



INFORME SOBRE
TRANSPARENCIA,
ACCESO A LA
INFORMACIÓN
PÚBLICA
Y BUEN GOBIERNO
JULIO 2019

SÍNDIC

EL DEFENSOR
DE LES
PERSONES

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

JULIO 2019

SÍNDIC

EL DEFENSOR
DE LES
PERSONES

ÍNDICE

1. INTRODUCCIÓN	5
2. METODOLOGÍA	7
3. ANÁLISIS DE LOS DIFERENTES BLOQUES DE CONTENIDO	11
3.1. Transparencia o publicidad informativa	11
3.2. Derecho de acceso a la información pública	32
3.3. Registro de grupos de interés	41
3.4. Buen gobierno: códigos de conducta	42
3.5. Buen gobierno: buena administración. Derechos a unos servicios públicos de calidad y mejora de la calidad normativa	43
3.6. Gobierno abierto	46
3.7. Sistema de garantías	47
4. PARLAMENTO DE CATALUÑA	49
5. CONCLUSIONES GENERALES	51
6. RECOMENDACIONES	53
6.1. Publicidad	53
6.2. Derecho de acceso a la información pública	55
6.3. Registro de grupos de interés	57
6.4. Buen gobierno: cartas de servicios y calidad normativa	57
6.5. Gobierno abierto	58
6.6. Sistema de garantías	58
ANEXOS	59

Síndic de Greuges de Catalunya

1ª edición: Julio de 2019

Informe sobre transparencia, acceso a la información pública y buen gobierno. Julio 2019

Maquetación: Síndic de Greuges

Impreso sobre papel ecológico

Diseño original: America Sanchez

Foto portada: © Pixel2013/Pixabay

1. INTRODUCCIÓN

Transcurridos cuatro años desde la entrada en vigor de la Ley 19/2014, no se observan cambios sustanciales en referencia a la situación descrita en el informe precedente, en que ya se avanzaba una percepción de ralentización o estancamiento en el desarrollo de las obligaciones de la Ley, una vez finalizada la etapa inicial, que se confirma este año.

Ciertamente, las medidas que se apuntaban entonces para superar este estancamiento (apoyo de las administraciones con mayor capacidad a las de menor dimensión, pero también un compromiso de los responsables de estas últimas para avanzar en la buena gobernanza, fijar el cumplimiento de la Ley como prioridad, e identificar y planificar las actuaciones necesarias para darle cumplimiento) difícilmente pueden concretarse y dar resultados de un año por el otro.

Sin embargo, en el ámbito local, el inicio de un nuevo mandato en junio de 2019 debería ser una buena oportunidad para abordar esta necesidad, asumir el compromiso de analizar necesidades y planificar actuaciones para dar cumplimiento a la Ley.

En referencia a la necesidad de planificar las actuaciones necesarias para hacer efectivas las previsiones de la Ley, cabe destacar que la Administración de la Generalitat tiene un mandato específico para elaborar un plan estratégico y evaluar su aplicación, previsto en el artículo 95 de la Ley 19/2014. El pasado mes de enero, hizo público el informe final de evaluación del Plan de Gobierno Abierto del período 2017-2018.

Este informe presenta los datos globales en forma de porcentajes de ejecución de cada objetivo estratégico general y operativo concreto que establece el Plan 2017-2018. El informe de ejecución final expone cuál ha sido la metodología de seguimiento para definir el grado de ejecución de cada objetivo del Plan y hace públicos los resultados finales, si bien no incorpora, ni indica que se hayan publicado por separado, los datos de las fichas de seguimiento en los que se basa esta evaluación, de acuerdo con la metodología expuesta. De los datos del informe de evaluación destaca que el ámbito en que los objetivos del Plan se han ejecutado en un porcentaje superior es el de participación

ciudadana y calidad democrática (92,3%), ejecutándose los ámbitos de datos abiertos y transparencia de forma más limitada (59,7% y 67,5%), respectivamente.

Entre los objetivos ejecutados solo parcialmente en el ámbito de transparencia hay que hacer referencia a la publicación de información de forma comprensible y en formato reutilizable, que figura en los informes de evaluación del Síndic como una de las obligaciones con un nivel de cumplimiento general menor en todas las administraciones. Coincidiendo con la redacción de este informe, se ha hecho público el Plan de Gobierno Abierto de la Generalitat de Cataluña 2019-2020, en línea de continuidad con el anterior. A algunos de los objetivos establecidos en este Plan se hará referencia en los apartados del informe relativos a cada ámbito material, en la medida en que coinciden con algunos de los aspectos destacados en este informe o los que el Síndic ha presentado anteriormente.

Quizás el ámbito de las obligaciones de publicidad activa, en que se concentraron buena parte de los esfuerzos iniciales, es donde también es más evidente la percepción de estancamiento, puesto que una parte de las administraciones no han dado continuidad al esfuerzo inicial. Sin embargo, en sentido contrario, cabe destacar las administraciones que han publicado contenidos que van más allá de los fijados en la Ley como obligatorios como buena práctica que da cumplimiento al mandato legal de extender la publicidad informativa a los contenidos que son relevantes para la ciudadanía. Este año, en el apartado de publicidad activa, se identifican algunos supuestos de publicidad informativa que van más allá de los contenidos obligatorios de la Ley, si bien con un alcance objetivo y subjetivo necesariamente limitado.

Las cifras de solicitudes de acceso a la información recogidas a través del cuestionario reflejan un incremento notable en relación con el año anterior, si bien aún están lejos de las de otros ámbitos territoriales, de forma que parece que el potencial de crecimiento aún es elevado. A este fin, este año se insiste en la necesidad de reforzar las actuaciones de difusión del derecho de acceso entre la ciudadanía. Así mismo, se constata que la implantación de la herramienta Idecát-móvil facilita notablemente el requisito de acreditar la identidad de la persona solicitante, pero se insiste en solicitar que se

valore la viabilidad de flexibilizar la exigencia de identificación en un procedimiento en que la identidad no es relevante desde la perspectiva de la legitimación de la persona solicitante.

También hay que remarcar que el test de la ciudadana oculta continúa mostrando unas cifras inasumibles de casos en que la información no ha sido ni facilitada ni denegada, además de un tercio de solicitudes sin respuesta, que se van repitiendo en informes sucesivos. Esta situación es especialmente preocupante si se tiene en cuenta que las solicitudes enviadas en el marco de este test no suelen presentar dificultades vinculadas a posibles colisiones con límites al acceso que sea necesario ponderar en el caso concreto y que puedan suponer cierta complejidad de valoración jurídica. En sentido contrario, el análisis de este año parece indicar que las administraciones que han designado de forma clara una unidad responsable de tramitar las solicitudes de acceso y han regulado la gestión en el marco de su organización reciben más solicitudes y muestran un mayor nivel de respuesta expresa.

En otros ámbitos de aplicación de la Ley, los avances también han sido limitados. Así, por ejemplo, no parece justificable que una parte relevante de las entidades locales no disponga de código ético cuando existe un buen modelo disponible desde hace dos años, elaborado en colaboración entre la Generalitat y el ámbito local. Tampoco se observan mejoras relevantes en la elaboración de cartas de servicios adaptadas a los requerimientos de la Ley, a pesar de que en este caso sí concurre una dificultad específica, como es la obligación de fijar estándares mínimos de calidad vinculantes para la Administración. En todo caso, hay que remarcar que esta ha sido la opción del legislador para hacer efectivo el derecho ciudadano a unos servicios públicos de calidad, que hay que aplicar sin más demoras para no convertirla en una medida legal definitivamente fallida.

Desde una perspectiva de gobierno abierto, de modelo participativo, este año se han analizado tres modelos de procesos participativos (Generalitat y dos ayuntamientos), que se valoran de forma globalmente positiva, como buena referencia para otras administraciones, a pesar de que con aspectos mejorables y algunas debilidades. Por el contrario, en el establecimiento de canales permanentes de

escucha activa que faciliten la formulación de propuestas y el diálogo abierto con la ciudadanía, que ya se ha señalado reiteradamente que son un pilar básico para construir un modelo de gobierno abierto, los avances que refleja el cuestionario son muy limitados.

En cuanto a la metodología, a pesar de que los mecanismos de evaluación utilizados son globalmente de continuidad en referencia a las evaluaciones precedentes, en áreas concretas se han incorporado algunas novedades que se describen en el epígrafe siguiente, con la idea de medir elementos hasta ahora no explorados o incorporar perspectivas cualitativas concretas que, si bien eran difíciles de abordar en la etapa inicial de desarrollo de la Ley, progresivamente tienen más sentido a medida en que se avanza en el tiempo de vigencia de la Ley.

Por último, en referencia a la colaboración de las administraciones a las que se ha remitido el cuestionario para obtener los datos necesarios para evaluar el cumplimiento de la Ley, ha sido más elevada que en años anteriores (89%), teniendo en cuenta que, por número de preguntas y tipología de información solicitada, no puede considerarse que su respuesta conlleve dificultades. Es por ello que también se reproduce la relación de administraciones que no han respondido el cuestionario, con indicación de aquellas que tampoco lo hicieron en años anteriores.

En definitiva, en una valoración global de los resultados de esta evaluación, cuyos datos se analizan en las páginas siguientes, hay que confirmar la ralentización general en el proceso de aplicación de la Ley y la necesidad de adoptar medidas para revertir esta situación, que amenaza de hacer permanente lo que aún es un cumplimiento muy limitado en una buena parte de las entidades obligadas. No puede olvidarse que la Ley 19/2014 es compleja de aplicar y supone un reto de grandes proporciones para una buena parte de los obligados, pero también conviene remarcar que su aplicación requiere el convencimiento de que es un paso necesario –no el único– para recuperar la confianza de la ciudadanía en las instituciones que le representan y que, por tanto, implementar todos los instrumentos que la Ley prevé debe ser una prioridad política para los responsables de cada institución.

2. METODOLOGÍA

El planteamiento y la estructura de este informe coinciden con los informes de evaluación precedentes. Esta continuidad metodológica facilita el seguimiento de la evolución en el cumplimiento de la Ley y la comparación con estadios anteriores. Con todo, para esta evaluación se ha procurado obtener datos adicionales en algunas materias, con la pretensión de tener un conocimiento más profundizado de la realidad en aquellos ámbitos, como se señala seguidamente. Sin embargo, hay que tener en cuenta que el alcance del mandato de evaluación anual del cumplimiento de la Ley, referido a todas las obligaciones de la Ley y todos los sujetos obligados, condiciona la metodología del análisis y limita la posibilidad de aplicar métodos alternativos de valoración, necesariamente de alcance mucho más limitado que el teórico fijado por la Ley.

En todo caso, este planteamiento de continuidad no condiciona la posibilidad de que en futuras evaluaciones, en un entorno que debería ser de mayor madurez en la implantación de la Ley, pueda abordarse la aplicación de otros mecanismos de evaluación, tendiéndose a modelos progresivamente más centrados en aspectos cualitativos o a intentar medir el impacto efectivo de la Ley en las relaciones entre administraciones y ciudadanía, y en las propias organizaciones públicas.

El informe está estructurado por bloques materiales que coinciden con los diferentes ámbitos de contenido de la Ley: transparencia o publicidad activa, derecho de acceso a información pública, registro de grupos de interés, obligaciones de buen gobierno y buena administración, gobierno abierto y sistema de garantías. Cada epígrafe recopila los datos y conclusiones más relevantes del análisis efectuado en cada materia. También se ha incluido, como en el año anterior, un epígrafe relativo al Parlamento de Cataluña y su régimen singular –a pesar de que sea de forma meramente ilustrativa de las actuaciones emprendidas, en la medida en que queda fuera del ámbito de la función evaluadora encomendada al Síndic– y uno de conclusiones generales que afectan transversalmente a todos los ámbitos materiales analizados. El último apartado

recoge las recomendaciones que el Síndic de Greuges ha estimado oportuno plantear a partir de los datos obtenidos, también estructurado por ámbitos materiales.

En el ámbito de publicidad activa, se mantiene el alcance objetivo y subjetivo del análisis y se identifican unos elementos esenciales que permiten un seguimiento secuencial del cumplimiento de las obligaciones de publicidad desde la entrada en vigor de la Ley hasta la actualidad. Desde un punto de vista cualitativo, se mantiene el análisis general de los parámetros fijados en la Ley: actualización de la información publicada, claridad e inteligibilidad de la información y del propio portal, y uso de formatos reutilizables.

También desde una perspectiva cualitativa, se ha mantenido el análisis experto de un número limitado de portales, encaminado a valorar si la información publicada es completa y adecuada para conocer la configuración de la entidad y su actividad. Este análisis con criterio de experto, que implica un conocimiento previo y profundo de la organización que se valora, se ha llevado a cabo a un total de 17 entidades de las diferentes tipologías de sujetos obligados y sobre ocho ámbitos de contenido material de información y uno de valoración general del portal.

Adicionalmente, este año se ha querido analizar por primera vez la presencia de contenidos de información no requerida por la Ley 19/2014. Esta perspectiva ofrece una cierta complejidad porque, si se quiere plantear de forma sistemática, requiere identificar previamente los elementos no obligatorios que se analizarán, siendo esta identificación necesariamente arbitraria, por la ausencia de referencia normativa, y limitada, puesto que supone un esfuerzo evaluador adicional al que ya se estaba realizando, con los mismos recursos.

Se trata de una primera aproximación desde esta perspectiva de análisis, realizada de forma agregada por tipología de entes, y que busca en los portales seleccionados un total de siete elementos, relacionados con facilitar el contacto de la ciudadanía con la Administración, en cuanto a la disponibilidad de portal de datos abiertos y sobre la presencia de referencias explicativas que faciliten la comprensión de la información. Con esta iniciativa de valoración

que se empieza este año pretende identificarse y fomentar la publicación de elementos adicionales que aporten un valor añadido, más allá del cumplimiento de la Ley, desde la perspectiva de las personas que acceden.

Los datos de este análisis se presentan agrupados por tres tipologías de administraciones (Generalitat, entes locales y entes públicos dependientes de las administraciones territoriales) y pueden consultarse en la web del Síndic, como anexos al informe, junto con el conjunto de datos recogidos y los documentos elaborados por el equipo investigador.

Para este informe no se ha llevado a cabo el análisis de perspectiva ciudadana y de plataformas de publicación conjunta de información iniciada el año pasado, porque, realizada con parámetros similares, no aportaría elementos relevantes habiendo transcurrido solo un año desde el análisis anterior, sin perjuicio de recuperar esta perspectiva en evaluaciones posteriores, con el mismo enfoque o diferente.

En cuanto a la presentación de los datos evaluados, este año se ha elaborado una explotación gráfica de los resultados globales por nivel de cumplimiento (incumplimiento grave, amplio y puntual, y cumplimiento generalizado) de cada tipología de sujetos analizados, expuestos por número de sujetos y por porcentaje. Así mismo, se ha incorporado una explotación gráfica comparativa de los resultados obtenidos en los elementos fundamentales de publicidad activa entre la Administración de la Generalitat y los ayuntamientos de más de 100.000 habitantes, en que, salvando las diferencias organizativas y de régimen jurídico, se encontrarían en situación más próxima desde una perspectiva de capacidad. En ambos análisis, se hace referencia en el apartado correspondiente a publicidad activa y pueden consultarse de forma completa, como anexos al informe, en el portal del Síndic de Greuges.

En referencia a la evaluación del ejercicio del derecho de acceso, los datos analizados se han obtenido mediante el cuestionario enviado a todos los sujetos obligados (1.007 encuestas), el test de la ciudadana oculta (247 solicitudes), el análisis de 100 resoluciones desestimatorias publicadas por

las administraciones que las han dictado (Generalitat de Cataluña, Ayuntamiento de Barcelona, Universidad Autónoma de Barcelona y Universidad Pompeu Fabra) y entrevistas con responsables en esta materia. Por tanto, también se trata de una metodología en línea de continuidad con los informes precedentes, si bien, como novedad, cabe destacar que el muestreo de entidades a quien se ha enviado una solicitud de acceso en el marco del test de la ciudadana oculta incluye este año entidades del sector público local, con un total de 20 solicitudes dirigidas a esta tipología de entes.

Así mismo, a través del cuestionario enviado a todos los obligados, este año se ha preguntado si se había aprobado una norma para la aplicación del derecho de acceso y si se había creado una unidad responsable de la tramitación de las solicitudes, a fin de valorar de forma relacionada estos datos con los relativos al número de solicitudes y con los obtenidas sobre la tramitación y resolución de las solicitudes, en el caso de las entidades a quien se ha dirigido una demanda de información en el marco del test de la ciudadana oculta.

En referencia al resto de ámbitos materiales regulados en la Ley 19/2014, el cuestionario que se ha dirigido a los entes obligados contenía un máximo de 22 preguntas, relativas a estos ámbitos. Los datos objeto de valoración se han ampliado con el examen directo de algunos de los instrumentos que la Ley ha previsto que las administraciones deben incorporar. En concreto, se han analizado las cartas de servicios enviadas con el cuestionario (334), para verificar que tenían el contenido establecido preceptivamente en el artículo 59 de la Ley 19/2014. Así mismo, se han analizado los modelos de procesos participativos de la Administración de la Generalitat de Cataluña y los ayuntamientos de Barcelona y Sant Cugat del Vallès, para valorar la adecuación a las pautas fijadas por la Ley 19/2014 en esta materia. El resultado de estas valoraciones se recoge en los apartados de contenidos correspondientes.

Complementariamente, se han llevado a cabo entrevistas con responsables de la Administración de la Generalitat (Secretaría de Transparencia y Gobierno Abierto, Secretaría de Administración y Función

Pública, Dirección General de Derecho y Entidades Jurídicas, Dirección General de Participación Ciudadana y el Área de Mejora de la Calidad Normativa), la Agencia de Transparencia del Área Metropolitana de Barcelona (AMB), el Ayuntamiento de Barcelona (Oficina de Transparencia y Buenas Prácticas y Comisionado de Participación Ciudadana y Democracia Activa), el Ayuntamiento de Sant Cugat del Vallès, la Comisión de Garantía del Derecho de Acceso a la Información Pública (GAIP), la Asociación Catalana de Municipios y la Federación de Municipios de Cataluña, que han facilitado el acceso a información adicional de utilidad para la valoración de las iniciativas de desarrollo de la Ley llevadas a cabo y en trámite, así como sobre las dificultades afrontadas en los ámbitos de actuación respectivos.

El período analizado es todo el año 2018, excepto en el caso de las obligaciones de

publicidad activa, en que se ha analizado la información publicada en el momento en que se han analizado los portales, el primer trimestre de 2019. Los equipos investigadores que han llevado a cabo los trabajos de obtención, explotación y valoración de los datos sobre el cumplimiento de la Ley en que se basa este informe han sido la Fundación Carles Pi i Sunyer, que ha llevado a cabo el análisis de los portales de transparencia; la Universidad Abierta de Cataluña, a través del doctor Agustí Cerrillo, con el apoyo técnico del señor Albert Urrutia, que ha realizado el análisis del derecho de acceso a la información pública, y la Fundación Bosch y Gimpera, a través de los doctores Juli Ponce y Manuel Villoria, en cuanto al resto de ámbitos materiales de la Ley. Todos estos trabajos pueden consultarse, tal y como han sido presentados, como anexos a este informe, en la [web institucional del Síndic](http://www.sincat.cat). (www.sincat.cat).

3. ANÁLISIS DE LOS DIFERENTES BLOQUES DE CONTENIDO

3.1. Transparencia o publicidad informativa

Tal y como se desprende de lo que se ha señalado en el apartado de metodología del informe, y en línea de continuidad con las evaluaciones de los tres años anteriores, las obligaciones de publicidad activa y del ejercicio del derecho de acceso a la información pública concentran buena parte del trabajo de análisis en que se fundamenta este informe de evaluación. Y esto es así no solo por el nivel más exhaustivo de la regulación de estas materias en la Ley 19/2014 y la disponibilidad de los datos, que permiten un acercamiento más preciso a su aplicación a partir de las obligaciones legales, sino también porque publicidad y derecho de acceso son los dos pilares básicos en que se sustenta el modelo de gobernanza propuesto por la Ley. La ciudadanía no puede valorar si las

administraciones actúan bajo criterios de integridad y buena administración, ni puede evaluar la calidad de los servicios públicos si no recibe información confiable sobre estas materias. Y tampoco puede participar en la elaboración de normas, el diseño de planes y programas de actuación o la toma de decisiones si no tiene información precisa sobre las actuaciones en que quiere participar.

En cuanto a la publicidad informativa, la labor de evaluación se centra de nuevo en verificar directamente el contenido de los portales de transparencia de las administraciones y demás entes obligados.

Los sujetos evaluados y elementos de información identificados como fundamentales o más relevantes coinciden, con muchas pocas variaciones, con los de los informes anteriores, de forma que, también desde esta perspectiva, se favorece el seguimiento evolutivo del cumplimiento de las obligaciones de publicidad.

Tabla 1. Número y porcentaje de entes analizados sometidos al cumplimiento de la Ley 19/2014, de transparencia, según tipo, para el año 2019

Tipo de ente	Número de entes	Porcentaje (%)
Generalitat de Catalunya	131	5,5
Administración local	1.542	64,6
Entes de cooperación (consorcios y mancomunidades)	393	16,4
Instituciones de la Generalitat a que se refiere el EAC	6	0,3
Universidades públicas	7	0,3
Colegios profesionales	33	1,4
Partidos políticos, fundaciones y asociaciones vinculadas	21	0,9
Fundaciones	200	8,4
Instituciones sin ánimo de lucro	27	1,1
Otros entes	27	1,1
Total	2.387	100,0

Fuente: Fundación Carles Pi i Sunyer

Se trata, por tanto, de un volumen de sujetos muy elevados y de naturaleza, estructura y régimen jurídico muy diversos, de forma que no resulta posible una comparación homogénea entre todos ellos. Por esta razón, igual que en años anteriores, la comparación gráfica de los resultados del análisis y la evolución desde los años anteriores que se recoge a continuación se centra en las administraciones territoriales y sus entes instrumentales, agrupadas por tipologías –por volumen de población, en el caso de los ayuntamientos–, en que puede observarse la evolución del

cumplimiento de las obligaciones de publicidad en esta tipología de ente. El cuadro comparativo hace referencia sobre todo a presencia de los contenidos de publicidad obligatorios en la Ley 19/2014 y comunes a las administraciones territoriales y su sector público, pero también incorpora elementos cualitativos que establece la Ley, fundamentalmente en cuanto a accesibilidad de la información (estructuración del portal, presencia de buscadores y menús o árboles de contenido), actualización de la información publicada y uso de formatos reutilizables.

Tabla 2. Elementos fundamentales de publicidad activa

	Generalitat				Entes públicos Generalitat				Supramunicipales				Entes dependientes supramunicipales				Más de 50.000 habitantes				De 20.000 a 49.999 habitantes				De 5.000 a 19.999 habitantes				De 500 a 4.999 habitantes				Hasta 499 habitantes				Entes dependientes municipales							
	2016	2017	2018	2019	2016	2017	2018	2019	2016	2017	2018	2019	2016	2017	2018	2019	2016	2017	2018	2019	2016	2017	2018	2019	2016	2017	2018	2019	2016	2017	2018	2019	2016	2017	2018	2019	2016	2017	2018	2019				
Dispone de web, portal de transparencia con información	100	100	100	100	85,0	92	91,2	92,3	97,9	100	100	100	67,3	66,7	79,2	84,9	100	100	100	100	100	100	100	100	100	100	100	100	100	100	100	100	100	100	100	100	99,7	100	100	100	53,4	61,4	64,7	73
Portal de transparencia en el portal web		46,2	61,5	53,8	61,1	63,4	73,7	74,4	70,2	100	100	100	9,6	29,6	56,6	58,5	95,7	100	100	100	80,5	100	100	100	80,7	95,2	98,6	100	73,9	94,5	98,2	99,2	73,2	94,1	97,6	99,4	11,0	21,3	33,5	37,4				
Buscador en el web del ente		100	100	100	75,9	78,9	82,9		93,6	100	97,8		44,4	64,2	77,4		100	100	100		100	100	100		97,9	99,3	99,3		93	99	100		93,8	99,7	99,7		37,9	55	58,4					
Menú o árbol de contenidos		100	100	100	90,2	91,2	90,6		100	100	100		63	77,4	84,9		100	100	100		100	100	100		100	100	100		100	100	100		99,4	99,4	99,4		55,5	63,1	69,4					
Mecanismos de contacto con el ciudadano	100	100	100	100	80,5	85,7	90,4	88	97,9	95,7	100	100	63,5	61,1	75,5	83	100	100	100	100	100	100	100	100	100	100	100	100	99,3	100	100	100	98,8	100	100	100	50,3	53,3	62,2	66,7				
Formulario general	84,6	100	100	100	63,7	55,4	62,3	67,5	80,9	80,9	80,9	80,4	34,6	44,4	56,6	60,4	100	100	100	78,3	87,8	87,8	90,2	87,8	75,9	82,9	80,8	89,8	68,7	83,3	77,9	84,2	56,3	71,5	68,6	79,2	30,6	26,4	35,9	36,6				
Espacio de propuestas y sugerencias	92,3	100	100	100	31,0	18,8	25,4	34,2	76,6	87,2	93,6	93,6	19,2	16,7	22,6	32,1	95,7	100	100	100	65,9	97,6	97,6	100	55,2	86,3	93,2	94,6	38,7	84,3	86,7	95	28,3	78,5	78,1	89	8,8	9,4	15,1	16,4				
Espacio para hacer solicitudes vinculadas a información pública	53,8	100	100	100	20,4	11,6	33,3	35,9	25,5	78,7	80,9	89,1	0,0	16,7	13,2	32,1	60,9	91,3	95,7	100	46,3	80,5	85,4	95,1	20,7	81,5	87	89,1	14,3	81,3	81,5	92,5	11,7	71,8	68,9	79,8	2,8	6,4	10,6	12,3				
Espacio de consulta de propuestas y sugerencias	7,7	100	100	100	0,9	2,7	1,8	5,1	4,3	6,4	6,4	10,9	0,0	1,9	1,9	1,9	4,3	13	52,2	21,7	9,8	7,3	9,8	9,8	2,1	7,5	8,2	8,2	0,5	8,8	8,3	8,3	0,9	10,4	6,2	2,4	1,1	0,6	1	1,7				
Dirección electrónica general	61,5	30,8	61,5	46,2	66,4	70,5	82,5	78,6	89,4	89,4	97,9	97,8	57,7	57,4	66	66	87,0	91,3	100	95,7	87,8	87,8	95,1	97,6	87,6	91,8	95,2	98,6	91,1	92	96,7	98,7	95,2	97	98,5	99,4	44,8	47,1	56,8	58,8				
Dirección electrónica alcalde, presidente o consejero	23,1	30,8		7,7	15,0	8	11,4	9,4	29,8	36,2	42,6	47,8	5,8	7,4	20,8	20,8	95,7	95,7	100	95,7	80,5	90,2	95,1	97,6	77,9	76,7	89	92,5	44,8	43,5	51,4	52,4	16,3	26,7	31,1	32,6	1,3	3,1	2,8	2,5				
Correo electrónico de regidores o representantes del ente		30,8	53,8	53,8	7,1	6,3	7	4,3	27,7	36,2	40,4	45,7	3,8	9,3	18,9	17	91,3	95,7	100	95,7	78,0	90,2	95,1	97,6	78,6	76,7	86,3	87,1	37,4	35,8	41,1	41,4	9,0	18,7	20,4	21,1	1,3	2,3	1,8	2,3				
Correo electrónico del director	46,2	30,8	53,8	53,8	10,6	4,5	7	11,1					3,8	3,7	9,4	9,4																					1,1	1,6	2,2	1,5				
Correo electrónico de los departamentos	53,8	23,1	38,5	100	24,8	15,2	15,8	19,7	38,3	27,7	23,4	26,1	9,6	7,4	7,5	3,8	87	91,3	95,7	95,7	56,1	22	46,3	46,3	38,6	15,1	20,5	21,8	19	8	6,8	7,3	5,7	6,5	4,7	3,6	7,2	3,7	2,4	3,1				

	Generalitat				Entes públicos Generalitat				Supramunicipales				Entes dependientes supramunicipales				Más de 50.000 habitantes				De 20.000 a 49.999 habitantes				De 5.000 a 19.999 habitantes				De 500 a 4.999 habitantes				Hasta 499 habitantes				Entes dependientes municipales			
	2016	2017	2018	2019	2016	2017	2018	2019	2016	2017	2018	2019	2016	2017	2018	2019	2016	2017	2018	2019	2016	2017	2018	2019	2016	2017	2018	2019	2016	2017	2018	2019	2016	2017	2018	2019	2016	2017	2018	2019
Información estadística de carácter general									68,1	78,7	78,7	78,3					100	100	100	100	75,6	95,1	95,1	95,1	66,2	90,4	91,1	95,2	46,1	86	83	93,2	37,0	82,2	84,9	92,6				
Información geográfica de carácter general									95,7	100	100	100					100	100	100	100	92,7	100	100	100	97,9	97,3	99,3	99,3	90,1	95,3	98,7	99,5	88,9	91,7	92,9	96,7				
Información sobre la vinculación con el ente matriz					74,3	83,9	88,6	87,2					61,5	61,1	62,3	69,8																					42	49	48,8	62,6
Funciones y atribuciones que desarrolla el ente					82,3	91,1	88,6	89,7					63,5	59,3	66	79,2																	44,9	49	50	59				
Acuerdos de creación, participación y funcionamiento					73,5	55,4	61,4	62,4					23,1	24,1	28,3	47,2																	16,4	20,1	19,9	27,7				
Información sobre el máximo responsable (presidente de la Generalitat, alcalde, presidente o figura análoga)	100	100	100	100	77,9	78,6	82,5	83,8	95,7	100	100	100					100	100	100	100	100	100	100	100	100	100	100	100	99,5	100	100	100	96,4	99,7	100	99,7	27,3	35,4	38,6	45,5
Nombre y apellidos del máximo responsable	100	84,6		100	74,3	75,9	71,1	79,1	97,9	100	100	100	48,1	40,7	60,4	67,9	100	100	100	100	100	100	100	100	100	100	100	100	99	100	100	100	96,1	99,7	100	99,1	27,8	33,1	36,3	43,3
Grupo político del máximo responsable									93,6	95,7	100	100					100	100	100	100	100	100	100	100	99,3	100	100	100	94,1	98,8	99,7	99,5	85,5	96,4	98,5	99,1				
Cartera del máximo responsable									51,1	63,8	89,4	89,1					78,3	100	100	100	97,6	95,1	100	100	81,4	92,5	97,3	98,6	85,5	92,5	95	93	75,9	84,9	87,6	80,1				
Funciones del máximo responsable	100	100	100	100	37,2	33	41,2	44,3	46,8	31,9	57,4	63	17,3	18,5	32,1	43,4	91,3	78,3	95,7	100	43,9	61	75,6	85,4	33,1	55,5	67,8	80,3	12,1	37,8	49,4	47,1	14,5	28,2	42	39,5	4,6	10,4	16,1	12,9
CV del máximo responsable	100	100	0	100	44,2	34,8	36,8	40	21,3	27,7	46,8	47,8	1,9	9,3	11,3	17	87	100	100	100	80,5	80,5	87,8	92,7	50,3	52,7	65,1	67,3	13,3	15,3	21,1	25,1	3,3	10,4	12,4	13,9	3,1	3,9	7,2	5,4
Agenda política del máximo responsable	100	100	0	100	0,9	1,8	3,5	3,5	12,8	27,7	21,3	21,7	1,9	0	0	3,8	60,9	78,3	82,6	95,7	31,7	41,5	56,1	56,1	12,4	21,2	34,9	40,8	3,0	5,5	6,5	9,3	0,3	2,1	3	3,9	0,4	0,4	0,6	0,6
Declaraciones de bienes patrimoniales del máximo responsable	100	100	0	100	29,2	5,4	13,2	18,3	19,1	25,5	34	41,3	3,8	3,7	5,7	9,4	65,2	82,6	87	91,3	56,1	58,5	80,5	85,4	22,1	42,5	50,7	60,5	6,7	15,5	16	20,8	1,5	9,5	12,1	11,6	0,2	1,2	0,6	2,7

	Generalitat				Entes públicos Generalitat				Supramunicipales				Entes dependientes supramunicipales				Más de 50.000 habitantes				De 20.000 a 49.999 habitantes				De 5.000 a 19.999 habitantes				De 500 a 4.999 habitantes				Hasta 499 habitantes				Entes dependientes municipales			
	2016	2017	2018	2019	2016	2017	2018	2019	2016	2017	2018	2019	2016	2017	2018	2019	2016	2017	2018	2019	2016	2017	2018	2019	2016	2017	2018	2019	2016	2017	2018	2019	2016	2017	2018	2019	2016	2017	2018	2019
Declaraciones de actividades del máximo responsable	0	100	0	100	26,5	3,6	10,5	14,8	12,8	21,3	27,7	32,6	3,8	3,7	5,7	9,4	47,8	65,2	73,9	73,9	51,2	51,2	75,6	78	15,2	32,2	38,4	43,5	4,7	10,3	12	14,3	1,5	5,3	7,1	8,6	0,2	1	0,6	2,7
Dedicaciones del máximo responsable					6,2	1,8	3,5	11,3	46,8	68,1	89,4	87	5,8	3,7	15,1	13,2	95,7	100	100	100	53,7	56,1	78,8	90,2	60	62,3	78,1	81,6	34,2	53,8	48,4	55,4	24,7	28,8	29	38	0,6	0,8	1,8	4,8
Retribuciones del máximo responsable	100	100	0	100	34,5	22,3	22,8	28,7	46,8	72,3	91,5	89,1	9,6	14,8	15,1	20,8	91,3	100	100	100	78	78	95,1	95,1	68,3	76	87	85,7	37,7	58,5	60,9	62,7	27,1	37,1	45,3	43	5,9	4,1	7	7,1
Información sobre el Pleno									97,9	100	100	100					100	100	100	100	100	100	100	100	99,3	100	100	100	97,3	100	100	100	92,5	99,7	98,2	98,5				
Composición del Pleno									95,7	100	100	100					100	100	100	100	95,1	100	100	100	98,6	99,3	100	100	93,3	95,5	100	100	88,3	98,8	98,2	98,5				
Funciones que desarrolla el Pleno									51,1	61,7	72,3	69,6					100	95,7	95,7	95,7	85,4	82,9	95,1	92,7	51,0	67,1	80,1	83	21,9	48,5	58,1	55,9	11,7	40,1	50	46,9				
Información sobre la Junta de Gobierno Local (JGL)									48,9	76,6	76,6	82,6					100	100	100	100	95,1	100	100	100	86,2	97,3	98,6	100	100	100	100	100	100	100	100	92,6				
Composición de la Junta de Gobierno Local									44,7	74,5	72,3	80,4					100	100	100	100	87,8	92,7	100	100	79,3	93,2	97,3	98,6	86,6	91,1	90	94,8	78,7	83,8	82,2	90,7				
Funciones o atribuciones que desarrolla la JGL									36,2	61,7	63,8	63					100	100	100	100	85,4	92,7	97,6	95,1	68,3	84,9	86,3	89,1	69,2	81,5	82,2	85,9	46,8	58,8	82,2	85,4				
Información sobre los concejales	100	100	100	100					95,7	100	100	100					100	100	100	100	100	100	100	100	100	100	100	100	99,5	100	100	99,7	95,2	99,7	98,2	99,1				
Nombre y apellidos de los concejales o consejeros	100	100	0	100					95,7	100	100	100					100	100	100	100	100	100	100	100	100	100	100	100	98,5	100	100	100	94,6	97	98,2	98,5				
Grup político de los concejales									95,7	95,7	100	100					100	100	100	100	100	100	100	100	99,3	100	100	100	94,3	98,8	99,7	99,5	83,1	94,1	97	97,6				
Cartera de los concejales									76,6	63,8	100	97,8					100	100	100	100	100	100	100	100	93,1	95,2	100	100	90,4	96,3	99,7	96,7	78,0	84,9	88,5	81				
Funciones de los concejales o consejeros	84,6	100	100	100					38,3	27,7	96,2	37					82,6	78,3	87	100	43,9	58,5	68,3	75,6	33,1	50,7	54,8	67,3	8,9	31	31,6	31,6	6,9	14,8	30,8	20,8				
CV de los concejales o consejeros	69,2	100	0	100					19,1	27,7	42,6	43,5					82,6	95,7	95,7	100	82,9	80,5	87,8	87,8	47,6	54,8	62,3	66	12,3	16	21,1	24,6	3,0	9,5	13	12,5				

	Generalitat				Entes públicos Generalitat				Supramunicipales				Entes dependientes supramunicipales				Más de 50.000 habitantes				De 20.000 a 49.999 habitantes				De 5.000 a 19.999 habitantes				De 500 a 4.999 habitantes				Hasta 499 habitantes				Entes dependientes municipales			
	2016	2017	2018	2019	2016	2017	2018	2019	2016	2017	2018	2019	2016	2017	2018	2019	2016	2017	2018	2019	2016	2017	2018	2019	2016	2017	2018	2019	2016	2017	2018	2019	2016	2017	2018	2019	2016	2017	2018	2019
Agenda política de los concejales o concejeras	0	92,3	0	100					6,4	10,6	14,9	15,2					8,7	17,4	34,8	43,5	7,3	9,8	17,1	14,6	2,1	6,8	10,3	8,2	0,2	1,8	3	1,5	0,0	0,6	0,9	1,5				
Declaraciones de bienes patrimoniales de los concejales o concejeras	84,6	100	0	100					21,3	25,5	34	43,5					60,9	82,6	87	91,3	51,2	61	80,5	82,9	22,8	42,5	52,7	61,2	6,7	15	16,5	20,8	1,5	9,8	12,4	11,9				
Declaraciones de actividades de los concejales	92,3	100	0	100					14,9	21,3	27,7	34,8					47,8	65,2	73,9	73,9	46,3	51,2	75,6	75,6	15,9	33,6	40,4	44,2	4,7	10	12,8	14,5	1,5	5,9	8,6	9,2				
Dedicaciones de los concejales									42,6	66	83	82,6					96,7	100	100	100	58,5	70,7	90,2	92,7	57,2	64,4	76	77,6	29,1	42,5	34,8	35,6	10,5	16,3	16,9	15,7				
Retribuciones de los concejales o concejeras	92,3	100	0	100					40,4	70,2	87,2	100					96,7	100	100	100	82,8	92,7	97,6	97,6	64,1	74,7	84,2	86,4	31,5	47,8	47,1	42,0	13,3	23,1	27,5	20,2				
Indemnizaciones de los cargos electos									48,9	72,3	61,7	87					91,3	87	87	100	82,9	70,7	75,6	87,8	68,3	80,1	81,5	85,7	41,1	59	55,4	58,1	24,4	35	39,3	38				
Diets de los cargos electos									19,1	38,1	38,3	39,1					21,7	26,1	69,6	65,3	22,0	19,5	17,1	27	14,5	20,5	26,7	23,8	11,6	27,8	21,8	24,8	16,9	21,1	25,1	26,7				
Información sobre órganos de estudio, informe o consulta			100	100					74,5	80,9	93,6	95,7					87,0	91,3	91,3	100	73,2	82,9	87,8	95,1	62,8	75,3	81,5	84,4	26,1	54,8	62,4	62,2	14,8	35	47	46,9				
Composición de los órganos de estudio, informe o consulta			100	100					63,8	72,3	82,2	87					82,6	82,6	87	87	63,4	75,6	78	80,5	55,2	65,1	70,5	71,4	22,7	45,3	52,4	50,6	13,6	30	39,1	38,3				
Funciones o atribuciones de los órganos de estudio, informe o consulta			100	100					51,1	57,4	72,3	71,7					78,3	78,3	82,6	87	65,9	68,3	80,5	82,9	44,1	58,2	63,7	70,1	10,8	30,3	42,4	39,6	2,4	20,2	31,4	31,2				
Información sobre los altos cargos	100	100	100	100	62,8	31,3	46	49,6	55,3	74,5	87,2	89,1					78,3	95,7	82,6	82,6	29,3	36,1	28,9	36,1	5,5	10,9	9,2	15,2	0,0	3,4	2,3	5,5	0,0	1,5	4	3,6	6,9	8,8	16,2	
Retribuciones de los altos cargos	92,3	100	100	100																																				
Indemnizaciones de los altos cargos	46,2	0	0	0																																				
Código de conducta de los altos cargos	76,9	100	100	100	38,6	49,6	8,5	12,8	36,2	45,7			5,7	7,5	69,6	69,6	69,6	87	17,1	19,5	24,4	53,7	3,4	6,2	18,5	30,6	1,5	4,3	19,3	23,6	0,0	2,7	10,8	15,4	4,4	7,9				

	Generalitat				Entes públicos Generalitat				Supramunicipales				Entes dependientes supramunicipales				Más de 50.000 habitantes				De 20.000 a 49.999 habitantes				De 5.000 a 19.999 habitantes				De 500 a 4.999 habitantes				Hasta 499 habitantes				Entes dependientes municipales			
	2016	2017	2018	2019	2016	2017	2018	2019	2016	2017	2018	2019	2016	2017	2018	2019	2016	2017	2018	2019	2016	2017	2018	2019	2016	2017	2018	2019	2016	2017	2018	2019	2016	2017	2018	2019	2016	2017	2018	2019
Información sobre los organismos dependientes	100	100	100	100	100	100	100	100	81,8	100	100	100	100	100	100	100	91,3	100	100	100	87,9	93,9	97	100	81,1	90,5	95,9	97,2	67,7	76,5	79,2	95,8	43,8	75,9	93,5	100	75	63,6	100	87,5
Enlace que deriva a los organismos dependientes	100	100	100	100					59,1	56	76,9	78,3					78,3	82,6	95,7	95,7	63,6	51,5	72,7	75,8	39,2	55,4	52,7	49,3	18,5	26,5	29,2	37,5	31,3	17,2	25,8	33,3				
Composición de los órganos de gobierno de los organismos dependientes	91,7	100	100	100					40,9	44	46,2	52,2					69,6	69,6	65,2	65,2	51,5	36,4	48,5	48,5	39,2	29,7	37,8	40,8	12,3	16,2	22,2	16,7	0,0	6,9	9,7	0				
Funciones o atribuciones de los organismos dependientes	91,7	100	100	100					59,1	40	50	59,6					82,6	69,6	78,3	82,6	60,6	54,5	57,6	66,7	44,6	43,2	48,6	64,8	27,7	19,1	25	45,8	0,0	10,3	32,3	16,7				
Acuerdos relativos a la creación, participación y funcionamiento de los organismos dependientes	83,3	100	100	100					31,8	20	38,5	60,9					43,5	65,2	87	82,6	36,4	79,4	48,5	60,6	35,1	20,3	31,1	50,7	10,8	8,8	8,3	10,4	12,5	6,9	12,9	8,3				
Responsables de los organismos dependientes	83,3	100	100	100					40,9	16	23,1	39,1					69,6	56,5	56,5	52,2	31,5	21,2	24,2	30,3	40,5	18,9	32,4	32,4	9,2	5,9	16,7	18,8	0,0	3,4	9,7	0				
Experiencia profesional de los responsables de organismos dependientes	75,0	91,7	100	100					9,1	0	7,7	13					34,8	30,4	17,4	30,4	21,2	12,1	9,1	12,1	9,5	4,1	9,5	14,1	1,5	0	4,2	6,2	0	0	0	0				
Información organismos con representación municipal			100	100					53,2	51,1	70,2	76,1					56,5	65,2	78,3	91,3	39	65,9	85,4	78	32,4	46,6	65,1	70,7	12,3	39,8	51,9	52,4	7,2	37,4	46,7	40,4				
Enlace web que deriva a organismos con representación municipal			100	100					14	25,5	38,3	50					34,8	39,1	52,2	56,5	22	31,7	43,9	39	13,7	13,7	22,6	32	1,9	15,3	16,5	33,1	1,8	14,5	14,8	24,9				
Atribuciones de los organismos con representación municipal			100	100					27,7	8,5	21,3	30,4					26,1	21,7	26,1	17,4	29,3	24,4	26,8	22	6,2	6,2	12,3	25,2	4,2	6	12,5	30,8	0,3	8	8,6	20,2				
Espacio destinado a participación ciudadana			100	100					19,1	76,6	89,4	89,1					82,6	100	100	100	78,9	95,1	97,6	100	48,3	94,5	97,3	98	17,0	89,8	98	94,5	12,0	90,2	97	89				
Identificación de los canales de participación ciudadana	76,9	61,5	100	100					14,9	31,9	27,7	43,5					87,0	95,7	100	100	73,2	90,2	90,2	90,2	41,4	65,1	68,5	75,5	7,1	33,3	22,8	41,6	1,8	30,3	13	21,7				

	Generalitat				Entes públicos Generalitat				Supramunicipales				Entes dependientes supramunicipales				Más de 50.000 habitantes				De 20.000 a 49.999 habitantes				De 5.000 a 19.999 habitantes				De 500 a 4.999 habitantes				Hasta 499 habitantes				Entes dependientes municipales			
	2016	2017	2018	2019	2016	2017	2018	2019	2016	2017	2018	2019	2016	2017	2018	2019	2016	2017	2018	2019	2016	2017	2018	2019	2016	2017	2018	2019	2016	2017	2018	2019	2016	2017	2018	2019	2016	2017	2018	2019
Información sobre canales de participación ciudadana	76,9	53,8	100	100					14,9	21,3	21,3	26,1					87,0	95,7	100	100	63,4	90,2	90,3	80,5	34,5	54,8	55,5	67,3	6,2	16,5	10,5	25,8	1,5	8,9	4,1	13,9				
Organigrama o directorio del ente	100	100	100	100	70,8	62,5	77,2	74,4	61,7	76,6	91,5	87	32,7	35,2	56,6	56,6	95,7	100	100	95,7	80,5	85,4	95,1	97,6	45,5	61	85,6	85,7	18,2	44,5	68,9	69,4	6,0	39,8	59,8	57	18,6	16,8	27,1	27,9
Relación de puestos de trabajo	100	100	100	100	30,1	13,4	14	12,8	36,2	66	48,9	52,2	7,7	7,4	18,9	26,4	91,3	69,6	69,6	82,6	73,2	65,9	58,5	68,3	35,2	56,2	44,5	55,8	13,3	37,3	18	22,6	4,2	21,4	15,4	10,1	5,2	6,1	7,4	9,8
Plantilla de personal	23,1	0	0	0	54	8,9	20,2	17,1	76,6	87,2	80,9	93,5	5,8	9,3	18,9	28,3	65,2	95,7	82,6	87	61	85,4	90,2	95,1	75,2	81,5	87	93,2	73,4	85	86,7	90,5	71,5	75,4	83,7	84,6	6,8	9,4	12,2	16,2
Información sobre retribuciones de los empleados públicos	92,3	100	100	100	45,1	22,3	30,7	35,9	21,3	38,3	48,9	58,7	5,8	7,4	26,4	28,3	87	82,6	91,3	95,7	65,9	75,6	68,3	90,2	29	34,2	44,5	52,4	10,1	20,3	34,1	34,3	3,9	19,3	27,8	22,8	4,2	4,5	6,6	10,2
Oferta pública de ocupación	100	0	100	0	8,0	0,9	2,6	3,4	6,4	6,4	6,4	21,7	1,9	3,7	9,4	5,7	52,2	43,5	52,2	34,8	14,6	26,8	29,3	34,1	9,7	19,2	23,3	21,8	1,2	7,3	12,8	3,8	0,3	6,8	4,4	3,3	0,7	1	1,2	2,7
Convocatorias específicas	100	100	100	100	15,9	14,3	24,6	31,6			95,7	95,7			30,2	37,7			100	100			95,1	100			79,5	95,9			53,4	85			22,2	49,3			10,2	18,3
Resoluciones a las convocatorias específicas	100	100	100	100	20,4	9,8	14	15,4			57,4	82,6			17	24,5			100	95,7			78	87,8			52,1	72,8			21,6	44,6			3,6	17,2			6,2	11,4
Convenios, acuerdos y pactos de naturaleza funcional, laboral y sindical	100	100	100	100	38,9	25	26,3	30,8	14,9	27,7	38,3	60,9	5,8	14,8	24,5	28,3	39,1	73,9	78,3	87	56,1	82,9	85,4	85,4	50,3	69,9	76	74,1	15,5	27	30,3	31,6	0,0	0,9	2,1	2,7	3,5	3,9	6,4	8,3
Número de liberados sindicales, costes de la liberación y número de horas sindicales	100	100	100	100	35,4	25,3	20,7	26,3	6,4	8,6	9,4	12,9	1,9	5,7	8,2	12	34,8	81,9	60	100	36,6	17,6	23,5	26,7	22,1	5,6	6,6	8,4	2,5	1,4	1,6	2,2	1,3	0,3	0	0	0,4	1,6	2,7	2,7
Información sobre servicios públicos	100	100	100	100	71,7	89,6	67,5	66,4	95,7	95,7	100	100	59,6	55,6	66	67,9	100	95,7	100	100	90,2	97,6	100	100	95,2	90,4	97,9	95,3	83,3	76,5	90,7	96,2	66	61,7	73,7	85,5	40,3	42	44	51,6
Espacio para la evaluación de servicios públicos	38,5	53,8	46,2	100	16,8	10,7	14	12,8	4,3	10,6	53,2	54,3	3,8	3,7	22,6	22,6	17,4	21,7	65,2	60,9	9,8	22	51,2	61	9,7	13	61	89,9	1,5	9	61,9	57,4	0	7,1	42,9	45,1	2,9	2,3	11,2	9,6
Resultados de la evaluación de servicios públicos	38,5	100	100	100	15,0	10,7	13,2	12,8	4,3	6,4	6,4	8,7			9,4	7,5	26,1	34,8	52,2	60,9	4,9	14,6	29,3	29,3	4,1	2,1	6,2	6,8	0,5	0,3	0,8	1,1	0,3	0	0	0,3			2,6	2,3

	Generalitat				Entes públicos Generalitat				Supramunicipales				Entes dependientes supramunicipales				Más de 50.000 habitantes				De 20.000 a 49.999 habitantes				De 5.000 a 19.999 habitantes				De 500 a 4.999 habitantes				Hasta 499 habitantes				Entes dependientes municipales			
	2016	2017	2018	2019	2016	2017	2018	2019	2016	2017	2018	2019	2016	2017	2018	2019	2016	2017	2018	2019	2016	2017	2018	2019	2016	2017	2018	2019	2016	2017	2018	2019	2016	2017	2018	2019	2016	2017	2018	2019
Catálogo de servicios	84,6	100	100	100	47,8	34,8	40,4	43,6	95,7	66	80,9	82,6	57,7	31,5	47,2	49,1	100	82,6	100	100	75,6	65,9	80,5	87,8	83,4	54,8	65,8	68,7	36,7	41,3	42,4	49,4	30,1	32,6	33,7	40,1	69,4	21,5	28,5	29,1
Cartas de servicios	61,5	100	100	100	14,2	21,4	20,2	19,7	10,6	17	14,9	17,4	3,8	9,3	9,4	11,3	34,8	52,2	69,6	73,9	4,9	34,1	17,1	31,7	3,4	15,1	14,4	21,8	0	5,3	2,8	11	0	1,8	1,8	7,4	4,1	4,1	3,8	4,8
Indicadores de calidad de servicios públicos	30,8	38,5	38,5	38,5	16,8	3,6	5,3	5,1	8,5	4,3	4,3	4,3	3,8	1,9	1,9	5,7	8,7	17,4	34,8	43,5	7,3	0	9,8	9,8	2,1	0,7	1,4	1,4	0,2	0,3	0,5	0	0	0	0	0	5,5	0,2	1,0	0,2
Espacio destinado a normativa	100	100	100	100	59,3	57,1	57,9	56,4	59,6	79,9	100	100	19,2	31,5	50,9	49,1	100	100	100	21,7	100	100	100	100	88,3	99,3	100	100	84,2	99,3	99,5	97,5	79,5	95,3	97,9	96,7	12,3	20,1	30,3	34,1
Tipo de normativa: Legislación	100	100	100	100																																				
Tipo de normativa: Reglamentos	61,5	100	100	100																																				
Directivas, instrucciones y circulares	53,8	61,5	69,2	69,2																																				
Respuestas anonimizadas a consultas sobre la interpretación y la aplicación de las normas	23,1	23,1	30,8	30,8					0	0	0	0					0	4,3	0	4,3	2,4	2,4	4,9	0	2,1	1,4	0,7	0	0,2	0,1	0,3	0,3	0	0,6	0	0				
Procedimientos normativos en curso			100	100					59,6	71,7							17,4	60,9	100	100	41,5	61	92,5	92,7	14,5	47,9	75,5	85,5	24,9	39,2	60,6	82,1	27,4	26,9	41,3	51,7				
Catálogo de procedimientos administrativos	76,9	100	100	100					31,9	91,5	100	100					60,9	100	100	100	92,7	100	100	100	58,6	94,5	99,3	100	63,5	95,3	98,5	97,7	75	90,5	97	97,9				
Información sobre el perfil del contratante	100	100	100	100	67,3	70,5	78,9	79,5	95,7	95,7	100	100	40,4	35,2	58,5	66	100	100	100	100	97,6	100	100	100	98,6	97,3	100	99,3	90,9	94,5	98,7	99	82,5	85,5	94,7	96,7	24,9	23,4	37,8	42,8
Entidades y órganos de contratación	100	100	100	100	64,6	67,9	78,9	78,6		100	100				56,6	62,3			100	100			100	100			98,6	98,6			97,5	98,2			92	96,1			34,1	40,3
Licitaciones en tramitación	100	100	100	100	63,7	66,1	71,1	76,9		97,9	97,8				49,1	52,8			100	100			97,6	100			95,2	98			86,7	97,7			81,4	91,1			24,5	32,8
Contratos programados	100	100	100	100	62,8	65,2	71,9	76,1		95,7	97,8				50,9	52,8			100	100			97,6	100			92,5	97,3			82,5	97,5			77,2	90,8			20,5	31,4

	Generalitat				Entes públicos Generalitat				Supramunicipales				Entes dependientes supramunicipales				Más de 50.000 habitantes				De 20.000 a 49.999 habitantes				De 5.000 a 19.999 habitantes				De 500 a 4.999 habitantes				Hasta 499 habitantes				Entes dependientes municipales			
	2016	2017	2018	2019	2016	2017	2018	2019	2016	2017	2018	2019	2016	2017	2018	2019	2016	2017	2018	2019	2016	2017	2018	2019	2016	2017	2018	2019	2016	2017	2018	2019	2016	2017	2018	2019	2016	2017	2018	2019
Contratos suscritos	100	100	100	100	65,5	67,9	78,1	77,8			100	100			58,5	60,4			100	100			97,3	99,3			96	98,2			89,6	85,8			32,9	40,3				
Registro público de contratos, registro oficial de licitadores y empresas clasificadas	100	100	100	100	61,9	65,2	76,3	74,4			97,9	100			45,3	52,8			100	100			92,5	98			91	97			85,8	95,3			25,3	34,7				
Datos estadísticos sobre contratación	100	100	100	100	61,9	4,5	9,6	7,7			23,4	10,9			13,2	17			73,9	73,9			26,8	24,4			22,6	8,8			18	2			9,5	3,3			5,2	5,8
Contratos menores	100	100	100	100	65,5	65,2	76,3	76,9			97,9	100			49,1	56,6			100	100			97,6	100			95,2	98			93	97,7			87,3	96,1			27,1	37
Espacio con información presupuestaria	100	100	100	100	68,1	65,2	64,9	69,2	80,9	97,9	100	100	15,4	27,8	49,1	54,7	100	100	100	100	100	100	100	100	95,9	99,3	99,3	100	86,2	98,5	99,7	99	82,8	96,1	99,7	99,1	17,1	25	35,5	38,9
Información presupuestaria año en curso	100	100	100	100	2,7	4,5	2,6	7,7	53,3	53,2	70,2	69,6	5,8	5,6	15,1	20,8	65,2	73,9	69,6	78,3	70,7	61	68,3	36,6	53,8	45,2	60,3	43,5	39,9	35	46,4	31,6	36,4	17,5	34,9	22,6	31,2	8,6	12	10
Información presupuestaria año anterior	100	100	100	100	60,2	17,9	38,6	20,5	66	97,9	100	100			35,8	43,4	100	100	100	100	90,2	100	97,6	100	89,7	97,9	97,9	98	76,4	95,8	96,5	95	75,6	88,1	88,2	93,3			25,9	28,3
Ejecución del presupuesto del tercer trimestre	100	100	100	100	20,4	4,5	9,6	12			29,8	23,9			9,4	9,4			73,9	91,3			56,1	56,1			30,1	33,3			11,3	7,8			8,9	3,6			2,8	4,4
Cuentas anuales año anterior	100	100	100	100	44,2	34,8	35,1	43,6			89,4	78,3			26,4	30,2			87	100			87,8	92,7			83,6	84,4			89,2	87,7			86,4	88,7			25,5	27,4
Principios estabilidad presupuestaria	100	100	100	100	11,5	8	5,3	8,5			48,9	47,8			5,7	11,3			100	100			90,2	92,7			78,8	84,4			82,5	84			79,9	86,9			6,6	5,8
Informes auditoria de cuentas y fiscalización de órganos externos	100	100	100	100	49,6	32,1	40,4	41,9			14,9	19,8			20,8	28,3			82,8	82,6			36,6	41,5			17,8	17			2	3			1,5	1,8			11	10
Inventario general de patrimonio	100	100	100	100	38,9	24,1	31,6	29,9	21,3	34	44,7	50	5,8	9,3	17	18,9	73,9	100	100	95,7	51,2	78	85,4	85,4	26,9	50	53,4	60,5	7,4	23,3	26,3	32,6	3,3	18,7	19,2	23,1	8,3	3,7	4	3,6
Información económica relativa a la gestión del patrimonio	100	100	100	100	26,5	11,6	13,2	16,2	14,9	14,9	17	19,6	3,8	3,7	3,8	7,5	47,8	60,9	60,9	65,2	26,8	24,4	26,8	41,5	9,7	14,4	14,4	21,8	3	7	8,8	7	1,8	7,4	6,5	6,2	0,6	0,8	1,2	1,5
Plan de gobierno, plan de actuación municipal	100	100	100	100	51,3	39,3	42,1	41,9	31,9	34	34	54,3	13,5	22,2	20,8	22,6	78,3	78,3	91,3	100	65,9	65,9	75,6	90,2	22,8	32,2	37	49,7	7,9	9	8,8	19,5	2,1	6,2	6,8	10,4	6,8	6,8	11,8	9,1

	Generalitat				Entes públicos Generalitat				Supramunicipales				Entes dependientes supramunicipales				Más de 50.000 habitantes				De 20.000 a 49.999 habitantes				De 5.000 a 19.999 habitantes				De 500 a 4.999 habitantes				Hasta 499 habitantes				Entes dependientes municipales			
	2016	2017	2018	2019	2016	2017	2018	2019	2016	2017	2018	2019	2016	2017	2018	2019	2016	2017	2018	2019	2016	2017	2018	2019	2016	2017	2018	2019	2016	2017	2018	2019	2016	2017	2018	2019	2016	2017	2018	2019
Texto del POUM o texto refundido de las normas urbanísticas																	100	87	100	100	78,0	70,7	97,6	100	91	67,1	93,8	95,2	76,8	53,5	90,7	88,7	69,3	43,6	86,1	82,7				
Mapas o planos del POUM																	95,7	100	100	100	78,0	70,7	97,6	97,6	90,3	69,9	91,1	91,2	77,3	55	88,2	81,5	71,4	45,4	81,1	78				
Mecanismos de evaluación de los planes y programas	46,2	46,2	100	100					6,4	2,1	8,5	6,5					34,8	17,4	65,2	69,6	14,6	12,2	24,4	24,4	9,0	2,1	2,7	4,1	6,4	0,8	2,3	0,8	3,3	0,6	1,5	0,9				
Convenios de colaboración	100	100	100	100	50,4	41,4	45,6	47,9			57,4	71,7	17	26,4			100	100			85,4	85,4			59,6	65,3			23,3	29,8			12,4	12,5			6,6	10		
Subvenciones, ayudas públicas, premios o becas	100	100	100	100	15,0	27,2	24,5	26			93,6	95,7	5,8	13,5			100	100			97,6	95,1			95,2	93,9			66,9	68,6			28	30,6			5,1	6,5		
Registro de grupos de interés	100	100	100	100					2,1	0	8,5	17,4					8,7	13	26,1	69,6	0	0	34,1	53,7	0,7	0,7	10,3	13,6	0,2	0,3	3	4,8	0	0	0	1,8				
Código de conducta de las entidades incluidas en el registro de grupos de interés	0	100	100	100							4,3	6,5							4,3	21,7			2,4	12,2			6,2	4,8			1	0,3			0	0,3				

En referencia al I Plan de Gobierno Abierto de la Generalitat de Cataluña 2019-2020, publicado a finales del mes de junio de 2019, hay que remarcar que, dentro del ámbito de transparencia, prevé como objetivos elementos que se han señalado como carencias en este informe y los anteriores, como la mejora de la gestión documental de la información, un aspecto que es esencial para disponer de un sistema de publicidad informativa adaptado a los requerimientos de la Ley 19/2014; la aprobación de un reglamento de desarrollo de la Ley 19/2014, que se ha reclamado desde un inicio; el objetivo que toda la información que se publica de acuerdo con la Ley lo sea en formato reutilizable, o el impulso de criterios comunes de publicación, que debería llevar a homogeneizar la información publicada y a corregir los déficits en la Administración institucional.

Del resultado del análisis efectuado, el Síndic de Greuges quiere destacar las siguientes **conclusiones**:

Como conclusión más destacada, y que al mismo tiempo es reiteración de lo que ya se señalaba el año pasado, hay que remarcar que el análisis de la información publicada presenta pocas diferencias en referencia al anterior. Así, en el informe precedente se señalaba lo siguiente: “[...] Los datos recogidos muestran avances limitados y, con carácter general, las carencias más relevantes que destacaba el informe anterior persisten un año después. Las diferencias en el grado de cumplimiento de la norma entre las administraciones territoriales y los entes que dependen de ellas continúa siendo muy marcada y no parece que esta situación pueda cambiar sin un apoyo explícito de la administración matriz a sus entes instrumentales.

Lo mismo sucede con la distancia entre las administraciones de mayor dimensión y recursos y las de menor dimensión, que difícilmente se acortará sin actuaciones de apoyo que vayan más allá de la provisión de plataformas de estructuración de los portales y la información publicada. Así mismo, los contenidos que el año pasado no figuraban en los portales porque no se habían concretado los elementos a publicar o los procesos para elaborarlos continúan mayoritariamente en la misma situación”. Estas consideraciones

son, detalladamente, también aplicables al análisis de la publicidad informativa elaborada durante el primer trimestre de 2019.

Puede aducirse que un año es un plazo demasiado corto para resolver dificultades y carencias que son fundamentalmente de capacidad y recursos. Y ciertamente es así, pero conviene no olvidar tampoco que esta descripción ya nacía del año anterior y que, como también se señalaba el año pasado, esta percepción de estancamiento difícilmente desaparecerá solo por inercia evolutiva con el transcurso del tiempo, sino que requiere esfuerzos programados de elaboración de contenidos inexistentes y de estructuración de una información cada vez más densa y difícil de entender sin instrumentos que faciliten la localización y comprensión, así como un esfuerzo de cooperación con las administraciones de menor capacidad más intenso que el desplegado hasta ahora.

La coincidencia, a grandes rasgos, de la fotografía del estado del cumplimiento de las obligaciones de transparencia de este año con la del año anterior, hasta cierto punto esperable, como se señalaba, por el poco tiempo transcurrido entre una evaluación y otra, también responde al hecho de que no se han adoptado –o se ha hecho, pero de forma muy limitada– medidas para contrarrestarlo como las que se apuntaban en el apartado de recomendaciones del informe presentado en julio de 2018 y que mantienen su vigencia, en términos generales, un año después.

Dicho esto, conviene destacar cuatro carencias o dificultades, que sería necesario afrontar prioritariamente:

En primer lugar, entre los elementos que no se publican, o solo se publican de forma parcial, uno de los que tiene mayor incidencia en la ciudadanía y que hay que priorizar es la publicación de las cartas de servicios adaptados a los requerimientos de la Ley, la información sobre la evaluación de los servicios públicos y, muy singularmente, de los servicios que son más trascendentes para la población. Incorporar información completa, estructurada y con datos valorativos sobre la configuración de un servicio, los derechos y las obligaciones de las personas usuarias, los estándares de

calidad exigibles y las evaluaciones de calidad del servicio deben ser una prioridad en la incorporación de nuevos contenidos de publicidad y en la mejora de los existentes.

Hay que tener en cuenta que la ausencia de estos elementos de buena gobernanza que impone la Ley se debe a menudo al hecho de que aún no se han elaborado, como reflejan los datos del informe en materia de derecho a una buena administración y a unos servicios públicos de calidad, de forma que en estos casos se produce un doble incumplimiento.

En segundo lugar, el esfuerzo de cooperación con las entidades menos dotadas tiene que empezar por el sector instrumental propio de cada administración, que en algunos casos incluso está carente de una plataforma adecuada para publicar sus contenidos informativos. En cuanto a esta cuestión, debe destacarse que la Generalitat publicó, en el año 2018, una guía de transparencia para su sector público, que fija contenidos de publicidad y una referencia de procesos que intenta homogeneizar los contenidos de publicidad y fijar pautas de calidad de la información publicada. Sin embargo, será necesario que se verifique su aplicación efectiva y que se inviertan los recursos necesarios para posibilitar esta aplicación en el conjunto de su sector público.

En tercer lugar, como ya se alertaba en el año pasado, hay que tener en cuenta que el incremento progresivo de información publicada aún hace más necesaria la estructuración de los portales y la interconexión de contenidos relacionados para que la información llegue a la ciudadanía en términos comprensibles. En este sentido, es una evidencia que, desde una perspectiva de presencia de contenidos informativos, las administraciones de mayor capacidad –y singularmente la Administración de la Generalitat– tienden al cumplimiento de casi todas las obligaciones legales, con muy pocas carencias de contenido. En este contexto, los elementos cualitativos de la información publicada –no solo actualización y reutilización, sino, sobre todo, información completa e interrelacionada, estructurada y comprensible, y ausencia de dispersión de contenidos en diferentes plataformas–

resultan cada vez más relevantes y deben centrar progresivamente el esfuerzo de las administraciones y también la atención de la evaluación.

Desde esta perspectiva, y como buena práctica a extender a otros ámbitos, cabe destacar que en el Portal de transparencia de la Generalitat de Cataluña se ha habilitado un espacio de análisis de datos a través del cual puede realizarse una comparación de los presupuestos de la Generalitat de los últimos seis años, con presentaciones de información dirigidas a perfiles de usuarios diferentes, desde visualizaciones de datos en formato de gráficos, tablas sencillas e información desglosada por entes, hasta bases de datos más complejas y archivos en formatos reutilizables. En términos similares, la información sobre contratación –que cabe recordar que, para el conjunto de administraciones, es la tipología de información que ofrece un mayor nivel de reutilización– también ofrece diferentes formatos y presentaciones, permitiendo crear gráficos y tablas, establecer filtros y comparar informaciones.

Al mismo tiempo, hay que tener en cuenta que las obligaciones de publicidad son un mínimo que el legislador ha considerado imprescindible, pero que las administraciones deben tender a superar, incorporando otros elementos no preceptivos pero que añaden información de interés ciudadano o bien mejoran su presentación y usabilidad. En el análisis que recoge este informe, y que puede consultarse en los documentos publicados junto con el informe en la web institucional, se ha realizado una primera aproximación para valorar la incorporación de elementos en la información publicada no previstos en la Ley.

Se trata de una primera valoración de alcance limitado, tanto por el número de elementos y aspectos analizados como por el tipo de análisis (fundamentalmente presencial), pero que intenta poner en valor el esfuerzo de las entidades para ir más allá de la norma, con una perspectiva más de eficiencia de la publicidad informativa, de ofrecer información relevante para la ciudadanía, y no estrictamente de valoración del cumplimiento de la Ley, que ofrece una

mayor complejidad, pero que tendrá que ganar peso a medida en que se avanza en la implementación de la Ley.

Y, por último, hay que recordar que desde el primer informe de evaluación se ha destacado la necesidad de desarrollo reglamentario para concretar determinados contenidos informativos difíciles de precisar a partir de las previsiones de la Ley. La ausencia de una norma que desarrolle la Ley genera dudas en las administraciones e interpretaciones divergentes sobre el contenido y el alcance de las obligaciones de publicidad informativa, y también dificulta la labor de fijar parámetros de cumplimiento para la evaluación. Hay que tener en cuenta que, a pesar de que el desarrollo reglamentario continúa siendo necesario para aportar seguridad jurídica en la concreción de las obligaciones, el transcurso de cuatro años de vigencia de la Ley ha consolidado interpretaciones que pueden dificultar este desarrollo si se considera que la aplicación que se ha realizado no es la adecuada.

Como se ha indicado en el apartado de metodología, este año se incluye en los documentos de análisis una comparativa de resultados en elementos fundamentales de publicidad activa que son comunes a la Administración de la Generalitat y los ayuntamientos mayores de 100.000 habitantes. De los datos que recoge este análisis, y que se publican junto con el informe en la web institucional del Síndic, destaca un cumplimiento general elevado, como no podía ser de otra forma, teniendo en cuenta de que se trata de los sujetos obligados de quien hay que presumir una mayor capacidad para cumplir la Ley.

Sin embargo, cabe destacar que algunos elementos de publicidad no obtienen un resultado del 100% en ayuntamientos de población de este segmento de población, sin que sea evidente una razón que lo justifique. A modo de ejemplo, publicar información incompleta sobre los órganos de gobierno y los responsables de los entes

dependientes de los ayuntamientos. Así mismo, solo un 45% de los ayuntamientos de mayor población tienen en el portal un espacio específico para publicar las evaluaciones y las encuestas sobre la calidad de los servicios públicos (artículo 12.1 y 60 de la Ley 19/2014). Por el contrario, en el caso de indicadores de calidad de los servicios públicos, de mecanismos de evaluación de planes y programas y de registros de grupos de interés, el déficit no es de publicidad, sino de elaboración de los elementos a publicar, como ya se señala en los apartados de contenidos correspondientes.

Por último, también se ha elaborado un documento de análisis complementario, que intenta valorar globalmente el nivel de cumplimiento general de los elementos fundamentales de publicidad activa por categorías de sujetos obligados, en números absolutos y porcentajes de cumplimiento para cada categoría. Como dato destacable de este análisis, y tal y como puede observarse en la tabla resumida que se reproduce a continuación, el cumplimiento generalizado de la práctica totalidad de los elementos identificados como fundamentales es elevado en el caso de los departamentos de la Administración de la Generalitat (84,6%), pero solo del 34,8% en los ayuntamientos de poblaciones de más de 50.000 habitantes, y muy limitado o prácticamente inexistente en el resto de categorías. También destaca en negativo que, cuatro años después de la entrada en vigor de la Ley 19/2014, un total 787 ayuntamientos presentan un incumplimiento grave (165) o amplio (622) en la publicación de los contenidos esenciales de la Ley. A pesar de que se trata de una valoración no exhaustiva desde la perspectiva de los contenidos, permite representar gráficamente el nivel de cumplimiento general de las obligaciones de publicidad por categorías de entes obligados y constatar que se está lejos de publicar todos los elementos requeridos en la mayoría de entidades.

Tabla 3. Niveles de cumplimiento. Números absolutos

Tipo de ente	Incumplimiento grave	Incumplimiento amplio	Incumplimiento puntual	Cumplimiento generalizado	Total
Dependientes de supramunicipales	32	16	5	0	53
Cooperación	275	74	20	0	369
Dependientes de Generalitat	53	50	14	0	117
Dependientes de municipios	405	65	11	0	481
Ayuntamientos	165	622	150	10	947
Entes supramunicipales	0	26	19	1	46
Estatutarios	0	1	5	0	6
Generalitat	0	0	2	11	13

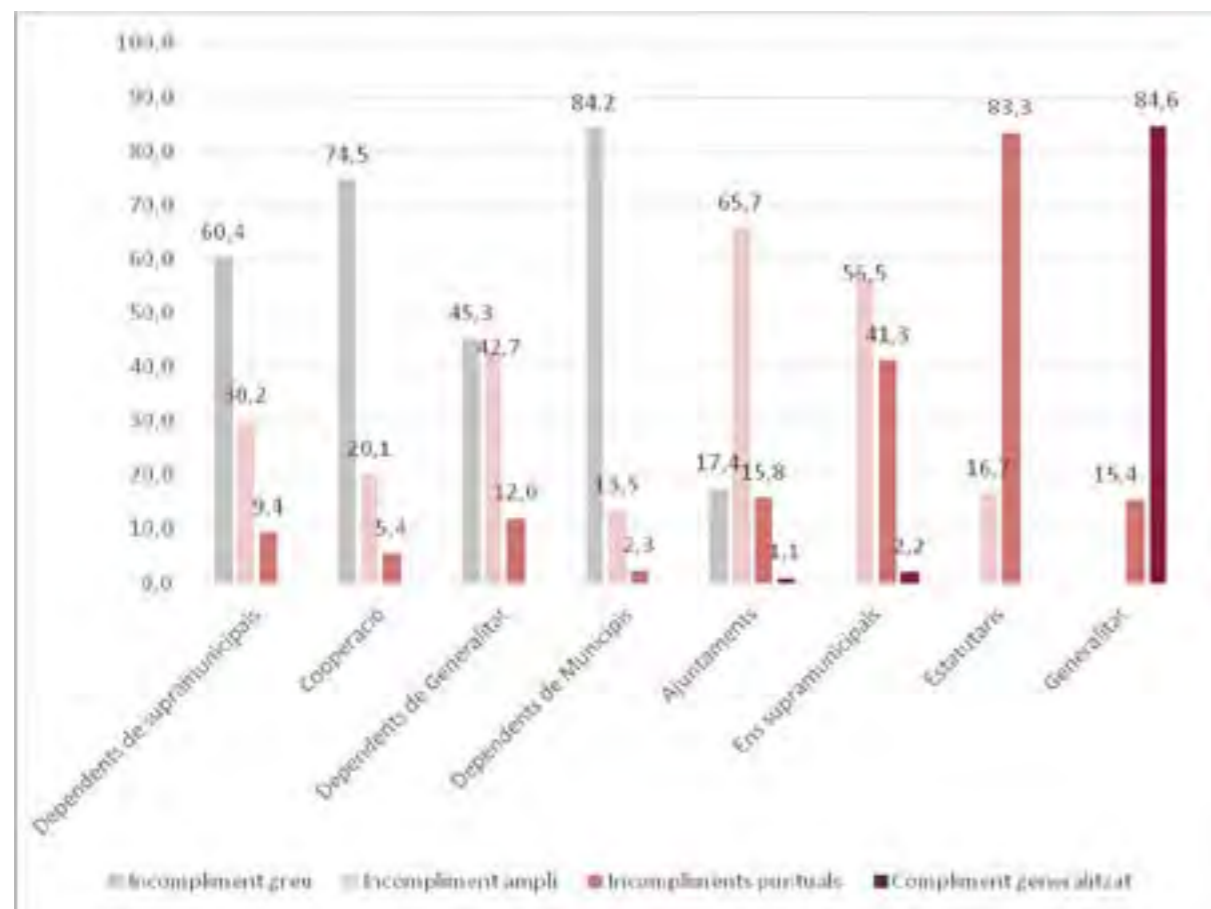
Fuente: Fundación Carles Pi i Sunyer

Tabla 4. Niveles de cumplimiento. Porcentaje

Tipo de ente	Incumplimiento grave	Incumplimiento amplio	Incumplimiento puntual	Cumplimiento generalizado	Total
Dependientes de supramunicipales	60,4	30,2	9,4	0,0	100
Cooperación	74,5	20,1	5,4	0,0	100
Dependientes de Generalitat	45,3	42,7	12,0	0,0	100
Dependientes de municipios	84,2	13,5	2,3	0,0	100
Ayuntamientos	17,4	65,7	15,8	1,1	100
Entes supramunicipales	0,0	56,5	41,3	2,2	100
Estatutarios	0,0	16,7	83,3	0,0	100
Generalitat	0,0	0,0	15,4	84,6	100

Fuente: Fundación Carles Pi i Sunyer

Gráfico 1. Niveles de cumplimiento. Porcentajes



Fuente: Fundació Carles Pi i Sunyer

3.2. Derecho de acceso a la información pública

En la introducción de este informe se señala que se confirma una situación general de un cierto estancamiento en el cumplimiento de la Ley en todos los ámbitos materiales, cuando aún se está lejos del cumplimiento generalizado de las obligaciones previstas en la Ley 19/2014. La aplicación del derecho de acceso a la información pública no es una excepción,

de forma que, junto a la innegable mejora en la protección de este derecho que ha supuesto la entrada en vigor de la Ley, persisten por cuarto año consecutivo carencias muy marcables, como son las cifras inaceptables de falta de respuesta que evidencian el test de la ciudadana oculta (en un tercio de las solicitudes enviadas no se ha recibido la información ni ha sido expresamente denegada) y los datos de reclamaciones a la GAIP de personas que no han obtenido resolución previa de la

Administración (73% de reclamaciones por silencio, según datos provisionales del año 2018 facilitados por la GAIP). También indican que una parte de las solicitudes de acceso no tienen respuesta. Como en años anteriores, se ha creído oportuno publicar la relación de administraciones que no han dado respuesta a la solicitud de información de la ciudadana oculta, para poner en relieve esta circunstancia que, desgraciadamente, se repite año tras año.

La ausencia de cambios significativos en relación con la situación del año anterior llevan a reiterar las conclusiones recogidas en el informe precedente y también las recomendaciones planteadas, singularmente las relativas al desarrollo reglamentario de la Ley, que aún no se ha hecho efectivo. A pesar de ello, cabe destacar que los datos obtenidos indican que se ha incrementado el número de solicitudes de acceso a la información pública que han recibido el conjunto de las administraciones, recuperándose el crecimiento que reflejaban los datos hasta el año 2017, en que se produjo un descenso en el número de solicitudes. En las conclusiones que se recogen más adelante se intenta poner en contexto este dato y se apuntan posibles causas.

Las técnicas utilizadas para obtener los datos en que se basa este informe son las descritas en el apartado de metodología, esencialmente coincidentes con las aplicados los años anteriores, con las modificaciones que también se describen.

Del conjunto de este análisis, se destacan las siguientes **conclusiones**:

3.2.1. La regulación del derecho de acceso a la información pública. La ausencia de desarrollo reglamentario de la Ley 19/2014

A pesar de que la Ley 19/2014 describe de forma completa el contenido del derecho de acceso a la información pública, la tramitación de las solicitudes y las pautas para resolverlas, los análisis de la aplicación de la Ley que recogen este informe y los publicados anteriormente evidencian que hay aspectos de la regulación legal que requieren mayor concreción, de forma que hay que desarrollar algunos ámbitos de la

regulación legal para garantizar mejor este derecho. El informe presentado en julio de 2018, cuando ya se habían iniciado los trabajos preparatorios para elaborar este reglamento, concretaba una serie de propuestas y consideraciones que se entendió que había que tener en cuenta a la hora de abordar el desarrollo reglamentario de la regulación del derecho de acceso a la información pública.

Desgraciadamente, un año después, este desarrollo normativo aún no se ha concretado (figura como objetivo en el Plan de Gobierno Abierto de la Generalitat de Cataluña 2019-2020). A pesar de que en el año 2017 se realizó la consulta preliminar a la elaboración de una propuesta de desarrollo reglamentario y se elaboró un primer redactado, a partir de lo expuesto por responsables de la Administración Generalitat en las entrevistas realizadas, se constata que aquellos trabajos quedaron interrumpidos con la aplicación de las medidas de intervención del Gobierno de la Generalitat acordadas en el marco de la aplicación del artículo 155 de la Constitución aprobada por el Senado en octubre de 2017.

También se ha señalado que actualmente se trabaja en una nueva versión de anteproyecto con la intención de someterlo a la aprobación del Gobierno dentro este mismo año 2019, previa tramitación legalmente establecida. Será necesario verificar, pues, una vez se concrete la nueva redacción del anteproyecto de decreto, si incorpora las recomendaciones formuladas. En todo caso, conviene destacar que el retraso en llevar a cabo este desarrollo conlleva que persistan las dificultades detectadas en la aplicación de la norma que se han señalado en informes sucesivos y han llevado a plantear recomendaciones concretas para este desarrollo.

Sin perjuicio de la falta de desarrollo reglamentario, conviene recordar que algunas medidas que deberían facilitar el cumplimiento de la Ley en materia de derecho de acceso no están vinculadas estrictamente al desarrollo por decreto del contenido de la Ley, pudiendo adoptarlas las administraciones, individualmente o mediante la propuesta de instrumentos o modelos elaborados en el marco de los mecanismos de cooperación entre administraciones ya establecidos.

En este sentido, cada administración, en ejercicio de su potestad de autoorganización y a partir de los preceptos legales, puede definir los procedimientos y los circuitos de tramitación de las solicitudes y concretar el órgano responsable de tramitar las solicitudes de acceso, con la finalidad de agilizar su tramitación y resolución y garantizar que todo el procedimiento se adecúe a lo establecido en la Ley. Hay que recordar que el artículo 27.4 de la Ley 19/2014 prevé expresamente que las administraciones deben establecer sistemas para integrar la gestión de las solicitudes de información en el ámbito de su organización interna.

No obstante, los datos obtenidos con el cuestionario que se ha enviado a las administraciones indican que son muy pocas las entidades que han aprobado una regulación propia en este ámbito en el año 2018 (en concreto, 42 entidades afirman que disponen de esta regulación, un 4,74% del total de entes que han contestado a esta pregunta, con porcentajes más elevados, proporcionalmente, en los municipios de mayor población, las entidades supramunicipales y las universidades públicas). En referencia a esta cuestión, conviene recordar que el Consorcio Localret actualizó, en septiembre de 2016, la ordenanza tipo de transparencia y administración electrónica, que podría ser un buen instrumento para extender a los municipios la regulación de las obligaciones en materia de transparencia.

La incidencia de la adopción de normas reguladoras del derecho de acceso en el número de solicitudes presentadas y en su tramitación y resolución es difícil de ponderar por la cifra reducida de administraciones que han aprobado algunas. Aun así, puede afirmarse que, indiciariamente, el cruce de los datos de las administraciones que han aprobado normas sobre acceso a información con el número de solicitudes declaradas en el cuestionario y las respuestas a la ciudadana oculta parece indicar que esta regulación incide positivamente en el número de solicitudes recibidas y el índice de respuesta.

3.2.2. La administración del derecho de acceso a la información pública

El derecho de acceso a la información pública ya estaba en nuestro ordenamiento

jurídico antes de la Ley 19/2014, a pesar de que con un alcance mucho más limitado y sin una regulación procesal específica. El impacto de la Ley 19/2014 en la regulación de este derecho obliga a las administraciones a adecuar su organización para poder dar respuesta a las solicitudes de acceso de acuerdo con las pautas fijadas en la Ley. Con el cuestionario enviado a las administraciones y entes este año se ha preguntado específicamente si se había creado una unidad específica para la tramitación de estas solicitudes o a qué unidad de las existentes se asignaba la función de tramitarlas.

Las respuestas recibidas indican que son muy pocas las entidades que han optado por crear una unidad responsable de la gestión de las solicitudes de acceso (12,7% del total de entes a los que se ha enviado el cuestionario) y, en un contexto restrictivo de recursos, se concentra lógicamente en los ayuntamientos de mayor población y las entidades de mayor dimensión y recursos. En todo caso, ya sea con la creación de una unidad nueva o bien asignando esta función a una de las ya existentes, conviene recordar que es necesario designar el órgano o la unidad responsable de la tramitación de las solicitudes y establecer los circuitos internos para identificar las solicitudes de acceso y trasladarlas, a fin de facilitar la gestión y resolución de las solicitudes de acuerdo con las previsiones la Ley. También es necesario que las personas que deben tramitar y valorar las solicitudes de acceso reciban formación específica sobre el procedimiento de ejercicio del derecho de acceso y su regulación sustantiva.

3.2.3. Los datos de solicitudes presentadas en el año 2018

El número de solicitudes de acceso a información que han recibido las administraciones y entidades públicas en el año 2018 ha aumentado hasta 10.944, de acuerdo con los datos obtenidos a través del cuestionario dirigido a las administraciones y entidades sujetas a las obligaciones establecidas en la Ley 19/2014. Esta cifra conlleva un incremento del 53,15% en relación con los datos recogidos

para el año 2017, si bien hay que tener en cuenta que aquel año el número de solicitudes disminuyó un 22% respecto al año 2016. Hay que tener en cuenta, así mismo, que se ha producido un incremento del número de administraciones que han dado respuesta al cuestionario (89% frente al 78% del año anterior). Además de esta circunstancia, directamente vinculada al volumen de datos analizados, debe tenerse en cuenta, desde la perspectiva de la fiabilidad de los datos, las posibles imprecisiones en la identificación de las solicitudes por parte de algunas administraciones, a pesar de que la experiencia adquirida en los cuatro años de vigencia de la Ley debería suponer una mayor precisión en los datos facilitados.

En todo caso, se hace difícil precisar las razones que pueden haber determinado este incremento. De forma no exhaustiva pueden apuntarse como posibles causas planteadas en las entrevistas con responsables de las administraciones el fin de la situación de excepcionalidad política vivida en el año 2017 y un incremento de las solicitudes formuladas por profesionales de la información y por organizaciones (entidades y asociaciones, sindicatos y partidos políticos), además de las que hayan podido formular las personas a título individual. Adicionalmente, si bien es difícil cuantificar su impacto, hay que tener presente que en 2018 la Secretaría de Transparencia y Gobierno Abierto también

organizó actuaciones de difusión que incluían una campaña televisiva sobre el derecho de acceso, junto con las promovidas por otras administraciones, como son el Ayuntamiento de Barcelona, el Área Metropolitana de Barcelona y las asociaciones municipalistas.

Así mismo, quiere remarcarse que en el caso de la Administración de la Generalitat, a pesar del incremento, la ratio de solicitudes por cada mil habitante –que ha pasado del 0,12 en 2017 al 0,16 en 2018– aúnes inferior a la de otras administraciones autonómicas, lo que hace pensar que el potencial de crecimiento del número de solicitudes en este ámbito es aún elevado.

3.2.4. Las solicitudes de acceso a información formuladas con la técnica de la ciudadana oculta

A fin de analizar todas las fases de la tramitación y resolución de las solicitudes de acceso en diferentes tipologías de administraciones y entidades obligadas, se han formulado un total de 247 solicitudes con la técnica de la ciudadana oculta, que permite testar directamente el cumplimiento de las previsiones legales mediante el seguimiento de las solicitudes efectuadas a una muestra representativa de los sujetos obligados, con la distribución que recoge el siguiente cuadro:

Tabla 4. Distribución de las solicitudes de acceso de ciudadano oculto por tipo de entidad y año

Administración pública	Sujetos 2015	Sujetos 2016	Sujetos 2017	Sujetos 2018	Total	%
Más de 20.001 habitantes	64	64	64	64	de 64	100
Entre 10.000 y 20.000 habitantes						
Entre 9.999 y 5.001 habitantes	60	100	126	128	de 546	23,44
Entre 5.000 y 500 habitantes						
Diputaciones	4	4	4	4	de 4	100
Departamentos de la Generalitat	4	7	7	7	de 13	76,92
Sector público de la Administración de la Generalitat	-	-	20	19	de 200	9,5
Entidades supramunicipales y órganos de control	-	-	5	5		
Sector público local	-	-	-	20		
TOTAL	132	175	226	247		

Fuente: Universitat Oberta de Catalunya

Del resultado del análisis de los datos obtenidos con el test de la ciudadana oculta, y en referencia a cada uno de los aspectos analizados, se destacan las siguientes **conclusiones**:

Forma de presentación de las solicitudes.

Como en años anteriores, las solicitudes se han presentado por vía electrónica, a través de un formulario genérico de solicitud que ha sido fácilmente localizable y utilizable en el portal de transparencia de cada entidad. Solo en tres casos en que el formulario electrónico no ha funcionado, o no estaba disponible, las solicitudes se han presentado por correo postal, de acuerdo con lo establecido en el artículo 16.4 de la Ley 39/2015, de 1 de octubre, del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas. Por tanto, hay que remarcar que, en línea con la mejora ya experimentada en el año pasado, solo en casos puntuales no ha sido posible la formulación de la solicitud por canal electrónico.

Sin embargo, sí es preciso remarcar que persiste la ausencia de canales de información y asesoramiento para el ejercicio del derecho de acceso con medios electrónicos que ya se señalaba en años anteriores.

La identificación de las personas solicitantes.

La obligación de que las personas solicitantes de acceso a la información se identifiquen al presentar la solicitud ha sido objeto de controversia desde la aprobación de la Ley básica estatal, en comparación con otros modelos en que no se exige este requisito y por las dificultades que puede conllevar para la ciudadanía el uso de formatos de firma y certificado electrónicos cuando el canal telemático es la vía escogida para presentar la solicitud. Desde el primer informe de evaluación, se ha querido destacar el impacto negativo de esta exigencia en la formulación de solicitudes y la conveniencia de extender la disponibilidad de herramientas de identificación más accesibles para el conjunto de la ciudadanía que la firma y los certificados digitales.

En este sentido, destaca como buena práctica la herramienta IDECAT-móvil, que ha sido, de hecho, el instrumento utilizado por la ciudadana oculta para identificarse en las solicitudes, sin que se haya observado dificultad alguna en el uso de este mecanismo de identificación. También se ha querido impulsar la reflexión en torno a la posibilidad de flexibilizar el requisito

de acreditar la identidad de la persona solicitante, con la recomendación formulada en el informe de evaluación presentada en julio de 2018. Relacionado con esta última cuestión, cabe destacar que uno de los objetivos del Plan de Gobierno Abierto de la Generalitat de Cataluña 2019-2020 plantea solicitar al órgano competente una eventual rebaja del nivel de seguridad del sistema de identificación.

Por último, también conviene reiterar la conveniencia de valorar la viabilidad de permitir la presentación de solicitudes mediante correo electrónico, por la potencialidad de esta herramienta de uso generalizado a toda la población desde la perspectiva de facilitar la formulación de solicitudes. De hecho, la Ley 19/2014 ya prevé que la entrega de la información en formato electrónico se realice mediante correo electrónico (artículo 37.1) y extender el uso de este medio también a la presentación de la solicitud facilitaría el ejercicio del derecho.

Tramitación de las solicitudes presentadas.

De nuevo, cabe destacar en sentido negativo que solo en 11 de las 247 solicitudes que se han presentado con la técnica de la ciudadana oculta, la Administración ha facilitado un aviso de recepción con el contenido establecido en el artículo 27.5 de la Ley 19/2014. La tendencia general continúa siendo de emitir un aviso estándar de registro que cumple, en parte, los requisitos generales de la legislación de procedimiento administrativo, pero no los específicos del procedimiento de acceso; en particular, identificar a la persona responsable de tramitar la solicitud, el órgano responsable de resolverla y el plazo para hacerlo.

Por este motivo, hay que reiterar la conveniencia de que el modelo de solicitud de acceso que figure en el portal de transparencia –el del AOC, como plataforma utilizada mayoritariamente por los entes locales, pero también el de las administraciones que hayan optado por un modelo de plataforma propio– genere un aviso de recepción de la solicitud con el contenido establecido en el artículo 27.5 de la Ley 19/2014.

La fase de instrucción del procedimiento puede incluir varios trámites previstos en la Ley 19/2014, en particular: comunicar a la persona solicitante que la solicitud se considera imprecisa y requerirle que la

concrete, o bien ofrecerle asesoramiento y asistencia para hacerlo (artículo 28.1); derivar la solicitud cuando la entidad o administración a la que se ha dirigido no dispone de la información (artículo 30), y el traslado a terceras personas si la solicitud puede afectar a sus derechos o intereses (artículo 31).

En algunos casos la Administración ha pedido a la persona solicitante que concretara o aclarara la solicitud, y solo en un único caso se ha ofrecido asesoramiento para concretar una solicitud que se ha considerado imprecisa. El porcentaje estadísticamente poco relevante (8%) de casos en que se ha pedido a la ciudadana oculta que aclarara o concretara la solicitud y el hecho de que la tipología de preguntas del test, que no son específicas para una administración concreta, hacen que no puedan extrapolarse conclusiones definitivas de estos datos en relación con el ejercicio general del derecho de acceso para la ciudadanía. Sin embargo, hay que poner de manifiesto que, en la mayoría de supuestos, la comunicación a la persona solicitante se ha realizado de manera informal (telefónicamente o por correo electrónico), y cabe destacar que la ausencia de comunicación formal tiene incidencia desde un punto de vista de garantías procesales para quien pide la información.

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

En este apartado, se hace referencia a cómo las administraciones y entidades a las que se ha dirigido una solicitud la han resuelto, en qué plazo lo han hecho y de qué forma, así como los supuestos de falta de resolución expresa y de denegación de la solicitud.

Como se indicaba en el inicio de este análisis, el número de solicitudes de la ciudadana oculta en que no se ha recibido la información solicitada ni se ha denegado el acceso es inaceptablemente elevado, superándose incluso el porcentaje obtenido en el test del último informe (34,4% de solicitudes en que no se ha facilitado la información ni se ha denegado el acceso, en relación con el 31,2% en el año anterior). Hay que remarcar, pues, que preocupa a esta institución que lo que es un elemento esencial del derecho ciudadano a una buena administración (que sus solicitudes se resuelvan de acuerdo con la Ley) sea manifiestamente desatendido en un

porcentaje tan elevado y que no solo no mejore con el transcurso del tiempo, sino que, de acuerdo con los resultados del test, incluso haya empeorado.

Al mismo tiempo, estos datos parecen poner de manifiesto que una parte significativa de las administraciones municipales –no solo las más pequeñas y con menores recursos– aún hoy no es capaz de dar cumplimiento a las previsiones de la Ley 19/2014 en materia de derecho de acceso. A pesar de que no puede precisarse con qué magnitud, a partir de los datos limitados obtenidos en este análisis, hay que pensar que la generalización de las medidas a que se ha hecho referencia en epígrafes anteriores –aprobar una regulación de desarrollo del procedimiento de acceso adaptada a la organización propia, y designar a un responsable de tramitar las solicitudes y dotarlo de la formación y los medios necesarios– facilitaría reducir el porcentaje de solicitudes sin resolución expresa.

Así mismo, conviene tener en cuenta que la mayoría de las solicitudes planteadas con el test de la ciudadana oculta no plantean supuestos de conflicto con derechos o intereses protegidos por los límites legales al acceso, de forma que la eventual complejidad jurídica de la labor de ponderación en el caso concreto del derecho de acceso y el límite aplicable, que sí podría ser una de las causas de la falta de respuesta en otros supuestos, no lo puede haber sido de forma general en las solicitudes formuladas con el test de la ciudadana oculta.

Como en años anteriores, la falta de resolución se concentra sobre todo en la Administración municipal, si bien cabe destacar que el nivel de respuesta es similar en todos los segmentos de población, a diferencia de años anteriores, en que los municipios más pequeños presentaban un mayor porcentaje de falta de respuesta. En este sentido, no se observa que en el ejercicio del derecho de acceso exista una correlación clara entre la dimensión y recursos de la entidad y el cumplimiento de la obligación, como sí sucede con otras obligaciones reguladas en la Ley 19/2014. Así mismo, el hecho de que este año se hayan dirigido por primera vez solicitudes al sector público local no parece que haya sido la causa del aumento del porcentaje de solicitudes no contestadas, puesto que el nivel de respuesta es similar al de las administraciones matrices.

Este año también se publica, como anexo al informe, la relación de administraciones que no han dado respuesta a la solicitud de acceso de la ciudadana oculta. En esta relación se destacan las administraciones en que la falta de respuesta se produce por segunda, tercera (Mollet del Vallès) o incluso cuarta vez, como es el caso de los Ayuntamientos de Sant Cugat del Vallès y de Vilassar de Mar.

Se constata de nuevo que persiste la tendencia a desformalizar la finalización del procedimiento de acceso, dado que un número significativo de entidades han optado por sustituir la resolución estimatoria de la solicitud de la ciudadana oculta por el envío de los datos solicitados. Como se ha señalado en informes precedentes, esta es una opción prevista en la Ley 19/2014 (artículo 34.8) para supuestos en los que se estima la solicitud y no existe oposición de terceros que permite agilizar el acceso efectivo a la información, pero hay que reiterar que sería necesario desarrollar reglamentariamente los requisitos mínimos de la comunicación de los datos, para garantizar los derechos de quien ha solicitado la información.

El plazo medio en que se han resuelto las solicitudes del test de la ciudadana oculta (17,1 días) es muy inferior al correspondiente al año 2017 (28,6 días) y al que se establece legalmente (un mes), pero hay que relativizar este dato, en la medida en que, individualmente, muchas administraciones han superado el plazo legal para resolver.

En cuanto a la operatividad del mecanismo del silencio positivo para obtener la información en los treinta días posteriores a la fecha en que se reclama la aplicación, los datos del mecanismo de la ciudadana oculta confirman sus limitaciones, puesto que de las 115 peticiones de acceso por silencio solo en 36 casos se ha recibido la información en los 30 días posteriores y en ningún caso se hace referencia al silencio positivo como fundamento de la entrega de la información. Refuerza esta valoración el hecho de que, de acuerdo con los datos provisionales de la GAIP correspondientes a 2018, el porcentaje de reclamaciones por silencio en que la Administración facilita la información cuando la persona solicitante formula reclamación a la GAIP –pérdida de objeto– es del 30,8% (76 de un total de 247 reclamaciones contra silencio).

Notificación de la resolución y acceso efectivo a la información. Continúa siendo la norma general que al resolver el procedimiento de acceso no se indique a la persona solicitante las vías específicas de reclamación y recurso que establece la Ley 19/2014. Y en algunos de los casos en que sí se facilita esta información, no se incluye la posibilidad de reclamar ante la GAIP. En consecuencia, hay que insistir de nuevo que esta es una previsión legal dirigida a garantizar el derecho de defensa de la persona solicitante y que, por esta razón, es singularmente relevante darle cumplimiento. La elaboración de un modelo tipo de notificación y el refuerzo de esta obligación en el desarrollo reglamentario deberían contribuir a su cumplimiento.

El acceso efectivo a la información se ha producido en la mayoría de casos, y tal y como ya se reflejaba en análisis anteriores, en el momento de recibir la resolución estimatoria o bien se ha entregado directamente, sin ninguna comunicación formal, de forma que se constata, una vez más, que el plazo adicional de treinta días fijado en la Ley para entregar la información es innecesario, en términos generales, como ya se ha apuntado en ocasiones anteriores.

A pesar de que la información se pidió en todos los casos en formato electrónico y reutilizable, el formato PDF, que no es reutilizable, continúa siendo el más utilizado para facilitar la información, de forma que se reduce la usabilidad en contra de lo que se establece legalmente. Sin embargo, hay que remarcar que esta carencia es coincidente con la que se ha señalado en el análisis de las obligaciones de publicidad activa, en que se remarca que el uso de formatos reutilizables para publicar la información es el déficit más extendido en todas las administraciones.

La denegación del acceso. Del total de solicitudes formuladas con la técnica de la ciudadana oculta, solo 10 han sido expresamente desestimadas (6 de denegación en sentido estricto y 4 en que se ha manifestado que no se disponía de la información), en gran parte concentradas en ayuntamientos a los que se pidió información sobre expedientes sancionadores vinculados a licencias ambientales. Igual que en análisis anteriores, las resoluciones desestimatorias no pueden considerarse correctamente motivadas de acuerdo con las límites

establecidos legalmente y aplicados de forma razonada al caso concreto, ni se ha ponderado la posible prevalencia del derecho de acceso.

Esta valoración contrasta con el resultado del análisis de las resoluciones de las cuatro entidades que las publican (Generalitat de Cataluña, Ayuntamiento de Barcelona, Universidad Autónoma de Barcelona y Universidad Pompeu Fabra), que ofrecen un nivel alto de calidad, tanto en los aspectos formales como materiales. A pesar de ello, cabe destacar que la mayoría de las resoluciones analizadas no incorporan doctrina jurisprudencial o de la GAIP que podría ser aplicable al caso y que facilitaría su motivación. El detalle del análisis de las resoluciones puede consultarse en el informe del equipo investigador y los anexos que lo acompañan, a los que puede accederse en la web del Síndic.

3.3. Registro de grupos de interés

Del análisis de las respuestas al cuestionario enviado a las administraciones y de las entrevistas realizadas, se extraen las siguientes conclusiones:

El año pasado se destacaba que, a pesar de que una de las finalidades de la creación del Registro de grupos de interés de Cataluña era que los entes locales pudieran dar cumplimiento a la obligación legal de disponer de un registro de grupos de interés a través de este instrumento, esta incorporación no se había hecho efectiva ni las entidades locales habían creado registros propios durante el año 2017. Un año después, esta situación no ha variado sustancialmente y la Administración local, con muy pocas excepciones, continúa sin dar cumplimiento a esta obligación.

Actualmente, el Ayuntamiento de Sant Cugat es el único que ha creado un registro propio, y solo algunos ayuntamientos han incorporado en sus portales de transparencia una referencia a la regulación de los grupos de interés, con una remisión al Registro de grupos de interés de Cataluña para facilitar la inscripción de las entidades que quieran ejercer actividades de influjo con el Ayuntamiento. En el ámbito supramunicipal,

la AMB incluye un recordatorio en su web institucional sobre la obligatoriedad de la inscripción, y la responsable de la Agencia de Transparencia ha señalado en la entrevista que se trabaja en la creación de un registro de grupos de interés propio y en la puesta en funcionamiento de una aplicación informática que permita realizar el seguimiento de las relaciones de altos cargos con grupos de interés.

A esta situación, hay que añadir el hecho de que muchas entidades no dan publicidad a las reuniones de sus cargos electos, como se ha señalado en el apartado de publicidad informativa, de forma que, en algunos casos, incumplen lo previsto en su código ético. Como consecuencia de este doble incumplimiento de las obligaciones legales en este ámbito, la ciudadanía no tiene información sobre las entidades que se relacionan con su ayuntamiento ni del contenido de estas relaciones. Al mismo tiempo, la falta de inscripción registral conlleva que estos grupos de interés no estén sometidos a los principios de actuación y a los requerimientos éticos que prevé la Ley 19/2014. Esta es una situación absolutamente anómala, transcurridos cuatro años desde la entrada en vigor de la Ley 19/2014, que hay que corregir prioritariamente, como uno de los puntos débiles del sistema de integridad y de transparencia que quiere instaurar la Ley 19/2014.

En el marco de la entrevista con responsables de la Dirección General de Entidades Jurídicas y de Derecho se puso de manifiesto que se está trabajando en la elaboración de un anteproyecto de ley que regule los grupos de interés de forma diferenciada e integral, a fin de introducir mejoras en la regulación, a partir de la experiencia alcanzada, que el desarrollo reglamentario inicialmente previsto no permitiría abordar de forma completa.

En concreto, entre otras cuestiones, se plantea la conveniencia de revisar el concepto de *grupo de interés*, teniendo en cuenta la concurrencia o no del carácter profesional de la actividad, distinguir el nivel de obligaciones en función de la tipología de entidad y la actividad, fortalecer la relación entre la publicidad de las agendas de los responsables públicos y el Registro de

grupos de interés, incorporar un contenido mínimo de las anotaciones de contactos y la obligación de hacer públicos los documentos aportados (especificando los requisitos para que esta publicidad pueda postergarse) o una tipificación más precisa de infracciones relacionadas con la obligación de hacer constar los contactos mantenidos. Esta mejora de la regulación también figura como objetivo en el Plan de Gobierno Abierto de la Generalitat de Cataluña 2019-2020 publicado recientemente. En todo caso, en el informe presentado en julio de 2018 se formuló una serie de recomendaciones relativas al desarrollo normativo de esta materia, que se considera que sería necesario tener igualmente en cuenta para la nueva regulación actualmente en preparación, ya sea en el propio texto legal, en su caso, o en el desarrollo reglamentario posterior.

3.4. Buen gobierno: códigos de conducta

En este epígrafe se hace referencia a la obligación de aprobar un código de conducta de los altos cargos y de incorporar principios éticos en las convocatorias de subvenciones y contratos que impone la Ley 19/2014 a las administraciones, bajo el principio de integridad en el ejercicio de funciones públicas, como parte esencial de las políticas de buen gobierno. Como se ha señalado en otras ocasiones, un marco de integridad general en el ejercicio de la actividad pública excede del contenido de la Ley 19/2014 y debe considerarse de forma concordada con otras normas como las que regulan los conflictos de interés y el régimen de incompatibilidades, así como el régimen de prohibiciones establecido en ámbitos materiales concretos, como la contratación y las subvenciones públicas.

Al mismo tiempo, otros aspectos relevantes como la elaboración y el seguimiento de planes de integridad o los sistemas de alerta y de protección de la persona denunciante, aún no han sido objeto de regulación. Sin embargo, más allá de la conveniencia de regular estas cuestiones de forma íntegra e integrada, este informe, de acuerdo con el encargo del legislador, se centra en la evaluación del cumplimiento de las obligaciones establecidas en la Ley 19/2014.

Consiguientemente, a partir de la información contenida en los cuestionarios enviados por las

administraciones y de las entrevistas realizadas, se ha valorado el cumplimiento de las obligaciones de integridad contenidas en la Ley 19/2014. Los detalles de este análisis pueden consultarse en el informe del equipo investigador y sus anexos, que, como el resto de trabajos en que se sustenta este informe de evaluación, son accesibles desde la web institucional del Síndic. De esta valoración, pueden extraerse las siguientes **conclusiones**:

Los avances en la aprobación de códigos éticos en el año 2018 han sido muy limitados y el nivel de cumplimiento en ayuntamientos y consejos comarcales aún es bajo. La aprobación del modelo de código de conducta de los altos cargos locales supuso, como se recogía el año pasado, un impulso sustancial al cumplimiento de esta obligación durante el año 2017, pero una vez superado este impulso inicial, la aprobación de nuevos códigos ha sido muy limitada en el año 2018.

En el ámbito de la Generalitat de Cataluña, que ya disponía de un código plenamente adaptado a los requerimientos de la Ley, conviene destacar la escasa actividad del Comité Asesor de Ética Pública durante el año 2018 – probablemente condicionada, como en otros ámbitos, por el contexto político singular que afectó a una parte de este período–, que emitió una única resolución consultable y solo recibió consultas generales y ninguna queja. También se constata que aún no se han finalizado los trabajos de la Comisión encargada de elaborar el Código ético del servicio público de Cataluña, aplicable a todo el personal del sector público de Cataluña. En la entrevista mantenida con responsables administrativos sobre esta cuestión se señaló que en la fase de consultas sobre el borrador se han suscitado controversias sobre su contenido y alcance.

El Plan de Gobierno Abierto de la Generalitat de Cataluña 2019-2020 recoge varios objetivos relacionados con las obligaciones de integridad, como son impulsar una evaluación del cumplimiento del Código de conducta de los altos cargos y personal directivo, aprobado en el año 2016, y valorar la introducción de mejoras en el contenido; avanzar en el proceso de anonimización de los buzones éticos, que tienen que permitir a cualquier persona denunciar malas prácticas en materia de contratación de forma que se garantice el anonimato; crear instrumentos para la prevención y el seguimiento de conflictos de

interés que actualicen y unifiquen la regulación en esta materia, e incorporar miembros independientes a los comités de ética. Ciertamente, hay que entender que, después de la etapa inicial de creación y de implantación de los instrumentos de integridad previstos en la Ley 19/2014, procede revisar su aplicación, valorar su modificación y mejorar los instrumentos de control. Por tanto, en futuras evaluaciones será preciso valorar cómo se llevan a la práctica los objetivos que fija el Plan en este ámbito.

En referencia a los principios éticos y las reglas de conducta que prevé la Ley 19/2014 que hay que incorporar en las cláusulas de contratación y las bases de subvenciones, a pesar de que ha habido un incremento del número de entidades que declaran haberlas incorporado, el porcentaje aún es bajo. Una buena práctica que cabe destacar en este ámbito es incorporar obligaciones éticas para licitadores y beneficiarios de subvenciones en el mismo código ético de la Administración, con la obligación de asumirlas mientras dure la relación con la entidad.

Más allá del cumplimiento de los preceptos legales en este ámbito, es necesario remarcar la importancia de ejercer un control posterior de su cumplimiento, puesto que se trata de dos áreas de actividad con un potencial elevado de generar situaciones de conflicto de interés y otras irregularidades contrarias a los principios de integridad.

3.5. Buen gobierno: buena administración. Derecho a unos servicios públicos de calidad y mejora de la calidad normativa

Con la aprobación de la Ley 19/2014, las cartas de servicios dejan de ser un instrumento voluntario para garantizar la buena administración en la prestación de servicios públicos y servicios de interés general y pasan a ser obligatorias y a tener carácter normativo, de forma que su contenido es vinculante para el prestador del servicio y las personas usuarias. Singularmente, el artículo 59 de la Ley 19/2014 señala que los servicios deben prestarse en unas condiciones mínimas y razonables de calidad, debiéndose fijar unos estándares de calidad del servicio como contenido mínimo jurídicamente exigible en la prestación de cada servicio.

En el análisis que se ha realizado este año de las cartas de servicios identificadas en el cuestionario enviado a las administraciones se pretende comprobar la adecuación a los requisitos establecidos en el artículo mencionado y, a tal fin, se ha elaborado un sistema simple de indicadores que identifica si la carta tiene el contenido legalmente exigido. En esta primera propuesta se ha optado por un sistema de indicadores presenciales –que actúan a modo de lista de comprobación– y evitar la incorporación de indicadores cualitativos, en que la fijación de parámetros de medición es más compleja y difícil de objetivar, y el número de elementos analizados es necesariamente más reducido.

Así, por ejemplo, en una carta de servicios que establezca estándares de calidad, se identifica el indicador como cumplido, pero puede ser que estos estándares sean pocos definidos o no mesurables o bien de un nivel muy bajo que no cubra razonablemente el mínimo de calidad exigible para aquel servicio. Con todo, hay que tener en cuenta que la fijación de indicadores deberá incorporar en unos futuros elementos cualitativos, con la finalidad de que sea cumplida y ponga en valor los esfuerzos de las administraciones en este sentido.

A continuación se reproducen los indicadores de presencia de contenido utilizados en esta evaluación:

1. La organización y la forma de gestión del servicio.
2. La identificación de los responsables de la gestión.
3. Los estándares mínimos de calidad del servicio desglosados, en su caso, por categorías de prestaciones.
4. Los indicadores para evaluar su aplicación.
5. Los instrumentos para evaluar su aplicación.
6. Las condiciones de acceso.
7. Los derechos y deberes de las personas usuarias.
8. El régimen económico aplicable, con indicación de las tasas y precios públicos que sean aplicables, en su caso.

9. Las vías de reclamación utilizadas.

10. Las vías utilizables para que las personas usuarias puedan obtener información y orientación en relación con el servicio público.

En este sentido, se ha asignado un punto para cada indicador con los baremos siguientes:

0-4 La calidad,

5-6 Calidad suficiente

7-8 Calidad notable

9-10 Calidad excelente

El detalle de los resultados de este análisis para cada carta analizada consta como anexo B en el informe del equipo investigador de la Universidad de Barcelona, consultable en la web del Síndic.

Como **conclusiones** de carácter general de este análisis, conviene destacar que hay un incremento progresivo de cartas de servicios adaptadas a las previsiones de la Ley 19/2014, si bien son muy pocas las que cumplen íntegramente con los requisitos legales de contenido. En pocas ocasiones se indica que, de acuerdo con la Ley, la carta tiene naturaleza reglamentaria, siendo vinculante para la Administración y las personas usuarias. A menudo no se identifica a la persona responsable, sino al servicio o la unidad, indicándose el coste del servicio por remisión a las ordenanzas fiscales correspondientes, aunque pocas veces se indica dónde localizar la ordenanza con versión actualizada.

En algunas de las entrevistas realizadas se ha apuntado a que la obligación de establecer unos estándares de calidad vinculante y las posibles consecuencias de su incumplimiento pueden estar detrás de la dificultad generalizada de dar cumplimiento a esta obligación. Ciertamente, la decisión del legislador de impulsar el derecho estatutario a recibir unos servicios públicos de calidad asignando rango normativo al estándar de calidad fijado para cada servicio o prestación supone un cambio muy relevante respecto a la situación anterior, en que los niveles de calidad se establecían solo como referencias

para la valoración del funcionamiento del servicio y como objetivos de calidad, pero no vinculaban a la Administración.

También hay que tener en cuenta, como elemento que puede contribuir a explicar la resistencia a fijar estándares de calidad de los servicios con naturaleza reglamentaria, la relación entre estándar de calidad vinculante y la determinación de mal funcionamiento del servicio y de la antijuridicidad del daño que el mal funcionamiento pueda eventualmente ocasionar; es decir, como referencia para determinar si concurre este requisito para el nacimiento de responsabilidad patrimonial.

Sin embargo, hay que recordar, como se ha señalado en informes de evaluación anteriores, que la regulación del artículo 59 de la Ley 19/2014 no remite a una eventual responsabilidad patrimonial, que debería determinarse en el caso concreto y con el procedimiento y los requisitos propios de esta figura –todos los establecidos legalmente, no solo el mal funcionamiento del servicio y la antijuridicidad del daño–, sino que solo determina la calidad que la ciudadanía puede exigir al prestador del servicio.

Además de esto, conviene destacar que, desde una perspectiva estricta de responsabilidad patrimonial por daños en el funcionamiento del servicio, no fijar los estándares exigibles implica renunciar a fijar la referencia normativa de lo que será necesario considerar funcionamiento anormal del servicio. De esta forma, serán los tribunales los que en los procedimientos de responsabilidad patrimonial valoren en último término la antijuridicidad del daño sin este parámetro normativo de referencia.

La gran diversidad de tipo de servicios y la diferente incidencia que puede tener el incumplimiento de los estándares de calidad conlleva también que la resistencia a establecerlos con carácter vinculante sea más evidente en los servicios que afectan directamente a derechos esenciales de la ciudadanía (salud o seguridad, por ejemplo) que en aquellos en que la expectativa de daños por incumplimiento es menor. Pero es importante insistir en destacar que estándar mínimo de calidad vinculante y derecho a indemnización no son equivalentes, en la

medida en que el primero define el nivel de calidad exigible normativamente y el segundo requiere, adicionalmente, que concurren todos los requisitos de la configuración legal del régimen de responsabilidad patrimonial, que deberán ser probados en el procedimiento correspondiente por quien decida reclamar.

En todo caso, la evaluación pone de manifiesto que la obligación de fijar estándares cualitativos vinculantes se está incumpliendo de forma generalizada en la actualidad y que, por tanto, no se está alcanzando la finalidad pretendida por el legislador. No cabe duda de que una obligación legal que se incumple de forma generalizada y que afecta directamente a la configuración de los servicios públicos genera frustración en la ciudadanía y debería llevar a una reflexión para identificar sus causas y valorar medidas para hacer efectiva una previsión legal que se muestra ineficiente. Sin embargo, las alternativas a esta situación no pueden implicar retroceder en la necesaria concreción del derecho estatutario a unos servicios públicos de calidad con unos parámetros definidos y exigibles.

En el ámbito de la Generalitat de Cataluña, el Plan de Gobierno Abierto 2019-2020 fija como uno de los objetivos operativos facilitar a los departamentos y las entidades que configuran su sector público los criterios y la metodología necesaria para elaborar y publicar cartas de servicios adaptadas a la Ley 19/2014, una previsión que el Síndic ha reclamado desde un inicio para activar el cumplimiento de la obligación de aprobar cartas adaptadas a la Ley. Con todo, hay que señalar que el propio objetivo prevé que se valore la posibilidad de introducir cambios en la regulación de las cartas de servicios como herramientas de mejora de la calidad. En lo que concierne a esta previsión, y en línea con lo que se acaba de señalar, se destaca que no debería conllevar suprimir la definición de estándares de calidad exigibles, que es coherente con el mandato estatutario, sin perjuicio de que pueda considerarse oportuno fijarlos a través de otro instrumento que no sea la carta de servicios.

En referencia a las encuestas del grado de satisfacción de las personas usuarias de los servicios públicos, los datos obtenidos con

las respuestas al cuestionario enviado a las administraciones no indican una aplicación sistemática de este mecanismo de evaluación de calidad de los servicios ni que los resultados se publiquen en el portal de transparencia, como prevé la Ley.

En cuanto a la mejora de la calidad normativa, hay que remarcar que en el año 2018 la Generalitat de Cataluña ha aprobado un total de 180 normas reglamentarias y todas se han sometido a evaluación de impacto normativo antes de aprobarlas, así como los siete proyectos de ley aprobados por el Gobierno. Por contra, no ha llevado a cabo ninguna evaluación de la aplicación de normas ya aprobadas ni ninguna prueba piloto en los términos del artículo 64.4 de la Ley 19/2014. Una vez finalizado el plan de simplificación normativa 2016-2017 que se mencionaba el año pasado, se ha realizado una consulta previa para diseñar un nuevo plan de simplificación de normas reglamentarias que ya no son de aplicación.

También hay que hacer referencia a que uno de los objetivos del Plan de Gobierno Abierto de la Generalitat de Cataluña 2019-2020 es elaborar un plan normativo, anual o bienal, que contenga la relación de los proyectos de ley y normas reglamentarias y que se publicará en el Portal de transparencia, destacando la importancia de planificar la acción normativa, de forma que responda a un plan elaborado a partir del análisis de necesidades y de las opciones de respuesta normativa y no a la improvisación.

En referencia al ámbito de la Administración local, el porcentaje de normas que han sido sometidas a una evaluación previa de impacto de acuerdo con los datos del cuestionario es de aproximadamente el 20%, si bien este dato plantea dudas de fiabilidad. En el cuestionario enviado para elaborar este informe, se ha preguntado específicamente si se había creado una unidad encargada de evaluar el impacto normativo. Las respuestas recibidas indican que esta figura es prácticamente anecdótica en el ámbito municipal, si bien hay que tener en cuenta que, excepto los municipios más grandes, la dimensión y dotación de recursos de las administraciones municipales impide crear esta unidad con esta labor específica. En todo caso, hay que remarcar que, transcurridos cuatro años de

la entrada en vigor de la Ley 19/2014, no se observan avances en materia de mejora de la calidad normativa en el mundo local, de forma que las consideraciones formuladas en el informe anterior a este siguen siendo plenamente vigentes.

3.6. Gobierno abierto

Dentro del amplio abanico de medidas previstas en la Ley 19/2014 relacionadas con el concepto de *gobierno abierto*—mayoritariamente fijadas en el título VI que regula específicamente esta materia, si bien algunas que están relacionadas se encuentran en otros títulos—este año, además de valorar los datos obtenidos por cuestionario sobre la existencia de canales de escucha activa de la ciudadanía, se ha querido conocer la organización y estructuración del cumplimiento de las obligaciones de participación previstas en Ley 19/2014 en la Administración de la Generalitat de Cataluña y en los ayuntamientos de Barcelona y Sant Cugat del Vallès.

En cuanto a la existencia de canales de escucha activa, los datos recogidos mediante el cuestionario enviado a las administraciones no reflejan cambios sustanciales en este ámbito, de forma que la disponibilidad de estos instrumentos de interlocución de la ciudadanía con las administraciones que le dan servicio aún está lejos de encontrarse de forma generalizada en las administraciones catalanas.

También hay que señalar que una buena parte de los objetivos operativos del Plan de Gobierno Abierto de la Generalitat de Cataluña 2019-2020 están relacionados con el refuerzo y la mejora de los instrumentos de participación ciudadana, y la cooperación con las entidades locales para la implantación de políticas de gobierno abierto dirigidas a fomentar la implicación y participación de la ciudadanía con acciones de formación y sensibilización.

En referencia al análisis de los modelos de organización de procesos participativos, cuyas **conclusiones** se recogen a continuación, hay que señalar primeramente que la Ley determina que deben abrirse a procedimientos de participación y colaboración ciudadana la elaboración de planes y programas de carácter general, la

definición de las políticas públicas más relevantes, y la toma de decisiones específicas en la elaboración de normas y en los procesos de valoración de estos procedimientos y de las decisiones adoptadas.

Como características que debe cumplir el procedimiento participativo, el artículo 67.3 de la Ley señala las siguientes: dar información, con suficiente antelación, sobre las propuestas que se someten a consideración; que esta información sea adecuada, sistemática y comprensible, para poderlas valorar adecuadamente; valorar el resultado del proceso participativo en el momento de tomar la decisión, e informar a las personas que han participado en el proceso sobre las decisiones adoptadas y los motivos que las justifican.

Para valorar los modelos participativos analizados, también se ha tenido en cuenta, adicionalmente, si se informa a la ciudadanía de la decisión adoptada en referencia a su propuesta, si existen mecanismos para evitar la captura y el sesgo del proceso por parte de minorías bien organizadas y si se analizan las causas de la baja participación, en su caso. En aplicación de estos criterios se han valorado los tres modelos de dinámicas participativas que se han mencionado anteriormente, con la valoración que se señala a continuación.

En el caso de la Administración de la Generalitat de Cataluña, cabe destacar, primeramente, que las iniciativas participativas se canalizan a través de la Dirección General de Participación Ciudadana, la Comisión Interdepartamental de Gobierno Abierto y la Red de Gobiernos Transparentes, como espacio de colaboración con el mundo local para desarrollar y aplicar la Ley 19/2014. Se ha creado un portal de participación con la plataforma Decidim (Decidimos), que quiere hacerse extensivo al mundo local a través de la Red de Gobiernos Transparentes para facilitar la aplicación de la Ley en este ámbito, y que es utilizado, por ejemplo, por los dos ayuntamientos que se han examinado este año: Barcelona y Sant Cugat del Vallès.

La Administración de la Generalitat también dispone del portal Participa, en que, entre otros contenidos, se recogen los procesos

participativos de iniciativa de la Generalitat. Del análisis de este último portal, se desprende que los procesos participativos se centran, sobre todo, en planes y programas concretos, con solo unos pocos procesos relativos a políticas generales, y que el portal permite realizar el seguimiento de la tramitación de los procedimientos, de los consensos y disensos generados en torno a las cuestiones planteadas, y las propuestas que se aceptan y se rechazan, así como del motivo. Los procesos participativos se adecúan a los requisitos que fija la Ley, si bien, como ámbitos más débiles, cabe destacar que no se informa en todos los supuestos a las personas que participan de la valoración de su propuesta y de la decisión que finalmente se adopta (retorno del proceso participativo) y que no se ha desarrollado la opción de procedimientos participativos por iniciativa ciudadana.

En referencia al Ayuntamiento de Barcelona, cabe destacar que aprobó un reglamento propio en el año 2017 del que cabe señalar especialmente que prevé medidas de fomento y apoyo (también económico para facilitar la recogida de firmas) a procesos participativos de iniciativa ciudadana. Desde la aprobación de este reglamento, se han llevado a cabo 13 procesos por iniciativa ciudadana. La información que se facilita en referencia a los procesos participativos es adecuada, sistemática y comprensible. Como mecanismo para reducir las posibilidades de captura y sesgo de las decisiones por minorías bien organizadas se ha previsto que las entidades representativas de intereses colectivos computen como un solo voto en procesos participativos, puesto que las entidades y asociaciones ya disponen de canales de participación institucional o representativa en las decisiones municipales. En definitiva, el modelo del Ayuntamiento de Barcelona representa una buena práctica que puede servir de referencia a otras administraciones locales.

Por último, el Ayuntamiento de Sant Cugat ha creado un modelo de participación que permite la participación ciudadana directa en planes, programas, proyectos normativos y toma de decisiones concretas y que prevé la participación a iniciativa ciudadana, con el requisito de 600 firmas para abrir el proceso. Se trata de un modelo que plantea avances importantes en participación, sobre

todo en presupuestos participativos. Sin embargo, como carencias, cabe destacar que no existe una evaluación participada posterior de las decisiones adoptadas por procedimiento participativo y que la participación se centra en planes o proyectos concretos, pero no en la definición de políticas públicas generales, sin perjuicio de que estas estén determinadas en parte por otras instancias de gobierno (Estado y Generalitat).

3.7. Sistema de garantías

Como instrumento para hacer efectivo el cumplimiento de las obligaciones que regula, la Ley 19/2014 establece un régimen de garantías que incluye la sujeción al régimen de recursos establecidos por las normas de procedimiento administrativo por los actos y las omisiones que vulneren los derechos y las obligaciones establecidas por la Ley; el procedimiento de reclamación ante la GAIP, específicamente por actos expresos o presuntos relativos al ejercicio del derecho de acceso a la información pública; un régimen de infracciones y sanciones que alcanza a todos los ámbitos regulados en la Ley y, por último, el encargo al Síndic de Greuges, la Sindicatura de Cuentas y la Oficina Antifraude de velar por el cumplimiento de la Ley, en el ejercicio de sus funciones respectivas.

Como se ha señalado en informes precedentes, el papel de la GAIP es fundamental no solo para garantizar el acceso a la información de acuerdo con la Ley a quien no lo ha obtenido, sino también para fijar los criterios que deben regir el ejercicio y los límites de este derecho. La posibilidad de participar en actividades formativas por parte del personal responsable de resolver las solicitudes de acceso y de llevar a cabo actuaciones específicas de difusión de su doctrina, así como el resto de funciones previstas en el artículo 7 del Reglamento de la Comisión, queda muy reducida por la falta de recursos y, en especial, por la actual composición del organismo, limitada a solo dos miembros.

En el año 2018 ya se alertó sobre la necesidad de corregir esta situación y de dotar a este organismo de los medios necesarios para poder ejercer sus funciones de forma plena

y del número mínimo de miembros previsto en la Ley. Desgraciadamente, un año después, la situación no ha variado, persistiendo estas limitaciones que dificultan su normal funcionamiento, tanto en cuanto a la composición del propio órgano como en referencia a la dotación de personal y medios.

A pesar de ello, y de acuerdo los datos facilitados por los miembros de la GAIP en entrevista (en la fecha en que se ha elaborado este informe la memoria correspondiente a 2018 está pendiente de publicación) ha resuelto, de media, las reclamaciones presentadas en un plazo inferior (53,29 días) a los dos meses establecidos legalmente, a pesar de que el número de reclamaciones (519) ha aumentado en relación con 2017. Sin embargo, se destaca que el elevado número de reclamaciones que finalizan por pérdida de objeto (34%), cuando la Administración facilita la información pedida una vez iniciado el procedimiento de reclamación, reduce el plazo global, en contraposición a los procedimientos en que es necesario dar traslado de la reclamación a terceros, en que se retrasa su finalización. Así mismo, en ejercicio de la facultad prevista en el artículo 49.2 del Reglamento de la GAIP, aprobado por Decreto 111/2017, de 18 de julio, en el año 2018 este organismo adoptó cuatro acuerdos para poner los requerimientos de ejecución de resoluciones o acuerdos de mediación que no habían sido atendidos en conocimiento de los órganos competentes para ordenar la incoación de procedimiento sancionador.

En lo que concierne específicamente al régimen sancionador, y de acuerdo con los datos reflejados en el cuestionario, el número de denuncias ha sido de 60, inferior a 2017, y la Sindicatura de Cuentas, la Oficina Antifraude y esta institución no han formulado denuncia alguna en los términos establecidos en el artículo 87.1 de la Ley 19/2014. Así mismo, los cuestionarios identifican un total de 6 procedimientos sancionadores incoados en el año 2018 en el mundo local (ayuntamientos, 5 y AMB, 1).

Los datos reflejan un uso muy limitado del régimen sancionador establecido en la Ley 19/2014, sin variaciones sustanciales en referencia a los datos de los informes precedentes, confirmándose que las previsiones de la Ley en este ámbito se aplican de forma extremadamente limitada. En este mismo epígrafe del informe presentado en julio de 2018 ya se alertaba de esta circunstancia y se señalaban posibles causas de esta inoperancia. Así mismo, el apartado de recomendaciones recogía una serie de propuestas para superar esta situación, que hay que reiterar un año después en la medida en que no se tiene constancia de que se haya adoptado ninguna iniciativa en el sentido propuesto para superar esta situación.

En todo caso, a pesar de que el régimen sancionador no puede ser nunca la respuesta a las dificultades para aplicar la Ley, hay que reiterar que un régimen sancionador estricto pero inaplicado puede generar la percepción de que la Ley es una recopilación de intenciones o expectativas sin fuerza obligatoria ni capacidad coercitiva y, por tanto, puede convertirse potencialmente en un elemento de deslegitimación del modelo legal.

4. PARLAMENTO DE CATALUÑA

La disposición adicional quinta de la Ley 19/2014 fija los parámetros del régimen al que se somete el Parlamento de Cataluña en las materias reguladas en esta Ley, junto con lo que establecen los artículos 208 a 219 del Reglamento del Parlamento. Como continuación a las referencias realizadas en informes anteriores, se destacan de inmediato las actuaciones principales llevadas a cabo en el año 2018, relacionadas con la publicidad informativa en el Portal de transparencia y en la web institucional del Parlamento.

En cuanto al Portal de transparencia, cabe destacar, como mejora en la información sobre contratos, el hecho de que se han incorporado la información trimestral sobre contratación menor y los datos estadísticos comparativos de las adjudicaciones correspondientes al período 2015 a 2017. En cuanto a la actividad parlamentaria, los trabajos de

mejora en la base de datos han permitido ampliar el acceso a datos relativos a la actividad y las sesiones de los órganos parlamentarios y otras iniciativas parlamentarias. También se han incorporado en el Portal de transparencia los informes que elabora el Órgano de Garantía del Derecho de Acceso a la Información Pública a petición de la Mesa del Parlamento, sobre la fundamentación de las solicitudes de acceso a información que formulan las personas diputadas.

En referencia a la web institucional del Parlamento, se han incorporado nuevos espacios en el apartado “Aula Parlamento”, se han publicado los informes elaborados por los Servicios Jurídicos, que pueden consultarse en el apartado “Actividad del Parlamento”, y se han avanzado los trabajos para hacer público, por medios electrónicos, el sentido del voto de los grupos parlamentarios en el Pleno y las comisiones, en los términos previstos en el artículo 82.1 del Reglamento del Parlamento.

5. CONCLUSIONES GENERALES

Se confirma la percepción de estancamiento en la aplicación general de la Ley

Esta conclusión ya se ha avanzado en la introducción del informe y se ha desarrollado más específicamente en el análisis de los diferentes ámbitos materiales: junto con avances notables en ámbitos y administraciones concretas, hay un estancamiento general en la mayoría de administraciones y materias, que ya se apuntaba en el informe anterior y se confirma este año. En el informe anterior se señalaba que, una vez superada la etapa inicial de desarrollo de la Ley, era necesario mantener los esfuerzos en una doble dirección: los mecanismos de apoyo y cooperación con las entidades con menores recursos y la voluntad política sostenida de los responsables de cada institución para planificar la creación de los instrumentos que prevé la Ley e identificar los recursos necesarios para hacerlo.

Ahora bien, conviene tener en cuenta que ni la aplicación de estas medidas generará cambios radicales e inmediatos ni son por sí mismas suficientes para cambiar esta situación. Es evidente que, a medida en que se avanza en la incorporación de los elementos más básicos de la Ley, las dificultades para aplicarla aumentan. No puede ignorarse que en un entorno de recursos públicos que se mantiene restrictivo, ni las administraciones individualmente ni los instrumentos de cooperación pueden generar un nivel de recursos óptimos para el cumplimiento completo de la Ley en todas las administraciones en el corto plazo. En este sentido, se hace aún más necesario el esfuerzo, individual y en cooperación, para identificar las necesidades de cada administración para poder articular los mecanismos de la Ley.

En este entorno, es preciso entender que la opción legal de homogeneizar un mismo modelo de gobernanza, con los mismos requisitos para todos, implica asumir diferentes ritmos de cumplimiento progresivo, en función de las tipologías y capacidades de las administraciones que deben ponerlo en práctica. Si ya se ha

señalado en otras ocasiones que una transformación profunda del modelo de gobernanza como el que propugna la Ley no es compatible con la inmediatez para ninguna administración, el punto de partida y la capacidad para dedicar esfuerzos de cada administración son muy heterogéneos, impidiendo acompañar este proceso de forma homogénea para todos. Sin embargo, esto no debe hacer olvidar que la capacidad y los recursos disponibles no son la única variable que determina el nivel de cumplimiento de la Ley, como se constata con niveles diferentes de cumplimientos en administraciones con capacidades similares.

Con esta afirmación no propone reducirse el nivel de exigencia de la Ley ni de forma general ni individual, pero sí remarcar que su éxito no está determinado por el nivel de exigencia, sino por la eficacia a la hora de alcanzar la transformación pretendida. El transcurso del tiempo desde la entrada en vigor de la Ley no ha suplido la ausencia de una valoración en el momento de elaborarla sobre las cargas que imponían las obligaciones legales y los mecanismos para afrontarlas, sino que ha evidenciado más esta carencia.

La colaboración de las instituciones en la función evaluadora

Como en años anteriores, una parte significativa de la información en que se basa este informe se obtiene a partir de las respuestas al cuestionario que se envía a las administraciones y entidades obligadas. Por tanto, una parte de las conclusiones que se recogen en este informe están estrechamente vinculadas a los datos aportados por los sujetos, pudiendo dar lugar a apreciaciones erróneas a partir de esta información, cuando los datos solicitados han sido interpretados de forma diferente por las administraciones, o cuando la información facilitada es imprecisa o bien da lugar a resultados ilógicos o incoherentes con los obtenidos en informes anteriores.

Cabe destacar en positivo que el nivel de respuesta ha sido sucesivamente mayor, alcanzando para este informe un 89% en relación con el 78% del año anterior. A

pesar de ello, aún se está lejos del cumplimiento íntegro que sería razonablemente esperable, teniendo en cuenta de que se trata de un cuestionario cuya cumplimentación no conlleva dificultad alguna, puesto que solicita información general sobre las obligaciones principales reguladas en la Ley (publicidad aparte), y que el plazo inicial y la prórroga posterior dan un margen más que suficiente para dar respuesta, también en el caso de administraciones de menores dimensión y recursos.

También cabe destacar que, a pesar de que la ausencia de respuesta se concentra en los ayuntamientos menores de 5.000

habitantes, son muchos más los ayuntamientos de esta dimensión que sí han dado cumplimiento a esta obligación de colaborar con el Síndic. En todo caso, hay que reiterar que no dar respuesta al cuestionario conlleva incumplir la obligación de colaborar con el Síndic en el proceso de evaluación que establece el artículo 93.3 de la Ley 19/2014.

Es por ello que, un año más, se publica la relación de las administraciones que, a reserva de error en la gestión de los cuestionarios, no han dado respuesta en el momento de concluir la redacción de este informe.

6. RECOMENDACIONES

6.1. Publicidad

6.1.1. Generales

- **Vigencia de las recomendaciones formuladas en el último informe.** Tal y como se avanzaba en las conclusiones del epígrafe dedicado a la publicidad informativa, en términos generales, persisten las carencias detalladas en el último informe y, por tanto, hay que reiterar las recomendaciones formuladas entonces para superarlas, que no han perdido vigencia. En la medida en que buena parte de las carencias detectadas están vinculadas a la capacidad y los recursos de los obligados, no es esperable que se resuelvan en el corto plazo, pero hay que adoptar las iniciativas para revertir esta situación y evitar que se cronifique el panorama actual de cumplimiento parcial y desigual de las obligaciones de publicidad. Los déficits en entes instrumentales y entidades de menor dimensión persisten un año después y, si se quiere mantener la opción del legislador por la igualdad de obligaciones para todos los entes, con independencia de su capacidad, hay que articular los mecanismos de cooperación entre administraciones que lo posibiliten.

Hay que reiterar, pues, que, una vez superada la etapa inicial de desarrollo, los avances en la implementación de la Ley dependerán en buena medida de la capacidad del conjunto de las administraciones para tejer alianzas y espacios de cooperación que incluyan también la mejora cualitativa (modelos de organización informativa, formación y colaboración de personal especializado) para elaborar modelos para la publicación de contenidos pendientes y para potenciar plataformas que faciliten la publicación conjunta de contenidos. También es necesario que cada administración planifique las actuaciones necesarias para dar cumplimiento a la Ley, priorizando la publicación de la información, obligatoria o no, que puede ser más relevante para la ciudadanía.

- **Mejoras cualitativas.** En las consideraciones recogidas en el epígrafe de publicidad se señala que, una vez superado la primera etapa de incorporación de contenidos, hay que centrar los esfuerzos para que la información publicada sea una información ajustada a los

parámetros de calidad de la Ley: actualizada y en formato reutilizable pero, sobre todo, estructurada, completa, interrelacionada y comprensible para todo el mundo. A tal fin, se considera que las administraciones:

- deben elaborar protocolos internos de actuación que aseguren la actualización permanente de la información que lo requiera;

- deben realizar un esfuerzo comunicativo para facilitar la comprensión y los usos de la información publicada de forma adaptada a los diferentes perfiles de personas usuarias;

- deben integrar la información sobre una misma materia que se encuentre dispersa en diferentes espacios;

- deben potenciar las plataformas de publicidad conjunta como herramienta para mejorar la calidad de todas las entidades que se integran, siguiendo el ejemplo de la plataforma de publicidad en materia de contratación;

- las entidades instrumentales deben informar sobre su naturaleza y la composición de sus órganos de gobierno, explicitando la vinculación con la Administración de la que dependen.

- **Publicación de contenidos no obligatorios.** La incorporación de contenidos de publicidad informativa no previstos en la Ley 19/2014 también constituye, por sí misma, una buena práctica que hay que potenciar, priorizando la información que sea más relevante para la ciudadanía.

Los portales de datos abiertos son un buen ejemplo de herramienta no prevista legalmente, pero que puede ofrecer aplicaciones y usos de interés para la ciudadanía. No obstante, hay que tener en cuenta que son un instrumento complementario que no puede sustituir el portal de transparencia o el sitio web institucional, en que debe poderse localizar toda la información publicada, de forma actualizada y en formato reutilizable.

- **Hay que concretar el desarrollo reglamentario de las obligaciones de publicidad.** Esta es una limitación que afecta a todos los ámbitos regulados por la Ley y que se arrastra desde que entró en vigor, si bien se tiene constancia de una iniciativa de desarrollo parcial, en

materia de publicidad y derecho de acceso, que aún no se ha concretado, a pesar del tiempo transcurrido desde que se inició la tramitación. En todo caso, la opción que finalmente se adopte en la concreción de obligaciones de publicidad no tendría que coincidir necesariamente con aquella que se haya impuesto en la práctica de la aplicación de la Ley, si no se considera la más idónea. Uno de los aspectos que sería necesario abordar prioritariamente, como ya se ha señalado en otras ocasiones, es la fijación de criterios homogéneos sobre periodicidad de actualización y determinación de formatos reutilizables, a fin de favorecer el cumplimiento generalizado de estos requisitos de calidad de la publicidad informativa.

6.1.2. En referencia a los sujetos obligados

6.1.2.1. Generalitat de Cataluña y entes dependientes

- **Hay que publicar los contenidos pendientes de elaboración.** A pesar de que la Generalitat de Cataluña es la Administración que presenta un nivel de cumplimiento de las obligaciones de publicidad más elevado, tanto en cuanto a contenidos como calidad, debe realizar un esfuerzo para incorporar los pocos contenidos pendientes, especialmente los elementos relacionados con el derecho a unos servicios públicos de calidad (cartas de servicios adaptados, con estándares de calidad de cumplimiento obligatorio y resultados de evaluación).

- **Mejora cualitativa.** El elevado volumen de información publicada hace aún más necesario un esfuerzo para mejorar la organización, la interrelación y el desglose por departamentos, para facilitar su comprensión. Se ha logrado una mejora destacada en la presentación visual de los contenidos, que debería ir acompañada del desarrollo de herramientas de descarga de formatos reutilizables y de la habilitación de un acceso ágil a los archivos.

- **Es necesario que el nivel de cumplimiento de las entidades del entorno institucional de la Generalitat se acerque al de la administración matriz.** En este ámbito, las mejoras en relación con el año anterior han sido muy limitadas. La edición de una guía para el cumplimiento de la Ley 19/2014 en el sector público de la Generalitat es un buen paso para revertir esta situación,

pero tiene que ir acompañado de medidas de apoyo para facilitarles, cuando sea necesario, el soporte físico para publicar sus contenidos y para garantizar que, más allá de la información institucional general, publiquen la información que permita conocer la naturaleza de la entidad, su organización y vinculación con la Administración de la Generalitat y su actividad o los servicios que presta.

6.1.2.2. Entes locales y su entorno institucional

- **Es preciso mejorar la estructura y la accesibilidad de la información.** En el ámbito local, es frecuente encontrar la información publicada en diferentes portales o sitios web. Esta circunstancia genera duplicidades e incoherencias que dificultan la identificación y el acceso a los contenidos buscados. Es necesario concentrar la información en un único portal, integrado en la misma web municipal o fácilmente accesible desde éste.

- **Hay que fortalecer los mecanismos de apoyo al cumplimiento de las obligaciones de transparencia en los entes locales de menor dimensión y recursos y en el sector instrumental local.** Habiendo transcurrido cuatro años desde la entrada en vigor de la Ley 19/2014, resulta evidente que los entes locales menores de 5.000 habitantes y buena parte del sector público institucional de ámbito local no podrá cumplir de forma completa con las obligaciones de publicidad sin un apoyo más intenso. Como se ha señalado en ocasiones anteriores, este apoyo puede canalizarse a través de diferentes fórmulas de cooperación, pero hay que remarcar la importancia de reforzar las plataformas de publicación conjunta de información ya existentes y de crear otras, puesto que han demostrado su eficacia para facilitar la publicación a las entidades que difícilmente lo harán de forma completa con los recursos de que disponen.

En el mismo sentido, la plataforma de publicación de contenidos elaborada por la Administración Abierta de Cataluña (AOC), que es la más utilizada por el conjunto del ámbito local, puede ser un vehículo idóneo para introducir herramientas que mejoren los contenidos publicados, para facilitar su comprensión y estructuración, y para incorporar de forma generalizada instrumentos de comparación para todo el conjunto de entes que las utilizan.

A tal fin, quiere remarcarse que, como se sugería en el último informe, se ha iniciado la incorporación de instrumentos que ofrecen la comparación, la sistematización y la inteligibilidad de los datos que se publican a través del portal AOC. Hay que dar continuidad a esta labor y, adicionalmente, conviene que las plataformas y las herramientas que se pongan a disposición de los entes locales faciliten la actualización periódica de la información y permitan la reutilización de los datos, de acuerdo con los requerimientos de la Ley 19/2014.

- **Es preciso superar las carencias de contenido.** Aún hoy, incluso en municipios que alcanzan niveles de cumplimiento elevado, se arrastran carencias en contenidos determinados. En algunos casos, tal y como se ha señalado también para la Administración de la Generalitat, se trata de instrumentos de buena gobernanza que prevé la Ley y que aún no se han elaborado y, consiguientemente, no pueden publicarse (información relativa a cartas de servicios y estándares de calidad adaptada a la Ley 19/2014, indicadores y evaluaciones de calidad de los servicios, respuestas anonimizadas a consultas, y grupos de interés, fundamentalmente). Pero hay otros contenidos que igualmente no se publican de forma general en el ámbito local, como son las agendas de los cargos electos o el perfil y la trayectoria profesional de los responsables de entes vinculados, y por los que no parece que exista una justificación precisa. En el caso de los entes dependientes de la Administración local, se reproducen las carencias que se han señalado en referencia al sector público de la Administración de la Generalitat y, como en aquel caso, hay que remarcar que no se superarán sin el apoyo de las administraciones matrices.

6.1.2.3. Entes de cooperación (mancomunidades y consorcios)

- **Es necesario un esfuerzo de las administraciones que forman parte de estos entes para revertir una situación de incumplimiento generalizado.** Los consorcios y las mancomunidades catalanas siguen teniendo un nivel general de cumplimiento de las obligaciones de publicidad muy bajo, que se alarga en el tiempo sin variaciones significativas. Es necesario, pues, reiterar el mandato a las administraciones que participan en estas

entidades para que aporten las directrices y los recursos que permitan mejorar el nivel de cumplimiento.

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

- **Deficiencias en algunos contenidos y elementos cualitativos de la información publicada por esta tipología de entes.** A pesar de que el nivel global de cumplimiento de las obligaciones de publicidad ya era elevado, hay que adoptar medidas para incorporar contenidos aún pendientes y mejorar el nivel de actualización de la información y el uso de formatos reutilizables.

6.2. Derecho de acceso a la información pública

- **Sigue pendiente el desarrollo reglamentario de la regulación del derecho de acceso.** En el año 2018 se dedicaba una parte significativa de las recomendaciones en materia de derecho de acceso a la información pública a plantear ámbitos concretos en que, a partir de la experiencia evaluadora, se entendía que las previsiones de la Ley requerían un desarrollo normativo. Teniendo en cuenta que este desarrollo aún no se ha hecho efectivo, hay que reiterar que este desarrollo debería incluir, entre otros, los siguientes aspectos:

- Definir los requisitos y el contenido de la comunicación de la información que sustituye la resolución de la solicitud de acceso en el supuesto del artículo 34.8.

- Concretar los supuestos de inadmisión de solicitudes, teniendo en cuenta la doctrina de la GAIP en esta materia y los requisitos para considerar una solicitud imprecisa.

- Delimitar los supuestos en que hay que dar traslado de la solicitud a terceros afectados.

- Definir las características y el formato que debe cumplir la información facilitada en respuesta a la solicitud de acceso para cumplir con los estándares de calidad y reutilización que fija la Ley 19/2014.

- Reforzar la obligación de que la resolución indique las vías de reclamación, incluida la

reclamación a la GAIP, que se incumple de forma muy extendida.

Así mismo, desde la perspectiva de favorecer la presentación de solicitudes de acceso, se propone valorar la oportunidad de promover una modificación legislativa que:

- Module el requisito de acreditar la identidad de la persona solicitante y concrete los supuestos en los que, en su caso, sea exigible el uso de mecanismos de firma electrónica para solicitar el acceso a información pública.

- Admita la presentación de solicitudes mediante correo electrónico y defina los requisitos.

- Habilite la tramitación simplificada para solicitudes que no afecten a derechos o intereses configurados como límites al derecho de acceso.

▪ **Número de solicitudes y conocimiento ciudadano.** A pesar del incremento del número de solicitudes que reflejan los datos obtenidos, hay que mantener y ampliar el abanico de actuaciones para dar a conocer el derecho de acceso a la información al conjunto de la ciudadanía, con una especial incidencia en las organizaciones de la sociedad civil, como potenciales usuarias colectivas del derecho a acceder a información pública, y en el ámbito de la educación.

Con esta perspectiva, hay que reiterar la recomendación de que las administraciones que hasta ahora han llevado a cabo acciones de difusión de forma aislada sean capaces de promover acciones conjuntas con un mayor impacto, así como la necesidad de facilitar la accesibilidad del conjunto de la ciudadanía a la formulación de solicitudes de acceso por vía electrónica, con canales de consulta e información y la elaboración de guías explicativas accesibles desde los portales de transparencia. Hay que recordar, así mismo, que la difusión de las resoluciones y los criterios adoptados por la GAIP también puede contribuir a aumentar la conciencia ciudadana sobre la utilidad del derecho de acceso.

▪ **Las cifras de falta de respuesta a solicitudes de acceso no son aceptables.** Hay que valorar las causas de esta situación, en que no se observan mejoras, y buscar medidas para revertirla. En concreto, en las conclusiones del

informe se apunta la posible relación de las administraciones que han creado o designado una unidad responsable de tramitar las solicitudes de acceso y han regulado este procedimiento con un mayor número de solicitudes y un mayor nivel de resolución de solicitudes en el test de la ciudadana oculta. Por tanto, es preciso extender esta buena práctica al conjunto de las administraciones que tengan una estructura que razonablemente lo permita, lo que debería facilitar el cumplimiento de la obligación de tramitar y resolver las solicitudes dentro de plazo.

También debe valorarse como una de las posibles causas de la falta de respuesta, en términos generales, el desconocimiento o la dificultad para aplicar las pautas de valoración de los casos de conflicto del derecho de acceso con otro derecho protegido por un límite, que hay que afrontar con formación específica a los responsables de tramitar y resolver las solicitudes. Con todo, no parece que ésta haya podido ser la causa de la falta de respuesta en el test de la ciudadana oculta, en la que la mayor parte de las solicitudes presentadas no podían plantear conflictos efectivos con derechos o intereses configurados en la Ley como límites al acceso.

▪ **Las comunicaciones iniciales y finales a la persona solicitante en un procedimiento de acceso deben incluir toda la información que establece la Ley.** Es necesario reiterar esta recomendación porque el test de la ciudadana oculta pone de manifiesto que, en la gran mayoría de casos, los avisos de recepción de la solicitud no incluyen toda la información preceptiva (singularmente, quién es el responsable de tramitarla y quién debe resolverla) y la notificación de la resolución o la comunicación final no indican las vías de recurso y reclamación. En este sentido, hay que valorar la conveniencia de adaptar la plataforma de la AOC para generar documentos de comunicación que incluyan esta información de forma automatizada y facilite la emisión de forma generalizada. Adicionalmente, la difusión de modelos adaptados a estos requerimientos a través de los mecanismos de colaboración entre administraciones también pueden ser instrumentos adecuados para revertir esta situación. Así mismo, también se propone valorar la oportunidad de reforzar el carácter preceptivo de la información descrita en el marco del desarrollo reglamentario de la Ley, como se ha indicado.

6.3. Registro de grupos de interés

▪ **Las entidades locales deben dar cumplimiento a las obligaciones relacionadas con el registro de grupos de interés.** El año pasado ya se incluyó una recomendación en términos similares y hay que reiterarla un año después, ante la evidencia de que no se han producido avances significativos. Los entes locales deben optar por crear su propio registro o bien adherirse al Registro de grupos de interés de Cataluña. Al mismo tiempo, sería necesario establecer mecanismos para coordinar las inscripciones registrales y la publicidad de las agendas de los altos cargos de las administraciones locales, una obligación que también se incumple de forma generalizada y que, combinada con lo anterior, impide el acceso de la ciudadanía a información publicada sobre los contactos de los responsables locales con estos grupos.

▪ **Es necesario adaptar la regulación de los grupos de interés a partir de la experiencia adquirida.** Como se ha señalado, la regulación de las relaciones de influjo es ajena a la tradición jurídica de nuestro país, y su progresiva implementación requiere tiempo y, posiblemente, modificaciones en la regulación de esta materia a partir de la experiencia adquirida. En el marco de la propuesta de reforma normativa actualmente en preparación, es necesario tomar en consideración las propuestas de desarrollo normativo que se incluyeron en este mismo epígrafe del informe de julio de 2018, en referencia a fijar un contenido mínimo de las anotaciones en las agendas de las reuniones con grupos de interés; publicar los documentos y propuestas aportadas; valorar extender la obligación de anotar los encuentros con estos grupos más allá de los altos cargos, y revisar la periodicidad de actualización de los datos del registro.

▪ **Hay que dar publicidad a las intervenciones de grupos de interés en el proceso de elaboración de normas (huella normativa).** A fin de favorecer la transparencia sobre estas aportaciones a que ya se ha hecho referencia en evaluaciones anteriores, el proyecto de ley actualmente en elaboración debería recoger y concretar la obligación de documentar y hacer efectiva la publicidad de las aportaciones de grupos de interés en el procedimiento de elaboración de normas jurídicas, de conformidad con lo establecido en el artículo

10.1.d) de la Ley 19/2014. Al mismo tiempo, la nueva ley también podría reforzar la obligación de hacer pública la agenda de los altos cargos y fijar el contenido mínimo de las anotaciones.

6.4. Buen gobierno: cartas de servicios y calidad normativa

▪ **Es necesario que las cartas de servicios incorporen todo el contenido que prevé la Ley y que no lo hagan por remisión a otros documentos o sitios web.** El análisis de las cartas de servicios con indicadores de presencia de los elementos requeridos por la Ley hace evidente que son muy pocas las que incluyen todo el contenido establecido como preceptivo en la Ley 19/2014. Es preciso, pues, que, en general, toda la tipología de entes y entidades obligadas adopten medidas para revertir esta situación. También es necesario que todo el contenido sustancial que afecta directamente a las obligaciones de la Administración y los derechos de la ciudadanía en referencia a aquel servicio (los estándares mínimos de calidad, las condiciones de acceso, los derechos y deberes de las personas usuarias, el régimen económico del servicio y las vías de reclamación) se fije directamente en la carta y no por remisión a sitios web que, en caso de que se modifiquen, requerirán la modificación de la norma que aprueba la carta de servicios.

▪ **Las cartas de servicios deben fijar obligatoriamente unos estándares de calidad mínima de los servicios públicos.** La fijación de unos estándares de calidad mínima de los servicios es una manifestación del derecho estatutario a unos servicios públicos de calidad, que el legislador ha querido llevar a las cartas de servicios configuradas como norma, y que obliga a las administraciones a fijar los mínimos que consideran que las personas usuarias de cada servicio pueden exigir. El incumplimiento de esta obligación sigue siendo muy amplio y obliga a una reflexión sobre las causas del incumplimiento de este derecho ciudadano (en el apartado de conclusiones se apunta a una posible) y las medidas a adoptar para hacerlo efectivo.

▪ **La Administración municipal no puede continuar globalmente al margen de los instrumentos de mejora de la calidad normativa que prevé la Ley 19/2014.** Esta es una situación sobre la que ya se alertaba

específicamente en el informe de julio de 2018, solicitándose que se activaran mecanismos de cooperación, formación y guía para ayudar a desarrollar estos instrumentos de evaluación, que son complejos y requieren conocimientos especializados. Las administraciones supramunicipales deberían disponer de unidades de mejora de la regulación, con personal especializado que pudiera dar apoyo al mundo municipal, con la colaboración de la unidad especializada de la Administración de la Generalitat, con una experiencia consolidada en este ámbito pero insuficientemente dotada para asumir esta función. Adicionalmente, los municipios de mayor población deberían crear sus propias unidades de mejora normativa para dar cumplimiento a esta exigencia legal.

6.5. Gobierno abierto

- **Deben desarrollarse modelos de procesos participativos adecuados a los requerimientos de la Ley 19/2014.** Los modelos de procesos participativos que se han examinado este año (Generalitat y ayuntamientos de Sant Cugat del Vallès y Barcelona) cumplen con todos los requisitos generales que fija la Ley y pueden servir de referencia para otras administraciones, si bien, en términos generales, hay que mejorar el retorno a las personas participantes sobre los resultados del proceso y la justificación de la decisión adoptada y adoptar medidas para favorecer la presentación de propuestas participativas de iniciativa ciudadana.

- **Estancamiento en canales de escucha activa de la ciudadanía.** Los datos del cuestionario no reflejan avances significativos en la puesta en funcionamiento de estos canales de interlocución con la ciudadanía, que hay que considerar, como se ha señalado en otras ocasiones, un instrumento básico y permanente para asentar el modelo de gobierno abierto y participativo.

6.6. Sistema de garantías

- **Deben revisarse los elementos que conforman el régimen sancionador.** Con este mismo enunciado se formulaba esta recomendación en el informe precedente, que hay que reiterar un año después, con el

mismo contenido, en la medida en que la situación es la misma y no se tiene constancia de ninguna iniciativa en el sentido propuesto. Las propuestas a valorar para revisar la configuración de este régimen recogidas en aquel informe mantienen la vigencia y se reproducen a continuación:

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

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

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

También conviene recordar que, a pesar de que el régimen sancionador no puede ser la respuesta a las dificultades para cumplir determinados aspectos de la Ley, un régimen sancionador globalmente inoperante contribuye a deslegitimar ante la ciudadanía el modelo de gobernanza que la Ley 19/2014 ha querido implantar y genera desconfianza.

- **Hay que actualizar la composición de miembros de la GAIP.** Anteriormente se ha hecho referencia a la necesidad de dotar a la GAIP de los recursos necesarios para poder ejercer plenamente las funciones que tiene encomendadas, pero es singularmente relevante resolver una cuestión que afecta directamente a la configuración legal de este organismo, con el nombramiento parlamentario, sin más demora, del número de miembros mínimo que determina la Ley 19/2014.

ANEXOS

Anexo 1: Entes que no han respondido el Cuestionario 2019

Ayuntamientos entre 20.000 y 50.000 habitantes	Ayuntamientos entre 500 y 5.000 habitantes
Figueres	Maials
Vendrell, el	Marçà
Ayuntamientos entre 10.000 y 20.000 habitantes	Monistrol de Calders
Escala, l'	Montbrí del Camp
Lliçà d'Amunt	Nou de Gaià, la
Sant Carles de la Ràpita	Olesa de Bonesvalls
Ayuntamientos entre 5.000 y 10.000 habitantes	Pinell de Brai, el
Lliçà de Vall	Pira
Sant Hilari Sacalm	Pla de Santa Maria, el
Santa Eulàlia de Ronçana	Pont d'Armentera, el
Sarrià de Ter	Pont de Suert, el
Tossa de Mar	Portella, la
Vidreres	Prades
Vilassar de Dalt	Sant Esteve de Palautordera
Ayuntamientos entre 500 y 5.000 habitantes	Solivella
Agullana	Torrefeta i Florejacs
Aiguafreda	Torregrossa
Albatàrrec	Torroella de Fluvià
Alcoletge	Ullastrell
Aldea, l'	Vilajuïga
Anglesola	Vilallonga del Camp
Bellcaire d'Empordà	Vilaplana
Bellcaire d'Urgell	Ayuntamientos con menos de 500 habitantes
Bràfim	Albanyà
Bruc, el	Argençola
Calders	Arsèguel
Caldes d'Estrac	Baix Pallars
Cruïlles, Monells i Sant Sadurní de l'Heura	Bellguarda
Darnius	Biosca
Flaçà	Bisbal de Falset, la

Ayuntamientos con menos de 500 habitantes

Biure
Cabacés
Cabó
Cantallops
Capafonts
Castell de l'Areny
Castellfollit de Riubregós
Cava
Espunyola, l'
Estaràs
Farrera
Febró, la
Fígols
Figuerola del Camp
Fontanilles
Freginals
Gaià
Garrigoles
Gisclareny
Granyera de Segarra
Gualta
Isòvol
Ivorra
Lloar
Montoliu de Lleida
Montoliu de Segarra
Montornès de Segarra
Mont-Ral
Morera de Montsant, la
Osor
Ossó de Sió
Pontós
Porrera

Ayuntamientos con menos de 500 habitantes

Prat del Comte
Puigverd d'Agramunt
Rabós
Renau
Riner
Rocafort de Queralt
Rupià
Sanaüja
Sant Martí Vell
Santa Fe del Penedès
Selva de Mar, la
Sunyer
Tallada d'Empordà, la
Tarroja de Segarra
Torroja del Priorat
Vallcebre
Vallfogona de Riucorb
Vilanova de l'Aguda
Vilella Alta, la
Vilopriu

Anexo 2: Ayuntamientos y otros entes que no han respondido a la solicitud de la ciudadana oculta en el año 2019

Alpicat	Palafrugell
Ametlla de Mar, l' *	Palamós
Arboç, l' *	Pallejà *
Arenys de Mar	Puigcerdà
Balaguer *	Puig-reig
Barbens ***	Salou
Barberà del Vallès	Sant Adrià del Besòs
Blanes *	Sant Andreu de la Barca *
Cabrera d'Anoia **	Sant Andreu de Llavaneres
Calella *	Sant Carles de la Ràpita
Canet de Mar *	Sant Cugat del Vallès ***
Cardedeu	Sant Hilari Sacalm *
Centelles	Sant Joan Despí
Cervià de les Garrigues **	Sant Sadurní d'Anoia *
Conselh Generau d'Aran	Sant Vicenç dels Horts
Constantí *	Santa Coloma de Cervelló
Corbera de Llobregat *	Santa Margarida de Montbuí *
Deltebre	Sentmenat *
Gavà	Seu d'Urgell, la
Guissona	Solsona
Hospitalet de Llobregat, l'	Sort **
Malgrat de Mar	Tiana
Masquefa	Torregrossa **
Mollet del Vallès **	Vidreres *
Montcada i Reixac	Vilafranca del Penedès *
Montmelò	Vilaplana **
Mont-roig del Camp	Vilaseca
Organisme Autònom Municipal Centre Cultural de Sant Cugat	Vilassar de Mar ***

* Ayuntamientos que tampoco respondieron a la solicitud del ciudadano oculto en el año 2018

** Ayuntamientos que tampoco respondieron a la solicitud del ciudadano oculto en los años 2017 y 2018

*** Ayuntamientos que tampoco respondieron a la solicitud del ciudadano oculto en los años 2016, 2017 y 2018

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

