrament la pretensió d'accés (71,5 % estimació íntegra i 28,5% estimació parcial, més un desistiment.)

La segona part de la Memòria, memòria doctrinal, recull les resolucions de la GAIP

que aquest òrgan considera que estableixen criteris generals per a la resolució de futures sol·licituds, que la GAIP ha d'identificar expressament, de conformitat amb el que estableix l'article 44.1 de la Llei 19/2014. Més enllà del caràcter preceptiu d'aquest recull doctrinal, cal remarcar la importància de la tasca de la GAIP de fixar i difondre pautes i paràmetres d'aplicació del dret d'accés a la informació pública, especialment en aquesta etapa inicial, en què han d'ajudar a consolidar aquest dret i a corregir-ne visions restrictives. La seva sistematització i difusió entre els responsables de resoldre les peticions d'accés i entre els ciutadans ha de contribuir a consolidar aquest dret.

Amb caràcter general, cal destacar la importància d'haver posat en marxa un sistema àgil i gratuït de reclamació davant un òrgan que no depèn de l'administració que ha resolt la sol·licitud inicial, i l'ús notable del procediment de mediació per resoldre les discrepàncies, en els termes que preveu la Llei 19/2014.

3.3. Registre de grups d'interès

La Llei 19/2014 ha estat la primera norma a l'Estat espanyol en regular l'activitat d'influència sobre els poders públics realitzada per persones físiques o jurídiques amb caràcter regular o professional; els anomenats grups d'interès o lobbies. Amb això, segueix un camí que nombroses democràcies han iniciat i que últimament ha produït un gran nombre de regulacions de diversa naturalesa i exigència en països del nostre entorn, la qual cosa demostra la importància que comença a tenir la regulació del lobby en les agendes polítiques sobre bon govern. També lleis autonòmiques posteriors han optat per regular aquesta figura.

En qualsevol cas, la gran majoria dels països europeus no disposen d'una regulació integral del lobby, ni tampoc d'un sistema per registrar de forma sistemàtica els contactes entre lobbistes i decisors. En aquesta matèria, en termes generals, Europa no disposa de regulacions equivalents a les del Canadà o els Estats Units. Alhora, moltes de les normes existents no compleixen, per la seva configuració o per manca d'aplicació,

la finalitat d'aportar transparència a les activitats dels grups d'interès. No obstant això, Irlanda ha aprovat recentment un text normatiu que millora la regulació d'aquesta matèria i alguns països europeus –entre els quals, França i Lituània– estan elaborant propostes per canviar un marc regulador que s'ha mostrat ineficient. Alhora, les entitats corporatives i els lobbistes professionals s'estan compromentent a estàndards ètics més alts en les seves interaccions amb el govern i donen suport a les reformes, que poden millorar la seva reputació i igualar les condicions de competència al sector. En l'àmbit de la Unió Europea, el registre de grups d'interès serà obligatori, i s'ha treballat en un mecanisme legal intern que sotmetria els grups a la supervisió del Consell d'Europa.

La Llei 19/2014 preveu que l'Administració de la Generalitat, els ens locals i els organismes públics a què fa referència l'article 3.1 b i c han de crear un registre de grups d'interès, amb la finalitat donar coneixement públic de les persones i les organitzacions que fan l'activitat d'influència davant les administracions públiques i de les seves actuacions.

Com a **conclusions** de l'anàlisi de les dades aportades, cal destacar les següents:

En el moment d'emplenar els qüestionaris, i d'acord amb la informació tramesa, la creació i la posada en funcionament dels registres de grups d'interès era molt incipient. Cal tenir en compte, però, que un nombre molt significatiu d'ens locals van expressar la seva intenció de complir aquesta obligació mitjançant l'opció de gestió centralitzada per l'Administració de la Generalitat, en els termes de l'article 45.3 de la Llei. Sobre aquesta opció, cal remarcar que, si bé té l'efecte positiu d'alleugerir la càrrega de treball als ens locals i de facilitar-los-en el compliment, a ells i als mateixos grups d'interès, caldrà estar atents, quan s'habiliti, perquè no dificulti la mateixa finalitat del registre, en el sentit de poder visualitzar i fer el seguiment dels processos d'interlocució i influència amb relació a cadascuna de les administracions i les seves actuacions.

Així doncs, l'opció de gestió comuna del Registre de grups d'interès també haurà de

ser eficaç per facilitar l'accés i la comprensió de la informació registrada als ciutadans que la consultin.

Així mateix, el nombre de persones inscrites o que havien sol·licitat la inscripció en els registres ja creats també és molt baix en el període analitzat, la qual cosa sembla que indica un desconeixement d'aquesta obligació. En concret, el cercador del Registre de la Generalitat identificava un total de 97 inscrits en el moment de cloure la redacció d'aquest informe. En qualsevol cas, la manca d'un volum suficient de dades limita la possibilitat d'extraure'n conclusions, més enllà de l'evidència que es tracta d'un àmbit de la Llei en procés de desplegament.

Pel que fa al contingut de les anotacions registrals sobre l'activitat dels grups d'interès inscrits, l'obtenció de les dades va coincidir amb el moment inicial d'implantació del registre i no s'ha pogut verificar que s'ajusti a la Llei.

3.4. Bon govern: codis de conducta

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

En aquest epígraf es valora la informació aportada per les administracions amb relació a l'aprovació codis de conducta, i també la inclusió de principis ètics i regles de conducta en les bases de convocatòries de subvencions i els plecs de clàusules dels contractes del sector públic.

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

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

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

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

Cal, però, que es defineixi el contingut o abast material i el significat d'aquests valors i principis.

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

En l'àmbit territorial espanyol, cal fer referència a l'experiència recent del Codi ètic i de conducta dels càrrecs públics i del personal eventual del Govern basc, aprovat el juny de 2013. Aquest codi fixa una sèrie de valors i principis, que es despleguen en normes de conducta que pauten quin ha de ser el comportament o els estàndards de comportament adequats perquè els destinataris actuïn en el compliment de les seves funcions d'acord amb els principis i valors que inspiren el Codi. La singularitat d'aquest codi ètic rau en el fet que aquest és un codi de conducta propi d'un àmbit d'alta direcció executiva (Govern) i no de funcions pròpies del poder legislatiu o de component representatiu.

Dins els models de codis ètics, en l'àmbit anglosaxó la regulació de les conductes sol ser molt detallada o bé s'acompanya de guies o manuals d'aplicació en què es detalla de manera precisa quines conductes són les que no contravenen el codi o les normes que s'hi estableixen, i també de

quina manera s'han de resoldre o s'han resolt els diferents dilemes ètics, i fins i tot incorporen solucions o exemples perquè puguin ser presos com a referència. Es tracta, en tot cas, d'instruments que cal qualificar d'útils per facilitar la comprensió dels codis a les persones que els han d'aplicar.

La Llei 19/2014 també ha volgut incorporar obligacions ètiques per als contractistes de les administracions públiques catalanes i les persones i entitats que reben subvencions. En matèria de contractació ja hi ha un gran conjunt d'experiències amb relació als anomenats pactes d'integritat (PI), que tenen la finalitat d'incrementar els nivells de transparència, anivellar les condicions existents entre els diferents actors i millorar l'eficàcia dels procediments de contractació pública. Amb tot, la seva finalitat primordial és afrontar la corrupció al si de la contractació pública.

Com a **conclusions** de l'anàlisi de les dades aportades, cal destacar les següents:

L'exploració de les dades aportades per les administracions posen de manifest que l'aprovació de codis ètics adaptats a la Llei 19/2014 era molt baixa en el moment en què es van respondre els qüestionaris, malgrat que diverses entitats van manifestar que l'estaven elaborant quan es va sol·licitar aquesta informació. Possiblement, la manca d'experiència prèvia en l'elaboració d'aquests codis n'ha endarrerit, en molts casos, l'aprovació. Tampoc no s'ha pogut constatar que s'hagin incorporat de forma generalitzada principis ètics i regles de conducta en els plecs de clàusules contractuals i en les bases de convocatòries de subvencions, tal com determina l'article 55.2 de la Llei, tot i que s'assenyalen experiències significatives en algunes administracions, especialment en el cas de l'Administració de la Generalitat de Catalunya.

Tanmateix, en el moment de cloure l'elaboració d'aquest informe, el Govern ha aprovat el Codi de conducta dels alts càrrecs i personal directiu de l'Administració de la Generalitat i de les entitats del seu sector públic, mitjançant Acord GOV/82/2016, del 21 de juny, publicat en el DOGC del 23 de juny de 2016.

Pocs dies després, el 30 de juny, es va publicar l'Acord GOV/85/2016, del 28 de juny, pel qual s'aprova la modificació del model tipus de bases reguladores dels procediments per a la concessió de subvencions en règim de concurrència competitiva, tramitats per l'Administració de la Generalitat i el seu sector públic, i se n'aprova el text íntegre. El text del model tipus inclou un annex anomenat "Principis ètics i regles de conducta als quals les persones beneficiàries de subvencions o ajuts han d'adequar la seva activitat, i efectes d'un eventual incompliment d'aquests principis", amb la finalitat de donar compliment al que estableix l'article 55.2 de la Llei 19/2014.

En tots dos casos, la publicació ha estat posterior a la redacció de l'informe, de manera que l'anàlisi d'aquests instruments i la seva valoració s'haurà de concretar en el proper informe, juntament amb la resta d'innovacions que, en aquest i altres àmbits subjectes a avaluació, es puguin produir d'ara endavant.

3.5. Bon govern: dret a una bona administració. Cartes de serveis

La Llei 19/2014 preveu diversos mecanismes per articular el dret a una bona administració, que té una singularitat pròpia, malgrat que es regula dins el capítol relatiu al bon govern. Es tracta d'un dret de configuració moderna, actualment incorporat a l'article 41 de la Carta europea de drets fonamentals de la Unió Europea, a l'article 30 de l'Estatut d'autonomia de Catalunya, i consolidat a partir de nombroses sentències del Tribunal de Justícia de la Unió Europea, del Tribunal Europeu de Drets Humans, del Tribunal Suprem i del Tribunal Superior de Justícia de Catalunya, i té diferents manifestacions en les relacions que s'estableixen entre les administracions públiques i els ciutadans. Algunes d'aquestes manifestacions tenen un caràcter eminentment processal, com les que recull l'article 22 de la Llei 26/2010, del 3 d'agost, de règim jurídic i de procediment de les administracions públiques de Catalunya. D'altres estan relacionades amb el dret a exigir uns serveis subjectes a uns estàndards de qualitat.

Les cartes de serveis formen part d'aquest dret a una bona administració en el vessant prestacional, i en la Llei 19/2014 passen a

tenir naturalesa reglamentària i vinculen l'Administració pública i els usuaris (art. 59). Aquest caràcter obligatori suposa una novetat respecte a la situació precedent. La Llei estableix que les cartes de serveis, entre altres aspectes, han de definir els estàndards mínims de qualitat del servei, les condicions d'accés, els drets i deures dels usuaris, el règim econòmic aplicable, els indicadors per avaluar-les i les vies de reclamació i les vies utilitzables per obtenir informació i orientació amb relació al servei.

Com a **conclusions** de l'anàlisi de les dades aportades, cal destacar les següents:

Igual que succeeix amb els codis de conducta, el nombre de cartes de serveis aprovades amb el contingut jurídicament vinculant que fixa la Llei és molt limitat. Si bé hi ha una experiència relativament perllongada en l'elaboració de cartes de serveis, especialment en l'Administració de la Generalitat i alguns dels municipis de dimensió més gran, el fet que calgui adaptar-les al contingut que fixa la Llei i el caràcter vinculant i exigible que els atorga l'article 59.2 de la Llei 19/2014 fan que se'n requereixi una revisió profunda, que encara no s'havia concretat, en termes generals, en el moment en què es va demanar informació sobre l'aplicació d'aquesta previsió legal.

3.6. Bon govern: dret a una bona administració. Avaluació dels serveis públics i propostes i suggeriments dels ciutadans

L'article 60 de la Llei 19/2014 preveu, dins les obligacions relacionades amb el dret a una bona administració, el dret dels ciutadans a ser consultats de manera permanent i regular sobre el grau de satisfacció amb relació als serveis públics i les activitats gestionades per les administracions públiques. Alhora, l'article 61 reconeix el dret dels ciutadans a formular propostes i suggeriments de millora, que han de ser donats a conèixer de forma anonimitzada, i l'Administració ha de reconèixer i fer públiques les que impliquin una millora substancial dels serveis públics.

L'opció del legislador ha estat, per tant, fer compatibles el dret a uns serveis públics de qualitat amb el fet que el control sobre la

qualitat dels serveis públics sigui participat, com una manifestació del dret democràtic a la participació ciutadana en els afers públics.

Com a **conclusions** de l'anàlisi de les dades aportades cal destacar les següents:

Amb relació a l'avaluació de qualitat de serveis públics i polítiques públiques, cal remarcar que són poques les administracions que porten a terme consultes i enquestes entre la ciutadania amb aquesta finalitat. Les dades que ofereix l'explotació dels qüestionaris apunten a una concentració d'enquestes i de consultes en uns pocs departaments de la Generalitat i ajuntaments, i la pràctica inexistència d'iniciatives en la resta, excepte pel que fa a la disponibilitat de bústies de suggeriments, molt més generalitzada. En qualsevol cas, no es pot considerar que encara s'hagi generalitzat la realització periòdica d'enquestes o de consultes amb relació a la pluralitat de serveis que presten les administracions públiques, com determina la Llei.

La disponibilitat de bústies per formular propostes està molt més estesa, si bé en molt pocs casos es dona difusió de les propostes rebudes, i la valoració i la utilització que se'n fa per a la millora de la qualitat dels serveis.

3.7. Bon govern: millora de la qualitat normativa

El capítol III del títol V de la Llei 19/2014 es dedica a la "millora de la qualitat normativa". Els articles 62 a 64 s'han d'interpretar sistemàticament amb els articles 59 a 70 de la Llei 26/2010, que regulen el procediment d'elaboració de reglaments de l'Administració de la Generalitat; els articles 36 i següents de la Llei 5/2008, de 5 de novembre, de la presidència de la Generalitat i del Govern, amb referència als avantprojectes de llei i altres normes amb rang de llei, i l'article 178 del Decret legislatiu 2/2003, de 28 d'abril, pel qual s'aprova el Text refós de la Llei municipal i de règim local de Catalunya, pel que fa a les ordenances i els reglaments locals. També cal tenir en compte l'article 4 i següents de la Llei d'economia sostenible

de 2011, aplicable en l'elaboració de reglaments, projectes de llei i ordenances i reglaments locals, que tenen caràcter bàsic.

L'article 64 de la Llei 19/2014 planteja la millora de la regulació, en el sentit de la *better* o *smart regulation*, moviment de caràcter internacional que fa anys que ha arribat també a Espanya i Catalunya. L'apartat 4 de l'article 64, amb referència a les proves pilot, no és sinó una reiteració, més detallada, de l'antic article 67 de la Llei 13/1989, d'organització, procediment i règim jurídic de l'Administració de la Generalitat de Catalunya, derogat per la Llei 26/2010. Pel que fa a l'apartat 1, sembla que vol fer referència a l'avaluació d'impacte normatiu i el mesurament de càrregues administratives, mitjançant el mètode reconegut de l'*International Standard Cost Model*. Tant aquest primer apartat de l'article 64 com el segon s'ha d'entendre que fan referència genèrica, en definitiva, a les tècniques d'avaluació *ex ante* i *ex post* de normativa internacionalment reconegudes.

Com a **conclusions** de l'anàlisi de les dades aportades cal destacar les següents:

L'Administració de la Generalitat té una dilatada experiència en l'ús de mecanismes de millora de la qualitat normativa i l'avaluació dels efectes de la regulació que es pretén aprovar, amb l'ús d'instruments que van més enllà dels que postula la Llei 19/2014.

Per contra, en l'àmbit local, l'ús dels mecanismes de millora de la regulació establerts en l'article 64 de la Llei ha estat molt baix i, en termes generals, els ens locals encara no havien fet ús, en el moment de plantejar els qüestionaris sobre l'aplicació de la Llei 19/2014, dels mecanismes que preveu aquest precepte, com ara convenis amb sectors afectats per una norma o proves pilot prèvies a l'aprovació per verificar-ne la idoneïtat.

3.8. Govern obert i participació ciutadana

El govern obert engloba, en termes de l'article 2 de la Llei, les mesures per establir una relació i un diàleg permanents i bidireccionals entre l'Administració i les persones a l'hora

de definir i aplicar les polítiques públiques, i per introduir i desenvolupar instruments de participació i col·laboració ciutadana en els assumptes públics.

L'organització internacional Aliança pel Govern Obert (OGP, en les seves sigles en anglès, Open Government Partnership) identifica quatre valors clau o principis del govern obert:

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

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

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

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

El títol VI de la Llei 19/2014 ha incorporat a l'ordenament jurídic català els principis reconeguts internacionalment en matèria de govern obert i també alguns dels instruments necessaris per impulsar-los.

Com a **conclusions** de l'anàlisi de les dades aportades cal destacar les següents:

La Llei 19/2014 incorpora els principis reconeguts internacionalment com a identificadors del govern obert, però només alguns dels mecanismes que han d'impulsar la implementació d'aquesta forma de relació entre administracions públiques i ciutadania.

El poc desplegament normatiu d'aquest àmbit no ha facilitat que les administracions

incorporin, de forma generalitzada, instruments propis del govern obert. Així, malgrat que les dades que es desprenen dels qüestionaris són poc concloents en aquest àmbit, sembla que el desplegament del govern obert a les administracions públiques catalanes era, en termes generals, encara molt incipient. Amb tot, cal assenyalar en positiu la iniciativa d'una seixantena d'ens locals i de l'Administració de la Generalitat, que disposen de portal de govern obert.

Pel que fa al desenvolupament de canals de participació ciutadana, el més estès seria el de bústia ciutadana de propostes i suggeriments, que és un instrument d'abast limitat i inadequat per a les formes de participació més complexes, com ara la intervenció ciutadana en els processos de presa de decisions. Amb tot, també cal assenyalar que, de forma més individual, es constata l'existència, tant en l'àmbit de l'Administració de la Generalitat com d'alguns ens locals, d'experiències de participació ciutadana més articulades i efectives, però de caràcter singular.

3.9. Sistema de garanties. Règim sancionador

El curt termini transcorregut entre l'entrada en vigor de la Llei i la sol·licitud de dades sobre l'aplicació comporta que no hi hagi constància de la incoació, i encara menys resolució, de cap procediment sancionador per infraccions tipificades en la Llei 19/2014. Cal, per tant, posposar per a futures avaluacions la verificació que aquest sistema compleix la seva funció de corregir conductes i actuacions contràries a les determinacions de la Llei.

3.10. Les activitats de difusió i informació sobre el contingut de la Llei 19/2014

A l'empara del Conveni marc de 2 de juny de 2015 entre el Departament de Governació i Relacions Institucionals, el Consorci d'Administració Oberta de Catalunya (AOC), l'Escola d'Administració Pública de Catalunya (EAPC), les diputacions catalanes, l'Associació de Municipis i Comarques i la Federació de Municipis de Catalunya, durant l'any 2015 i 2016 s'ha concretat una sèrie d'activitats formatives per difondre els continguts de la Llei 19/2014, en alguna de les quals ha participat el Síndic de Greuges.

La Direcció General d'Acció Cívica i Comunitària ha portat a terme actuacions formatives adreçades a entitats del segon i tercer sector, sobre les obligacions de transparència d'aquestes entitats.

Paral·lelament, s'han editat guies per a l'aplicació de les obligacions de transparència, adreçades als ens locals i fundacions i associacions.

El Consorci AOC dóna accés també a través del seu portal a les guies de suport i a consultes jurídiques sobre l'aplicació de la Llei.

No consta en la informació rebuda el desplegament d'activitats adreçades específicament a la difusió del contingut de la nova Llei, en general, ni singularment sobre la configuració del dret d'accés i les vies per exercir-lo. Cal assenyalar, però, la iniciativa de l'Administració de la Generalitat de difondre, a través de les xarxes socials, activitats, novetats i altres notícies rellevants entorn de la promoció de la transparència de les administracions públiques, la participació ciutadana i informar sobre les actualitzacions i nous fitxers de dades obertes.

4. PARLAMENT DE CATALUNYA

La disposició addicional cinquena de la Llei 19/2014 conté un mandat al Parlament de Catalunya perquè la cambra faci les adaptacions del seu marc normatiu intern que siguin necessàries per complir els requeriments establerts per la mateixa Llei. Aquesta adaptació normativa, en termes generals, ja es va portar a terme amb la modificació del Reglament del Parlament, aprovada el 8 de juliol de 2015, i dels Estatuts de Règim i Govern Interiors (ERGI), del 18 de desembre de 2014. Pel que fa als continguts concrets requerits, se centren en els àmbits següents:

4.1. Portal de la Transparència

Ni la disposició addicional cinquena de la Llei 19/2014 ni les normes pròpies del Parlament de Catalunya determinen quin ha de ser el contingut del portal de transparència d'aquesta institució i els elements que, de manera concreta, n'han de formar part. Un cop examinat el portal de transparència creat, es constata que l'estructuració de la informació s'ha fet tenint en compte les especificitats de la institució i de la seva activitat.

Com a valoració general es pot assenyalar que està ben estructurat i que combina la indexació de matèries disponibles al web de la institució mitjançant enllaços, amb l'opció de descàrrega directa de documents en alguns casos. Tanmateix, alguns dels continguts previstos en la disposició addicional, com ara el registre de grups d'interès i el formulari per a l'exercici del dret d'accés a la informació parlamentària a través del portal, estaven pendents en el moment d'examinar el portal.

4.2. Actualització i ampliació dels procediments de participació dels ciutadans en els procediments d'elaboració de les lleis

Tot i que l'experiència del format "Escó 136", iniciada la legislatura anterior, està orientada a afavorir la participació ciutadana, cal entendre que és insuficient i que caldrà desenvolupar altres eines per

garantir la possibilitat de participació efectiva de les persones en totes les iniciatives legislatives i l'obligatòria interacció dels ciutadans amb els òrgans i els subjectes de la vida parlamentària. Cal recordar, en aquest sentit, que la participació ciutadana en l'exercici de la funció legislativa no és només un manament de la Llei 19/2014, sinó que també dimana de l'article 29.4 de l'Estatut d'autonomia de Catalunya.

4.3. Accés a la informació parlamentària

D'acord amb el Reglament del Parlament, el Portal de la Transparència ha de facilitar l'exercici d'aquest dret mitjançant un formulari electrònic senzill i la Mesa del Parlament ha de regular les condicions d'exercici d'aquest dret. En el moment de cloure la redacció d'aquest informe, el Portal de la Transparència encara no incorporava el formulari i la Mesa no havia aprovat la normativa de desplegament.

4.4. Accés a la informació relativa al compliment de les obligacions dels diputats i dels alts càrrecs en matèria d'incompatibilitats, declaracions d'activitats i béns, i també sobre les seves retribucions

En el Portal de la Transparència hi consta la informació dels diputats de la legislatura vigent amb relació al contingut que assenyala la lletra d de la disposició addicional cinquena de la Llei.

4.5. Accés als currículums de les persones proposades per ocupar càrrecs públics el nomenament de les quals és competència del Parlament

Amb relació a aquest punt, el Portal de la Transparència facilita la relació de totes les institucions i els òrgans en el nomenament dels quals participa el Parlament i un enllaç al web corresponent. En el web de cada institució i òrgan es poden localitzar els currículums de les persones que el Parlament ha designat.

4.6. Definició i desenvolupament de les regles de bon govern i de govern obert en l'àmbit parlamentari

L'article 115 del Reglament del Parlament estableix que correspon a la Comissió de Reglament de la cambra aprovar un codi de conducta dels diputats. La proposta articulada de codi de conducta dels diputats va ser aprovada per la Mesa del Parlament el dia 24 de maig de 2016 (BOPC 146, del 2 de juny de 2016) i es troba pendent d'aprovació a la Comissió de Reglament en el moment de cloure la redacció d'aquest informe.

Amb relació a la qualitat normativa, l'article 14 de l'ERGI preveu la creació d'una oficina de qualitat normativa, a qui correspon elaborar estudis i propostes sobre tècnica normativa i sobre la inserció de la legislació catalana en els diversos contextos normatius i socials.

Pel que fa a la consolidació de lleis, els articles 140 a 145 del Reglament del Parlament regulen un procediment per a la consolidació de la legislació vigent que inclou els supòsits i les finalitats que preveu l'apartat 4 de la disposició addicional cinquena de la Llei 19/2014.

4.7. Registre de grups d'interès propi

El Parlament de Catalunya ha de crear un registre de grups d'interès propi. La reforma del Reglament del Parlament regula específicament aquest instrument, per bé que en el moment de finalitzar la redacció d'aquest informe encara no havia estat creat ni era operatiu.

4.8. Sistema de garanties propi, que ha d'incloure, com a mínim, la creació d'un òrgan de reclamació inspirat en els principis establerts pel capítol IV del títol III de la Llei 19/2014

El Reglament del Parlament de Catalunya regula un sistema de garanties propi i preveu expressament que ha de disposar d'un òrgan de reclamació contra les denegacions del dret d'accés a informació pública en poder del Parlament. També estableix l'opció d'assignar a la GAIP, mitjançant conveni amb aquest organisme, la funció de resoldre aquestes reclamacions. Aquesta opció no consta que s'hagi concretat en el moment de cloure la redacció d'aquest informe.

5. CONCLUSIONS

En la introducció d'aquest informe s'ha assenyalat que la Llei 19/2014 planteja el repte d'una transformació profunda en la manera en què les administracions tradicionalment serveixen els ciutadans i s'hi relacionen; un canvi profund en què l'accés a la informació pública ha de ser un dret generalitzat i fàcilment a l'abast, en què s'expliquin les decisions que s'adopten, s'avanci cap a un model d'administració pública que es regeixi en les seves relacions amb els ciutadans pels principis de bona administració i participació ciutadana en les polítiques públiques més transcendents, i que, al mateix temps, reti comptes del resultat d'aquestes polítiques i de les seves decisions.

És cert que aquests paràmetres ja s'havien introduït prèviament en àmbits sectorials concrets, de manera més o menys àmplia, però mai amb la generalitat i l'extensió que determina la Llei 19/2014. En aquest procés de transformació profunda, que ha de vèncer dificultats d'ordre material i resistències culturals, el Síndic considera que la finalitat de la funció d'avaluar el compliment de la Llei ha de ser contribuir a fer possible assolir aquest objectiu amb l'amplitud que aquesta el planteja.

Amb la perspectiva d'una transformació d'aquesta magnitud, que no pot ser assolida en un any de vigència ni depèn només del compliment formal de les obligacions, les conclusions i les recomanacions que es recullen a continuació tenen per finalitat detectar mancances i limitacions que poden dificultar l'aplicació de la Llei en tota la seva extensió i proposar mesures que poden contribuir a millorar-la.

A banda de les conclusions de l'anàlisi de cadascun dels àmbits materials analitzats, i que es recullen en els apartats corresponents, cal destacar, amb caràcter general, les següents:

- **Capacitat d'adaptació a la Llei.** La consolidació dels canvis que imposa la Llei requereix una inversió de recursos significativa, que s'ha de detreure d'altres àmbits o generar de nou, i que ha de ser sostinguda en el temps, amb les dificultats que això comporta en un context perllongat

de restricció de la despesa pública. Adaptar un volum ingent d'informació a formats oberts i interoperables, gestionar la informació per facilitar-ne la localització i l'accés o incorporar instruments de participació ciutadana de manera permanent, per esmentar només tres de les adaptacions que requereix la Llei, comporta una inversió de recursos notable. Aquest és un obstacle a curt i mitjà termini que no es pot ignorar en fer l'avaluació i que no consta que el legislador hagi identificat i tingut en compte, més enllà dels mecanismes de suport a les entitats locals i subjectes privats que fixa la norma.

Tanmateix, l'absència d'un càlcul realista (i complex) del cost econòmic i organitzatiu del compliment de la Llei per als subjectes obligats comporta que calgui fer aquesta estimació a posteriori. Ignorar la necessitat de recursos per complir la Llei portarà a l'incompliment de fet o al compliment només parcial. Una altra cosa és que, un cop identificades i dimensionades les necessitats de recursos, cada administració ho hagi de preveure com a prioritat pressupostària i aprovar el seu pla estratègic (amb el suport que calgui en el cas de les entitats amb menys recursos) per executar les obligacions que imposa la Llei. Així, en el cas de les administracions territorials, el volum i la diversitat d'obligacions que incorpora la Llei requereixen, a criteri del Síndic, l'elaboració d'un pla que identifiqui les actuacions necessàries per aplicar-les i en prevegi l'execució. La Llei només ha previst aquest pla per a la Generalitat.

- **Entrada en vigor i transformació efectiva.** Com tota transformació rellevant, requereix un cert temps per sedimentar i no es pot lligar estrictament amb un criteri rigorista a la dada formal de l'entrada en vigor de la Llei 19/2014 que obvii aquesta realitat: canvi profund, a partir d'un procés sostingut, i volum de recursos necessaris en un context de limitació de la despesa. Així, aquest primer informe d'avaluació permet constatar que, en termes generals, en els àmbits de la Llei que requereixen l'elaboració acurada de nous instruments o la revisió profunda dels ja existents el compliment s'endarrereix, de manera generalitzada, més enllà de l'entrada en vigor.

- **Necessitat de desplegament reglamentari.** Aquesta primera avaluació ha posat de

manifest la dificultat per concretar l'abast i el contingut d'una part de les obligacions que estableix la Llei, en algun cas només enunciades o esbossades en el text legal. En aquest sentit, d'una banda, caldria valorar l'oportunitat que matèries com ara el dret a una bona administració i a la participació ciutadana disposin d'una regulació legal independent i més completa que la que actualment ofereix la Llei 19/2014. D'altra banda, la necessitat d'un desplegament reglamentari es fa singularment evident i el seu endarreriment condiciona, en part, l'aplicació de la Llei i la mateixa tasca d'avaluació.

- **Àmbit material de la Llei com a dificultat per desplegar-la.** També cal destacar que l'ampli abast de matèries regulades i pendents de desplegament pot influir en

aquest endarreriment a l'hora de desplegar reglamentàriament la Llei. El desplegament reglamentari de la Llei 19/2014 possiblement seria més fàcilment abordable si es fes individualment per matèries o, en tot cas, separant transparència –publicitat activa i dret d'accés– de la resta.

- **Regulació homogènia per a subjectes de naturalesa molt diversa.** A banda de la necessitat del desplegament reglamentari, aquesta primera avaluació de la Llei també evidencia les dificultats per harmonitzar les determinacions de la Llei amb la configuració, la naturalesa i les funcions de cada tipologia d'administracions i institucions. Tractar homogèniament el que és heterogeni no ha facilitat la implementació de la Llei i pot frenar-ne l'aplicació.

6. RECOMANACIONS

A continuació es recull una llista de suggeriments i recomanacions que, a criteri del Síndic, es desprenen de l'informe i de les conclusions que s'han exposat en l'epígraf anterior.

6.1. Recomanacions de caràcter general

- **Difusió del contingut de la Llei entre la ciutadania.** La Llei 19/2014 introdueix els instruments per a una transformació profunda en l'organització de les administracions i la seva relació amb les persones. Tanmateix, aquest caràcter innovador requereix un esforç singular de difusió entre la ciutadania, que ha de conèixer el contingut de les noves obligacions i els mecanismes per exigir-ne el compliment. Per tant, cal planificar un programa de difusió dels continguts de la Llei al conjunt de la ciutadania que sigui especialment intens en l'àmbit del dret d'accés.
- **Regulació autònoma de la transparència informativa.** La transparència informativa –publicitat activa i dret d'accés– hauria de ser objecte de regulació independent, mitjançant una norma legal dedicada exclusivament a regular de manera íntegra l'accés i la difusió d'informació pública, en línia amb el model dels països del nostre entorn. La regulació conjunta amb obligacions de caràcter ètic, de bona administració i de participació ciutadana pot difuminar-ne l'abast com a dret subjectiu.
- **El dret a un bon govern i a un govern obert també requeriria una regulació singular i més completa.** En el mateix sentit, en el cas dels títols V i VI de la Llei (bon govern i govern obert), també cal valorar l'oportunitat de regular aquestes matèries de manera segregada, mitjançant lleis específiques, que regulin de manera completa el dret a una bona administració en els diferents àmbits de l'activitat pública (el Codi europeu de bona conducta administrativa i el Codi de bones pràctiques del Síndic de Greuges podrien ser una font d'inspiració d'aquesta regulació més completa del dret a una

bona administració) i que, en l'àmbit del govern obert, despleguin alguns elements que la Llei 19/2014 només esbossa. Cadascun d'aquests àmbits materials disposaria, d'aquesta manera, de la regulació independent que mereixen des de la perspectiva dels drets ciutadans que tutel·len. Aquesta regulació independent també facilitaria el desplegament reglamentari individual de cadascuna.

- **Manca el desplegament reglamentari de la Llei 19/2014.** Cal desplegar reglamentàriament la Llei per concretar l'abast i el contingut d'algunes de les obligacions que incorpora, i per facilitar tant el compliment com l'avaluació d'una llei d'aquesta complexitat i dimensió.

L'heterogeneïtat dels subjectes obligats, i la diversitat de funcions i de dimensions farien aconsellable que el desplegament reglamentari, sense reduir l'abast de la Llei, harmonitzés les seves determinacions amb la configuració i les funcionalitats de cada tipologia d'administracions i institucions.

6.2. Publicitat

6.2.1. Generals

- **Cal clarificar el contingut d'algunes obligacions de publicitat.** Malgrat que la regulació en matèria de publicitat activa és prolixa, cal definir –desplegar– el contingut d'algunes obligacions per aclarir-ne l'abast.
- **Cal revisar l'accessibilitat a tots els continguts dels portals de transparència.** L'ús de les tecnologies de la informació per permetre l'accés a través dels portals de transparència facilita, en termes generals, l'accessibilitat de la informació, però cal resoldre els problemes de programari i de protocols de seguretat que poden impedir l'accés a una persona amb coneixements tècnics mitjans. També cal tenir en compte que les tecnologies de la informació poden ajudar a posar a disposició la informació, però no poden substituir les tasques d'organització i de sistematització d'arxius, com a base d'aquesta accessibilitat.

▪ **La informació publicada ha de ser organitzada, entenedora i reutilitzable.** Un dels riscos de la publicitat activa, com en altres àmbits regulats en la Llei 19/2014, és el compliment merament formal. Cal que la publicació de la informació no sigui només un abocament desorganitzat de dades. Tot i que era complex en aquest primer estadi d'aplicació de la Llei, cal adoptar en un futur com més immediat millor criteris mínims d'estructuració, organització interna i homogeneïtzació de la informació, de manera que l'accés sigui com més fàcil millor i de manera intel·ligible i comparable (a vegades la complexitat deriva del mateix contingut, però en alguns casos el format de publicació dificulta, per si mateix, la comprensió de la informació). També cal una organització d'arxius en formats comuns que en permeti la interoperativitat.

Cal dedicar esforços a elaborar i publicar guies d'interpretació d'aquella informació publicada que sigui més complexa per a la majoria de ciutadans.

El responsable de la publicació de dades ha de tenir cura de la seva qualitat i actualització, però també de la seva accessibilitat i del manteniment dels enllaços quan l'accés no es fa directament des del portal.

La publicació d'informació reutilitzable requereix, en molts casos, un esforç significatiu d'adaptació de format que no pot ser immediat, però, fins que així sigui, cal permetre a les persones, en tots els casos, una mínima interacció amb la informació publicada (cerca, impressió, exportació de dades).

▪ **Cal adaptar les obligacions de publicitat a la tipologia d'obligats.** El desplegament reglamentari de la Llei hauria de concretar, sense reduir-ne el contingut, el compliment de les obligacions de publicitat d'acord amb la diferent naturalesa dels ens obligats al compliment.

▪ **S'han de publicar els continguts de publicitat que encara no s'han elaborat.** La publicitat d'elements que requereixen que prèviament s'articulin processos, s'organitzin les dades o es reelaborin continguts d'acord amb la Llei requereix un

esforç organitzatiu i de recursos difícil de concretar en el termini d'entrada en vigor de la Llei, però que s'hauria de fer efectiu en el futur immediat.

6.2.2. Amb relació als subjectes obligats

6.2.2.1. Generalitat de Catalunya i ens dependents

▪ **Cal millorar la qualitat de la informació publicada al Portal de Transparència de la Generalitat.** Des del punt de vista de format i presentació de la informació publicada, la primera fase d'abocament de dades en compliment de la Llei hauria d'anar seguida, a curt i mitjà termini, per un esforç perquè tota la informació publicada sigui accessible, comparable i intel·ligible per als ciutadans, en els termes que propugna la Llei 19/2014.

L'Administració de la Generalitat hauria de valorar quina part de la informació que actualment es publica agregada permetria al ciutadà tenir una informació més concreta sobre el funcionament d'aquesta administració si es presentés estructurada per departaments.

▪ **Cal publicar els continguts pendents d'elaboració.** Com succeeix amb tots els ens obligats, la Generalitat ha d'accelerar la posada en marxa efectiva de determinats instruments previstos en la Llei i que encara estaven en procés d'implementació en el moment d'avaluar el portal (cartes de serveis, indicadors de qualitat dels serveis públics, entre d'altres), ja que també condicionen el compliment de les obligacions de publicitat. En els casos d'informació que pugui ser més complexa per a la majoria dels ciutadans, cal posar a la seva disposició instruments que en facilitin la comprensió.

▪ **Els ens dependents de la Generalitat han de complir les obligacions de publicitat.** Tots els ens públics de la Generalitat haurien de tenir un portal de transparència que permetés als ciutadans accedir directament a la seva informació. L'Administració de la Generalitat ha de facilitar als ens que ho requereixin el suport i l'assessorament que necessitin per poder complir les obligacions de transparència, i també l'ús de les seves plataformes quan sigui possible.

- **La Generalitat ha de mantenir el suport a l'Administració local.** La tasca de suport als ens locals que ho requereixin per facilitar-los el compliment de les obligacions de transparència s'ha de mantenir en el futur immediat per fer possible que els continguts dels portals s'adeqüin progressivament als paràmetres de facilitat d'accés i comprensió, interoperabilitat i reutilització.

6.2.2.2. Ajuntaments i ens que en depenen

- **Cal articular mecanismes complementaris de suport als municipis amb menys recursos.** El suport a municipis de menys de 20.000 habitants no pot ser només tecnològic. Per complir les obligacions de publicitat i fer-ho amb els requisits de qualitat que determina la Llei també calen recursos jurídics, econòmics i de personal –sobretot quan cal elaborar per primera vegada la informació o bé reelaborar-la amb els paràmetres de la Llei– que aquests municipis no tenen i que, de moment, no hi ha constància que s'hagin posat al seu abast amb la intensitat requerida. En el cas dels ens dependents, la publicitat també depèn en bona mesura dels recursos que l'ens matriu els faciliti.

Cal potenciar les iniciatives per posar a disposició dels ajuntaments les plataformes de difusió d'informació pública que ja existeixen, en col·laboració amb la Generalitat, els ens locals supramunicipals, les entitats municipalistes i l'AOC, amb la finalitat de facilitar el compliment de les obligacions de publicitat als ens amb menys recursos i, al mateix temps, afavorir l'homogeneïtat dels formats i que siguin comparables.

- **Cal millorar la qualitat de la informació publicada.** Com en el cas de l'Administració de la Generalitat, en el futur immediat cal anar més enllà del compliment formal de l'obligació de publicar. Els ajuntaments han d'establir criteris d'estructuració, organització i homogeneïtzació de la informació pública, de manera accessible i comprensible per als ciutadans. Addicionalment, també cal que la informació sigui fàcilment accessible des del lloc web municipal i que s'incorpori al Portal de Transparència de la Generalitat, amb la perspectiva que, en un futur com més

proper millor, des d'aquest portal es pugui accedir a la informació de tots els ens locals en format estructurat, comprensible i comparable.

6.2.2.3. Ens locals supramunicipals

- **S'han de difondre les eines que faciliten l'accés a la informació publicada.** Els ens supramunicipals han desenvolupat una tasca de suport als municipis que també s'ha concretat en l'àmbit de la transparència. Algunes de les eines creades en aquest àmbit s'haurien de posar a disposició de totes les administracions perquè són útils per facilitar l'accés a la informació (seria el cas dels cercadors específics de normativa del BOP).

- **Cal establir mecanismes de difusió d'informació compartida.** En el cas d'informacions que gestionen per compte d'altres entitats locals, cal vetllar perquè la informació compartida sigui accessible fàcilment i no generi confusió.

6.2.2.4. Ens de cooperació (mancomunitats i consorcis)

- **Cal que totes les mancomunitats de municipis i consorcis compleixin les obligacions de transparència.** Cal generalitzar la implementació de les obligacions de transparència també en aquest àmbit –amb el suport, si escau, dels ens que en formen part– amb relació als ens que encara no ho hagin fet o ho hagin fet de manera només incipient.

6.2.2.5. Entitats estatutàries

- **Adaptació de la regulació de publicitat a la seva naturalesa singular.** Cal valorar si l'especificitat d'aquestes institucions requereix una regulació singularitzada en matèria de transparència que adapti els determinis de la Llei 19/2014 a la seva naturalesa específica i les seves funcions, sense reduir-ne l'abast.

6.3. Dret d'accés a la informació pública

- **Cal un esforç per difondre el dret d'accés entre la ciutadania en general, els mitjans de comunicació i en l'àmbit edu-**

catiu. Les baixes xifres de sol·licituds d'accés a la informació pública evidencien la necessitat de reforçar la difusió del dret d'accés a la informació pública, la seva configuració legal i la forma d'exercir-lo. El contrast amb la regulació anterior i la trajectòria d'un ús molt limitat i poc efectiu ha de comportar també un esforç singular per difondre entre la ciutadania l'existència d'aquest dret i la seva configuració, i per fomentar-ne l'exercici. Les referències a aquesta qüestió en la Llei 19/2014 són molt limitades, quan hauria d'haver rebut, a parer d'aquesta institució, una atenció especial. El Conveni 205 del Consell d'Europa, sobre accés a documentació pública, és taxatiu a l'hora de reclamar a les administracions públiques iniciatives per informar els ciutadans sobre el seu dret a accedir a la informació pública i per facilitar-los-en l'exercici.

Tanmateix, en la informació aportada per l'Administració de la Generalitat no consta cap activitat de difusió sobre el dret d'accés adreçat a la ciutadania en general. Aquesta és una mancança que cal corregir en el futur immediat, incorporant iniciatives de difusió adreçades a la població en general, als mitjans de comunicació i, molt singularment, posant a disposició dels instituts d'ensenyament secundari material i continguts que donin a conèixer aquest dret a obtenir la informació que els convingui de les administracions i el seu caràcter d'instrument imprescindible per a la participació democràtica i el control sobre els poders públics.

- **Cal formar els responsables de resoldre les sol·licituds d'accés.** En paral·lel, cal un esforç formatiu significatiu per facilitar als professionals que han de resoldre les peticions els instruments necessaris per fer-ho correctament. Les xifres de baixa resolució expressa en la prova del ciutadà ocult són un indicatiu de la necessitat de reforçar els recursos que dediquen les administracions a aquesta funció i el suport i la formació que reben els professionals que han de resoldre les peticions.

La informació sobre activitats formatives amb relació als drets i les obligacions que estableix la Llei 19/2014 reflecteix un

important esforç col·laboratiu de les administracions públiques catalanes i les associacions municipalistes amb aquesta finalitat que el Síndic confia que es mantingui els propers anys. La regulació del dret d'accés a la informació pública ha de ser una peça central de la formació del personal de les administracions, pel seu caràcter innovador i per les dificultats que inicialment pugui comportar aplicar els nous paràmetres per als responsables de valorar les sol·licituds.

- **S'han d'organitzar els arxius administratius per facilitar l'accés.** Una bona organització i gestió d'arxius és un complement imprescindible del dret d'accés. Només aquesta gestió adequada pot evitar que la resposta a la petició d'accés sigui que la informació no es troba o no està disponible.

- **Cal informar el ciutadà de les vies de reclamació quan es desestima la sol·licitud d'accés.** En la fase inicial de consolidació del dret d'accés a la informació pública, les administracions han de ser especialment curoses a l'hora d'informar els ciutadans, quan els deneguen l'accés a la informació demanada, de les vies de reclamació previstes legalment i els terminis per exercir-les.

- **Cal orientar els sol·licitants d'accés que ho requereixin.** Malgrat les limitacions de recursos, també cal que les administracions articulin mecanismes d'auxili al demandant d'accés per formular la seva petició i per interpretar la informació que se li faciliti, amb la finalitat d'afavorir la consolidació d'aquest dret. Les unitats d'informació poden complir aquesta funció d'orientació i suport al sol·licitant, però cal que disposin dels recursos per fer-ho.

- **S'ha de desplegar reglamentàriament l'òrgan de revisió de les resolucions d'accés.** La configuració, les funcions i els recursos de la GAIP estan pendents d'un desplegament que completi la regulació legal com a instrument per consolidar-ne el funcionament i garantir la suficiència de recursos. En el moment de cloure la redacció d'aquest informe, el Projecte de reglament estava pendent del pronunciament del Parlament, d'acord

amb el que estableix l'article 41.2 de la Llei.

Adicionalment, cal que la GAIP disposi dels recursos necessaris per acomplir una tasca de fixació dels paràmetres d'aplicació d'aquest dret, no només a través de la doctrina que dimani de les seves resolucions, sinó també mitjançant l'elaboració de guies d'aplicació, en línia amb les iniciatives dels comissionats d'accés a la informació als països del nostre entorn.

- **Cal facilitar la identificació del sol·licitant.** El desplegament reglamentari del procediment per exercir el dret d'accés hauria d'aportar elements per resoldre les dificultats que genera l'acreditació de la identitat quan la sol·licitud es formula per via electrònica i incorporar alternatives a la signatura electrònica per deixar constància de la identitat del sol·licitant. Mecanismes com una identificació prèvia i unes claus d'accés permanents poden ser una bona alternativa davant la limitada implantació dels sistemes de signatura electrònica avançada.
- **S'ha de reforçar el suport i la formació a les entitats locals en matèria de d'accés a la informació pública.** Les entitats de menor dimensió i recursos tenen dificultats per valorar i resoldre les sol·licituds d'accés que els formuli la ciutadania. Cal, per tant, un esforç formatiu i de suport per possibilitar que puguin resoldre les sol·licituds que reben d'acord amb els paràmetres de la Llei.
- **Obligació de resoldre expressament les sol·licituds d'accés.** Un nombre inferior al 50% de resolucions expresses a les sol·licituds d'accés presentades en el test del ciutadà ocult, tot i la prudència amb què cal extrapolar aquesta dada, porta a recordar que cal resoldre les sol·licituds expressament i dins de termini, per evitar possible accessos indeguts per silenci i per no carregar el ciutadà amb actuacions addicionals.
- **Cal motivar les resolucions denegatòries d'acord amb els paràmetres de la Llei.** La resolució que denega l'accés a la informació pública ha de ser fonamentada i ha d'argumentar explícitament que

l'accés, en el cas concret plantejat, generaria un perjudici al dret o interès protegit pel límit legal; que no hi concorre un interès públic o privat superior que justifiqui l'accés malgrat l'afectació i, en darrer terme, que el límit s'aplica de forma proporcional, de manera que es limita l'accés només en allò que sigui imprescindible per protegir el dret o l'interès afectat.

S'han de considerar contràries a la Llei 19/2014 les resolucions que deneguen l'accés amb una invocació genèrica i poc motivada d'un límit legal, sense ponderar-ne l'aplicació al cas concret amb els criteris que fixa la mateixa Llei: aplicació restrictiva, proporcionalitat i test del dany efectiu i de l'interès públic o privat prevalent. La consolidació de pautes i criteris derivats de la doctrina que emana de les resolucions de la GAIP a les reclamacions contra denegacions d'accés ha de contribuir a consolidar aquest deure de motivació qualificada que exigeix la Llei.

- **Es proposa eliminar el termini de trenta dies per lliurar la informació.** Malgrat el seu abast limitat, el test del ciutadà ocult evidencia que en molts casos la posada a disposició de la informació pot substituir la resolució expressa estimatòria, tal com ja preveu l'article 34.8 de la Llei. Quan això no sigui possible, el termini addicional de deu dies establert en la Llei bàsica estatal hauria de ser suficient per facilitar-la, sense endarrerir innecessàriament l'accés efectiu a la informació. Per aquest motiu, es proposa substituir el termini de trenta dies per lliurar la informació, establert en l'article 36.1 de la Llei 19/2014, pel de deu dies.

6.4. Registre de grups d'interès

- **Cal repensar la definició de grup d'interès que estableix l'article 47.** Una vegada es consolidi el funcionament dels registres, caldrà determinar si la definició legal de grup d'interès genera, per massa extensiva, obligacions innecessàries per a persones i col·lectius que no exerceixen com a grups d'interès. En sentit invers, aquesta delimitació més precisa hauria de servir també per acotar-ne l'abast i evitar

interpretacions que excloguin activitats autènticament d'influència.

- **No pot actuar com a grup d'interès qui no figura en el registre.** Una vegada sigui plenament operatiu el funcionament dels registres de grups d'interès, caldrà que les administracions públiques siguin curoses a excloure de la participació en l'elaboració de normes i en el procés de presa de decisions en matèria de polítiques públiques els ens i les persones que no s'hi hagin inscrit, malgrat estar obligats a fer-ho, sens perjudici que es pugui tractar d'una pràctica sancionable, si escau, a l'empara del que estableix l'article 77.3, lletra f, de la Llei 19/2014.
- **S'han de promoure accions de difusió del caràcter obligatori del registre entre els afectats.** Caldria promoure accions de difusió per donar a conèixer entre les persones i entitats obligades a inscriure-s'hi aquesta obligació i fomentar-ne el compliment.
- **La finalitat del registre és fer pública la seva activitat d'influència.** En qualsevol cas, l'aplicació conjunta del que estableix l'article 49.2 de la Llei, pel que fa al contingut de les anotacions registrals sobre l'activitat dels grups d'interès i de l'obligació establerta per als alts càrrecs en l'article 55, lletra c, pel que fa a la publicitat de la seva agenda oficial, ha de permetre als ciutadans conèixer les intervencions i aportacions d'aquests grups en els processos de presa de decisions públiques.

6.5. Bon govern: codis de conducta

- **Cal adoptar models tipus de codi de conducta.** El baix índex de compliment de l'obligació d'aprovar codis de conducta d'alts càrrecs mena a suggerir la conveniència de demanar que la Generalitat i les institucions de suport a l'Administració local impulsin l'elaboració de codis tipus que puguin facilitar el compliment d'aquesta obligació, i també la relativa a l'establiment de principis ètics i regles de conducta per als contractistes i les persones que reben subvencions.
- **Els codis de conducta haurien de desplegar específicament l'obligació dels alts càrrecs de donar publicitat a la seva agenda oficial i**

d'activitats. L'article 55, lletra c, de la Llei ho determina així i, molt singularment, especifica que cal donar publicitat a les reunions amb grups d'interès i el seu contingut, des de la perspectiva del control de la participació d'aquests organismes en els processos de presa de decisió i d'elaboració de normes, i complementàriament al contingut informatiu del Registre de grups d'interès regulat en el títol IV de la Llei.

6.6. Bon govern: cartes de serveis

- **Cal facilitar l'aprovació de les cartes de serveis amb l'elaboració de models tipus.** Com en el cas anterior, el punt de partida a l'entrada en vigor de la Llei ha estat el d'una baixa implementació de les cartes de serveis com a paràmetres de qualitat exigible als prestadors. Aquesta circumstància i la manca d'experiència d'una part significativa dels ens obligats en l'elaboració de cartes de serveis amb el contingut exigít porten a plantejar també la conveniència d'impulsar models tipus que facilitin el compliment d'aquesta obligació.

6.7. Bon govern: bona administració. Qualitat i avaluació dels serveis públics

- **Cal diversificar els instruments d'avaluació previstos en la Llei.** La Llei 19/2014 concentra l'avaluació de serveis i prestacions a través de la consulta de l'opinió dels usuaris i la publicació al portal de transparència dels seus resultats. Tanmateix, a banda de generalitzar l'ús d'aquests mecanismes d'avaluació en els termes de la Llei, caldria valorar la incorporació d'altres instruments d'avaluació i l'extensió a altres àmbits d'activitat. Anteriorment s'ha assenyalat que el dret a una bona administració requeriria, a parer del Síndic, una regulació singularitzada i més detallada que la continguda en la Llei 19/2014. En el marc d'aquest plantejament, caldria valorar la possibilitat d'introduir l'avaluació preceptiva dels resultats de polítiques públiques més rellevants i el retiment de comptes sobre els seus resultats com a obligacions específiques.
- **Cal precisar el concepte legal de consulta i enquesta.** Pel que fa als

instruments de consulta a la ciutadania sobre el grau de satisfacció quant als serveis públics, l'article 60 hauria de distingir entre enquestes que proporcionin dades representatives del conjunt dels usuaris, subjectes a determinats requeriments tècnics, i altres instruments de consulta de l'opinió dels ciutadans, com el que preveu l'apartat 4 d'aquest article.

6.8. Bon govern: millora de la qualitat normativa

- **Seria convenient articular mecanismes per traslladar l'experiència de l'Administració de la Generalitat en matèria de qualitat normativa a l'àmbit local.** Sens perjudici de les diferències entre l'abast de la potestat normativa – iniciativa i aprovació– d'una administració i l'altra, les experiències d'avaluació i de qualitat normativa en l'àmbit local són molt limitades i aquesta podria ser una via per facilitar el compliment de les obligacions legals en aquesta matèria.
- **Cal una regulació més completa en matèria de qualitat i avaluació normativa.** En el marc de la proposta general d'una regulació més singularitzada del dret a una bona administració, caldria valorar la conveniència de desplegar i harmonitzar

la regulació de la Llei 19/2014 sobre qualitat i avaluació normativa, amb relació a la regulació continguda en la normativa sectorial i de procediment administratiu general en aquesta matèria.

6.9. Govern obert

- **Cal impulsar la creació de portals de govern obert a totes les administracions que incorporin canals permanents de participació ciutadana.** Les entitats locals de menor dimensió requeriran el suport i l'assessorament de l'Administració de la Generalitat i els ens locals supramunicipals per al desenvolupament d'aquests portals. En aquest sentit, caldria fer extensius a l'àmbit de govern obert i participació ciutadana instruments de cooperació interadministrativa equivalents als que s'han posat en marxa en matèria de transparència.
- **Cal ampliar la regulació dels canals i els instruments de participació ciutadana** en el marc de la proposta d'una regularització legal més extensa i singularitzada del model de govern obert que es vol implementar. També en aquest cas és convenient incorporar mecanismes de cooperació i suport interadministratiu, adreçats a generalitzar-ne la implantació a totes les administracions.

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

