



INFORME SOBRE
TRANSPARÈNCIA,
ACCÉS A LA
INFORMACIÓ
PÚBLICA
I BON GOVERN
JULIOL 2017

SÍNDIC

EL DEFENSOR
DE LES
PERSONES

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

JULIOL 2017

SÍNDIC

EL DEFENSOR
DE LES
PERSONES

Síndic de Greuges de Catalunya

1a edició: Juliol de 2017

Informe sobre transparència, accés a la informació pública i bon govern. Juliol 2017

Maquetació: Síndic de Greuges

Imprès sobre paper ecològic

Disseny original: America Sanchez

Foto portada: © Pixabay

ÍNDEX

1. INTRODUCCIÓ	5
2. METODOLOGIA	7
3. ANÀLISI DELS DIFERENTS BLOCS DE CONTINGUT	9
3.1. Transparència o publicitat informativa	9
3.2. Dret d'accés a la informació pública	20
3.3. Registre de grups d'interès	25
3.4. Bon govern: codis de conducta	27
3.5. Bon govern: dret a una bona administració. Cartes de serveis i avaluació dels serveis públics	29
3.6. Bon govern: millora de la qualitat normativa	30
3.7. Govern obert	31
3.8. Sistema de garanties	32
4. PARLAMENT DE CATALUNYA	35
5. CONCLUSIONS	37
6. RECOMANACIONS	39
6.1. Recomanacions de caràcter general	39
6.2. Publicitat	40
6.3. Dret d'accés a la informació pública	41
6.4. Registre de grups d'interès	42
6.5. Bon govern: codis de conducta	43
6.6. Bon govern: bona administració. Cartes de serveis i avaluació dels serveis públics	43
6.7. Bon govern: millora de la qualitat normativa	43
6.8. Govern obert	43
ANNEXOS	45

1. INTRODUCCIÓ

Amb aquest informe es dona compliment a la funció d'avaluar anualment la Llei 19/2014, de 29 de desembre, de transparència, accés a la informació pública i bon govern, encomanada al Síndic de Greuges, d'acord amb el que estableix l'article 93.1 de la Llei. Per tant, cal posar-lo en relació i entendre'l com a continuació del que es va presentar l'any 2016, coincidint amb l'any d'entrada en vigor general de la Llei.

En aquest mateix epígraf de l'informe presentat l'any passat s'exposaven, a grans trets, el nou marc normatiu que les administracions havien de portar a la pràctica i el caràcter potencialment transformador de les obligacions que imposa la Llei 19/2014 a les administracions públiques, i també les singularitats del primer any de vigència que en condicionaven el desplegament. Aquell informe també plantejava un seguit de recomanacions que s'entenien necessàries per articular l'aplicació de la Llei i per assolir les finalitats preteses pel legislador, tot destacant la dimensió de les transformacions inherents al model de relació de les administracions amb els ciutadans que propugna la Llei, impossibles d'assolir plenament en un termini curt.

Així mateix, es destacaven les dificultats associades a una transformació d'aquesta magnitud en un context de restricció de la despesa pública i les inversions, i en el marc del procés de reducció de les estructures organitzatives i de personal que s'ha produït en les administracions públiques durant els anys de la crisi. No cal dir que aquestes circumstàncies persisteixen aquest segon any de vigència de la Llei i que també actuen com a fre, o dificultat afegida, a l'aplicació de la Llei.

No obstant això, sense deixar de tenir present aquesta idea de transformació progressiva i les dificultats associades, un cop transcorregut un any des de la primera aproximació a l'aplicació de la Llei, escau verificar els avenços que s'han produït, però també, molt singularment, alertar sobre les mancances que persisteixen un any després i apuntar les actuacions que caldria adoptar per superar-les. Així, una part de les

conclusions d'aquest segon informe destaquen els àmbits en què no s'han observat avenços significatius, ja sigui genèricament amb relació al conjunt de subjectes obligats o bé pel que fa als d'una tipologia determinada.

Una de les dificultats afegides a l'aplicació de la Llei que destacava el primer informe era la complexitat d'aplicar obligacions contingudes en la Llei que s'incorporen per primera vegada a l'ordenament, ja que a la manca d'antecedents normatius que ajudin a definir-ne el contorn, s'hi afegeix l'absència de desplegament reglamentari. Per això, en les conclusions recollides l'any passat es destacava la importància de desplegar reglamentàriament la Llei per clarificar aspectes de les obligacions legals i afavorir-ne l'aplicació. Tot i que no s'ha aprovat cap altra norma de desplegament en el moment de cloure la redacció d'aquest informe (cal recordar que fins al moment l'únic reglament de desplegament és el Decret 171/2015, de 28 de juliol, sobre el Registre de grups d'interès de Catalunya, actualment en procés de revisió, i que el Decret llei 1/2017, de 14 de febrer, modifica la regulació legal en aquest mateix àmbit material), són diverses les iniciatives anunciades o en tramitació. En aquest sentit, destaca una proposta de desplegament reglamentari, tot just conclosa la fase de valoració de les aportacions ciutadanes, en el moment d'ultimar la redacció d'aquest informe, el procés de tramitació i aprovació del qual caldrà seguir amb atenció. Cal fer esment, així mateix, del Projecte de decret pel qual s'aprova el Reglament de la Comissió de Garantia del Dret d'Accés a la Informació Pública, que ha superat el tràmit parlamentari previst en l'article 41.2 de la Llei 19/2014, amb proposta d'esmenes, el mes de maig de 2017.

Ja s'ha assenyalat en diverses ocasions que el dret d'accés a la informació pública és la clau de volta del nou model de govern obert que vol implantar la Llei 19/2014. L'informe que ara es presenta fa referència a iniciatives per difondre el dret d'accés a informació pública entre la ciutadania que en l'informe anterior s'havien assenyalat com a singularment necessàries. També es remarca que algunes dades sobre l'exercici del dret d'accés sembla que s'apropen a les de països del nostre entorn, amb models d'accés més consolidats. Tanmateix,

aquesta mateixa rellevància del dret d'accés requereix posar una atenció especial a les mancances que encara es detecten en la tramitació i la resolució de les sol·licituds d'accés.

Especialment preocupants són les xifres de manca de resposta que evidencia el mecanisme del ciutadà ocult, la qual cosa vulnera l'obligació més bàsica del deure d'una bona administració: resoldre les sol·licituds. També preocupa a la institució constatar que persisteixen les dificultats en la tramitació electrònica de les sol·licituds d'accés, tot i els avenços en la identificació telemàtica dels sol·licitants. Cal tenir en compte, però, que bona part d'aquestes dificultats són comunes en la tramitació electrònica dels procediments administratius, que hauria de rebre un impuls definitiu amb l'aplicació dels determinis de la Llei 39/2015, d'1 d'octubre, del procediment administratiu comú de les administracions públiques.

També s'han constatat avenços significatius en el desplegament de previsions de la Llei que l'any passat estaven pràcticament per desenvolupar. És el cas del Registre de grups d'interès, en què s'ha concretat l'obligació de fer constar en l'agenda dels alts càrrecs les reunions amb aquests grups i el requisit que figurin prèviament inscrits en el Registre (que s'analitza específicament en l'epígraf corresponent) i s'ha aprovat la norma que permet la creació del registre únic que pugui aglutinar les inscripcions de tots els ens que estarien obligats a crear-lo. Aquest registre està en procés d'implantació.

També en el cas de l'aprovació de codis ètics, s'ha elaborat un model –en línia amb la recomanació formulada en l'informe anterior– que n'hauria de permetre la implantació generalitzada en l'àmbit local. Per contra, elements com ara l'aprovació de cartes de serveis adaptades a la Llei o les obligacions relatives a la qualitat normativa en l'àmbit local disten molt d'haver-se generalitzat i cal alertar de la necessitat d'afrontar-ne l'aplicació.

Des del punt de vista del plantejament dels treballs en què es basa aquest informe, cal remarcar que enguany s'han volgut incorporar elements de valoració qualitativa del compliment de les obligacions de la Llei 19/2014, que en el primer any de vigència de la Llei, coincidint amb el desplegament inicial, es van poder aplicar només de manera molt limitada. Des d'aquesta perspectiva, a banda de mantenir l'anàlisi i constatar, si s'escauen, avenços en els aspectes qualitatius ja presents l'any passat (en l'examen dels portals de transparència, la tècnica del ciutadà ocult i l'anàlisi de resolucions publicades en matèria de dret d'accés), a aquest informe s'hi afegeix l'anàlisi d'instruments associats a altres àmbits d'obligacions de la Llei 19/2014, tal com s'assenyala en l'epígraf següent, en descriure la metodologia de l'informe.

Amb tot, cal destacar que l'amplitud de l'abast objectiu i subjectiu de la Llei comporta que, en cap cas, aquesta anàlisi pugui ser exhaustiva. Fixar i aplicar paràmetres d'avaluació qualitativa és, òbviament, més complex que la constatació simple de l'existència dels elements exigits per la Llei. Aquesta tasca, però, és especialment rellevant per evitar caure en el risc d'un compliment de la Llei merament formal o aparent, amb el convenciment que contribuir que la transformació que propugna la Llei sigui real i efectiva ha de ser l'objectiu principal de l'avaluació encomanada.

En definitiva, l'informe és el reflex de la realitat que s'ha pogut constatar en el segon any de vigència de la Llei, amb llums i ombres; amb avenços significatius per a un estadi encara inicial d'aplicació de la Llei, però també amb àmbits en què el compliment de les obligacions legals és de moment molt precari, i en què són nombroses les administracions que encara no han desplegat una part dels instruments que preveu la Llei. La concreció d'uns i els altres es recull en els epígrafs següents.

2. METODOLOGIA

Aquest informe s'ha elaborat en compliment del manament establert en l'article 93.1 de la Llei 19/2014 i es tracta, per tant, del segon informe anual general d'avaluació de la llei indicada, amb relació a l'aplicació de la Llei al conjunt de tots els subjectes obligats. El plantejament i l'estructura d'aquest informe coincideix, en termes generals, amb el del primer informe d'avaluació de l'aplicació de la Llei 19/2014, amb algunes especificitats que es detallen més endavant. D'aquesta manera, s'ha volgut facilitar una visió comparativa entre els dos informes i, per tant, fer més visibles tant els avenços que s'han detectat com les mancances que persisteixen. Així mateix, s'entén que, havent transcorregut només un any, i quan el desplegament de la Llei encara és incipient en molts àmbits, els canvis observats no justifiquen un enfocament substancialment diferent.

Conseqüentment, l'informe s'estructura per blocs materials que coincideixen amb l'estructura de la Llei: transparència o publicitat activa, dret d'accés a informació pública, registre de grups d'interès, obligacions de bon govern i bona administració, govern obert i sistema de garanties. Cada epígraf recull les dades i les conclusions més rellevants de l'anàlisi efectuada en cada matèria. També s'ha inclòs, com l'any anterior, un epígraf relatiu al Parlament de Catalunya i el seu règim singular –malgrat que sigui de manera merament il·lustrativa de les actuacions empreses, en la mesura que queda fora de l'àmbit de la funció avaluadora encomanada al Síndic– i un de conclusions generals. Un darrer apartat recull les recomanacions que el Síndic de Greuges ha estimat oportú plantejar a partir de les dades obtingudes.

Tot i que l'informe anual es projecta teòricament sobre la totalitat d'obligacions i de subjectes obligats, no és possible avaluar de manera exhaustiva tots els subjectes obligats amb relació a cadascuna de les obligacions que estableix la Llei 19/2014. L'amplitud de l'àmbit objectiu i subjectiu de la Llei i la limitació dels recursos que pot esmerçar-hi el Síndic de Greuges impedeixen que sigui així.

La metodologia emprada per elaborar l'informe, segueix, doncs, la utilitzada en l'informe anterior, si bé cal remarcar-ne algunes singularitats.

Primerament, i amb relació a les obligacions de publicitat activa, manté l'abast objectiu i subjectiu i el plantejament d'anàlisi de dades que es descrivia en el primer informe anual (i que es dona per reproduït), però s'ha considerat oportú ampliar l'anàlisi amb la incorporació de dos paràmetres de qualitat que determina la Llei: el nivell d'actualització de les dades publicades i la possibilitat de reutilitzar la informació.

Adicionalment, des d'aquesta mateixa perspectiva, s'ha incorporat una anàlisi de paràmetres de claredat i intel·ligibilitat de la informació publicada, si bé en aquest cas limitada a un 10% del total de subjectes analitzats, determinats de manera aleatòria. Complementàriament, s'ha incorporat una valoració addicional en els portals de transparència, també amb perspectiva qualitativa, adreçada a determinar si la informació publicada és completa i adequada per conèixer la configuració i l'activitat de l'entitat. Aquesta valoració d'idoneïtat s'ha fet amb criteri d'expert en informació relacionada amb l'administració pública i limitada a un total de 16 entitats de les diferents tipologies i sobre 8 àmbits de contingut material d'informació.

Pel que fa específicament a l'exercici del dret d'accés a la informació pública, a banda de les dades obtingudes per mitjà del qüestionari, relatives només al nombre de sol·licituds, s'ha aplicat novament el mètode del ciutadà ocult –ampliat, per a aquest informe, a un total de 175 sol·licituds– per testar la tramitació i la resolució d'una mateixa sol·licitud d'accés a informació plantejada a diferents administracions públiques, i s'han analitzat les resolucions en matèria d'accés publicades per l'Administració de la Generalitat de Catalunya i l'Ajuntament de Barcelona, ja que no s'ha pogut localitzar la publicació de resolucions d'altres administracions.

Amb relació a la resta d'àmbits materials de la Llei, s'ha tramès un qüestionari als subjectes obligats, sense excloure'n, aquest any, els municipis de menys de 500 habitants. A diferència de l'informe anterior, enguany s'ha optat per un únic qüestionari d'un màxim de 18 preguntes. S'ha adoptat aquesta decisió de reduir notòriament la càrrega per als obligats de cercar i transcriure la informació demanada, amb una doble finalitat.

D'una banda, afavorir una major qualitat i fiabilitat de les respostes, tenint en compte aquesta menor càrrega i el fet que les qüestions plantejades no haurien d'oferir dubtes, en principi, quant a la identificació de la informació requerida. I, de l'altra, s'ha volgut centrar l'anàlisi en unes poques dades de cada àmbit obligacional en què raonablement es podien haver produït modificacions i per identificar i demanar els instruments de desplegament de la Llei que es volien analitzar individualment en els termes que s'assenyalen més endavant.

Des d'aquesta perspectiva, també s'ha tingut en compte que a les limitacions pròpies del mètode de qüestionari per obtenir la informació sobre l'aplicació de la Llei a què no es pot accedir directament, calia afegir-hi en aquest cas que el temps transcorregut entre una avaluació i l'altra no feia preveure transformacions prou rellevants en el compliment d'una part de les obligacions legals, especialment en aquelles de concreció més difícil per a les administracions.

Si bé el primer any calia demanar informació sobre totes les obligacions que conté la Llei, per conèixer la situació global de partida en l'estadi inicial d'aplicació de la Llei, aquest any s'ha estimat convenient no limitar l'anàlisi a les dades aportades per les administracions per mitjà d'un qüestionari, sinó ampliar-la a l'examen directe d'alguns dels mecanismes que la Llei ha previst que els ens obligats han d'incorporar. Conseqüentment, enguany s'hi afegeix un treball d'anàlisi d'instruments específics de concreció d'algunes de les obligacions de la Llei en matèria de registre de grups d'interès i de bon govern i bona administració, els resultats de la qual es recullen en els apartats corresponents. També es tracta d'una anàlisi limitada en abast i contingut, però que afegeix una valoració més qualitativa, a partir de les dades constatades directament pels analistes.

Així, en l'epígraf corresponent a registres de grups d'interès, s'ha analitzat la relació entre les reunions que consten en les agendes d'alts càrrecs amb entitats obligades a inscriure-s'hi i les dades d'inscripció en el registre de grups d'interès d'aquestes mateixes entitats. S'han analitzat un total de 52 anotacions. Amb relació a les obligacions de bon govern, s'ha analitzat el contingut dels

codis ètics que les administracions obligades han tramès amb el qüestionari. Finalment, en l'apartat corresponent a bon govern i bona administració, s'ha valorat el contingut de les cartes de serveis identificades en els qüestionaris amb relació als determinis que estableix la Llei 19/2014 per a aquests instruments. Els resultats d'aquestes valoracions es ressenyen en els apartats corresponents.

Complementàriament, s'han fet entrevistes amb els responsables de la Comissió de Garantia del Dret d'Accés a la Informació Pública (GAIP), la Direcció General de Dret i Entitats Jurídiques, la Secretaria de Transparència i Govern Obert, la Secretaria de Funció Pública i l'Àrea de Millora de la Regulació, que han facilitat l'accés a informació addicional d'utilitat per a la valoració de les iniciatives de desplegament de la Llei portades a terme i en tramitació, i també les dificultats afrontades en els àmbits d'actuació respectius. En definitiva, s'ha volgut donar continuïtat al mètode d'anàlisi iniciat l'any passat, la qual cosa ha de facilitar la comparació de dades, però també s'han incorporat aquests nous elements d'anàlisi, que es considera que enriqueixen l'avaluació.

Pel que fa a l'àmbit temporal de l'informe, si bé el primer informe es va fer coincidir amb el període de vigència de la Llei, en aquest segon informe s'ha optat per fer coincidir el període avaluat amb l'any natural per facilitar la comparació amb les avaluacions futures. En el cas de les obligacions de publicitat activa, s'avalua la informació publicada en el moment en què s'examinen els portals (primer trimestre de 2017), independentment del moment en què s'ha incorporat, ja que l'element de seqüència temporal no és, en aquest cas, singularment rellevant.

Els equips d'investigadors que han portat a terme l'anàlisi dels portals de transparència i l'anàlisi de la resta d'àmbits materials de la Llei són els mateixos que van acomplir aquesta tasca, respectivament, l'any anterior. Les dades obtingudes en cada cas i la seva explotació i anàlisi es poden consultar, tal com han estat presentades, per mitjà del [portal del Síndic de Greuges](#), amb el benentès que l'anàlisi de dades i les consideracions que conté han estat la base per a l'elaboració d'aquest informe.

3. ANÀLISI DELS DIFERENTS BLOCS DE CONTINGUT

3.1. Transparència o publicitat informativa

Tal com s'ha exposat en l'apartat de metodologia, l'avaluació del compliment de les obligacions de publicitat activa que fixa la Llei 19/2014 s'ha portat a terme mitjançant l'anàlisi directa dels portals dels subjectes obligats per part de l'equip d'investigadors a qui s'ha encomanat aquesta tasca. En aquest epígraf es recullen les conclusions

d'aquesta anàlisi considerades més rellevants, si bé el contingut de l'informe de resultats elaborat per l'equip d'investigadors es pot consultar en el lloc web del Síndic, juntament amb la resta de documents que ha elaborat la Fundació en el marc d'aquest encàrrec.

Partint de l'ampli ventall d'ens subjectes a obligacions de publicitat activa que estableix l'article 3 de la Llei, la taula que es reproduïx a continuació resumeix el total d'ens dels quals es van obtenir dades sobre la informació publicada, en funció de la seva tipologia.

Taula 1. Ens analitzats segons tipus

Tipus d'ens	Nombre d'ens	Percentatge (%)
Generalitat de Catalunya	132	5,5
Administració local	1.569	65,2
Ens de cooperació (consorcis i mancomunitats)	406	16,9
Institucions estatutàries i ens de control	6	0,2
Universitats públiques	6	0,2
Col·legis professionals	34	1,4
Partits polítics, fundacions i associacions vinculades	27	1,1
Fundacions	177	7,4
Institucions sense ànim de lucre	25	1,0
Altres ens	26	1,1
Total	2.408	100,0

Font: Fundació Carles Pi i Sunyer.

El nombre de subjectes analitzats coincideix, amb mínimes variacions, amb els analitzats per elaborar l'informe presentat el juliol de 2016, i també coincideixen els ítems o elements d'informació identificats en l'informe anterior com més rellevants per valorar el grau de compliment de les obligacions i permetre una comparació entre els ens inclosos en cada tipologia, atenent a les grans divergències en l'estructura i el règim jurídic aplicables a cadascun, que fa

impossible una comparació homogènia entre ells, sense tenir en compte la tipologia. La uniformitat d'elements o paràmetres d'avaluació en relació amb l'informe anterior també permet una comparativa entre ambdues avaluacions, que, de manera gràfica encara que necessàriament limitada, permet copsar l'evolució per tipologia d'ens en relació amb l'avaluació anterior. La taula que apareix a continuació recull aquest quadre comparatiu.

Taula 2. Elements fonamentals de publicitat activa

	Generalitat		Ens públics Generalitat		Supramunicipals		Ens dependents supramunicipals		Més de 50.000 habitants		De 20.000 a 49.999 habitants		De 5.000 a 19.999 habitants		De 500 a 4.999 habitants		Fins a 499 habitants		Ens dependents municipals	
	2016	2017	2016	2017	2016	2017	2016	2017	2016	2017	2016	2017	2016	2017	2016	2017	2016	2017	2016	2017
Es disposa de lloc web, portal de transparència amb informació	100	100	85,0	92	97,9	100	67,3	66,7	100	100	100	100	100	100	100	100	99,7	100	53,4	61,4
Portal de transparència al portal web		46,2	61,1	63,4	70,2	100	9,6	29,6	95,7	100	80,5	100	80,7	95,2	73,9	94,5	73,2	94,1	11,0	21,3
Cercador al lloc web de l'ens		100		75,9		93,6		44,4		100		100		97,9		93		93,8		37,9
Menú o arbre de continguts		100		90,2		100		63		100		100		100		100		99,4		55,5
Mecanismes de contacte amb el ciutadà	100	100	80,5	85,7	97,9	95,7	63,5	61,1	100	100	100	100	100	100	99,3	100	98,8	100	50,3	53,3
Formulari general	84,6	100	63,7	55,4	80,9	80,9	34,6	44,4	100	100	87,8	87,8	75,9	82,9	68,7	83,3	56,3	71,5	30,6	26,4
Espai de propostes i suggeriments	92,3	100	31,0	18,8	76,6	87,2	19,2	16,7	95,7	100	65,9	97,6	55,2	86,3	38,7	84,3	28,3	74,5	8,8	9,4
Espai per fer sol·licituds vinculades a informació pública	53,8	100	20,4	11,6	25,5	78,7	0,0	16,7	60,9	91,3	46,3	80,5	20,7	81,5	14,3	81,3	11,7	71,8	2,8	6,4
Espai de consulta de propostes i suggeriments	7,7	100	0,9	2,7	4,3	6,4	0,0	1,9	4,3	13	9,8	7,3	2,1	7,5	0,5	8,8	0,9	10,4	1,1	0,6
Adreça general	61,5	30,8	66,4	70,5	89,4	89,4	57,7	57,4	87,0	91,3	87,8	87,8	87,6	91,8	91,1	92	95,2	97	44,8	47,1
Adreça electrònica alcalde, president o conseller	23,1	30,8	15,0	8	29,8	36,2	5,8	7,4	95,7	95,7	80,5	90,2	77,9	76,7	44,8	43,5	16,3	26,7	1,3	3,1

	Generalitat		Ens públics Generalitat		Supramunicipals		Ens dependents supramunicipals		Més de 50.000 habitants		De 20.000 a 49.999 habitants		De 5.000 a 19.999 habitants		De 500 a 4.999 habitants		Fins a 499 habitants		Ens dependents municipals	
	2016	2017	2016	2017	2016	2017	2016	2017	2016	2017	2016	2017	2016	2017	2016	2017	2016	2017	2016	2017
Adreça electrònica de regidors o representants de l'ens		30,8	7,1	6,3	27,7	36,2	3,8	9,3	91,3	95,7	78,0	90,2	78,6	76,7	37,4	35,8	9,0	18,7	1,3	2,3
Adreça electrònica del director	46,2	30,8	10,6	4,5			3,8	3,7											1,1	1,6
Adreça electrònica dels departaments	53,8	23,1	24,8	15,2	38,3	27,7	9,6	7,4	87	91,3	56,1	22	38,6	15,1	19	8	5,7	6,5	7,2	3,7
Informació estadística de caràcter general					68,1	78,7			100	100	75,6	95,1	66,2	90,4	46,1	86	37,0	82,2		
Informació geogràfica de caràcter general					95,7	100			100	100	92,7	100	97,9	97,3	90,1	95,3	88,9	91,7		
Informació sobre la vinculació amb l'ens matriu			74,3	83,9			61,5	61,1											42	49
Funcions i atribucions que desenvolupa l'ens			82,3	91,1			63,5	59,3											44,9	49
Acords de creació, participació i funcionament			73,5	55,4			23,1	24,1											16,4	20,1
Informació sobre el màxim responsable (president de la Generalitat, alcalde, president o figura anàloga)	100	100	77,9	78,6	95,7	100			100	100	100	100	100	100	99,5	100	96,4	99,7	27,3	35,4
Nom i cognoms del màxim responsable	100	100	74,3	75,9	97,9	100	48,1	40,7	100	100	100	100	100	100	99	100	96,1	99,7	27,8	33,1
Grup polític del màxim responsable					93,6	95,7			100	100	100	100	99,3	100	94,1	98,8	85,5	96,4		
Cartera del màxim responsable					51,1	63,8			78,3	100	97,6	95,1	81,4	92,5	85,5	92,5	75,9	84,9		
Funcions del màxim responsable	100	100	37,2	33	46,8	31,9	17,3	18,5	91,3	78,3	43,9	61	33,1	55,5	12,1	37,8	14,5	28,2	4,6	10,4
CV del màxim responsable	100	100	44,2	34,8	21,3	27,7	1,9	9,3	87	100	80,5	80,5	50,3	52,7	13,3	15,3	3,3	10,4	3,1	3,9
Agenda política del màxim responsable	100	100	0,9	1,8	12,8	27,7	1,9	0	60,9	78,3	31,7	41,5	12,4	21,2	3,0	5,5	0,3	2,1	0,4	0,4
Declaracions de béns patrimonials del màxim responsable	100	100	29,2	5,4	19,1	25,5	3,8	3,7	65,2	82,6	56,1	58,5	22,1	42,5	6,7	15,5	1,5	9,5	0,2	1,2
Declaracions d'activitats del màxim responsable	0	100	26,5	3,6	12,8	21,3	3,8	3,7	47,8	65,2	51,2	51,2	15,2	32,2	4,7	10,3	1,5	5,3	0,2	1
Dedicacions del màxim responsable			6,2	1,8	46,8	68,1	5,8	3,7	95,7	100	53,7	56,1	60	62,3	34,2	53,8	24,7	28,8	0,6	0,8
Retribucions del màxim responsable	100	100	34,5	22,3	46,8	72,3	9,6	14,8	91,3	100	78	78	68,3	76	37,7	58,5	27,1	37,1	5,9	4,1
Informació sobre el Ple					97,9	100			100	100	100	100	99,3	100	97,3	100	92,5	99,7		

	Generalitat		Ens públics Generalitat		Supramunicipals		Ens dependents supramunicipals		Més de 50.000 habitants		De 20.000 a 49.999 habitants		De 5.000 a 19.999 habitants		De 500 a 4.999 habitants		Fins a 499 habitants		Ens dependents municipals	
	2016	2017	2016	2017	2016	2017	2016	2017	2016	2017	2016	2017	2016	2017	2016	2017	2016	2017	2016	2017
Composició del Ple					95,7	100			100	100	95,1	100	98,6	99,3	93,3	95,5	88,3	98,8		
Funcions que desenvolupa el Ple					51,1	61,7			100	95,7	85,4	82,9	51,0	67,1	21,9	48,5	11,7	40,1		
Informació sobre la Junta de Govern Local (JGL)					48,9	76,6			100	100	95,1	100	86,2	97,3	100	100	100	100		
Composició de la Junta de Govern Local					44,7	74,5			100	100	87,8	92,7	79,3	93,2	86,6	91,1	78,7	83,8		
Funcions o atribucions que desenvolupa la JGL					36,2	61,7			100	100	85,4	92,7	68,3	84,9	69,2	81,5	46,8	58,8		
Informació sobre els regidors	100	100			95,7	100			100	100	100	100	100	100	99,5	100	95,2	99,7		
Nom i cognoms dels regidors o consellers	100	100			95,7	100			100	100	100	100	100	100	98,5	100	94,6	97		
Grup polític dels regidors					95,7	95,7			100	100	100	100	99,3	100	94,3	98,8	83,1	94,1		
Cartera dels regidors					76,6	63,8			100	100	100	100	93,1	95,2	90,4	96,3	78,0	84,9		
Funcions dels regidors o consellers	84,6	100			38,3	27,7			82,6	78,3	43,9	58,5	33,1	50,7	8,9	31	6,9	14,8		
CV dels regidors o consellers	69,2	100			19,1	27,7			82,6	95,7	82,9	80,5	47,6	54,8	12,3	16	3,0	9,5		
Agenda política dels regidors o consellers	0	92,3			6,4	10,6			8,7	17,4	7,3	9,8	2,1	6,8	0,2	1,8	0,0	0,6		
Declaracions de béns patrimonials dels regidors o consellers	84,6	100			21,3	25,5			60,9	82,6	51,2	61	22,8	42,5	6,7	15	1,5	9,8		
Declaracions d'activitats dels regidors	92,3	100			14,9	21,3			47,8	65,2	46,3	51,2	15,9	33,6	4,7	10	1,5	5,9		
Dedicacions dels regidors					42,6	66			95,7	100	58,5	70,7	57,2	64,4	29,1	42,5	10,5	16,3		
Retribucions dels regidors o consellers	92,3	100			40,4	70,2			95,7	100	82,9	92,7	64,1	74,7	31,5	47,8	13,3	23,1		
Indemnitzacions dels càrrecs electes					48,9	72,3			91,3	87	82,9	70,7	68,3	80,1	41,1	59	24,4	35		
Dietes dels càrrecs electes					19,1	38,3			21,7	26,1	22,0	19,5	14,5	20,5	11,6	27,8	16,9	21,1		
Informació sobre òrgans d'estudi, informe o consulta					74,5	80,9			87,0	91,3	73,2	82,9	62,8	75,3	26,1	54,8	14,8	35		
Composició dels òrgans d'estudi, informe o consulta					63,8	72,3			82,6	82,6	63,4	75,6	55,2	65,1	22,7	45,3	13,6	30		
Funcions o atribucions dels òrgans d'estudi, informe o consulta					51,1	57,4			78,3	78,3	65,9	68,3	44,1	58,2	10,8	30,3	2,4	20,2		

	Generalitat		Ens públics Generalitat		Supramunicipals		Ens dependents supramunicipals		Més de 50.000 habitants		De 20.000 a 49.999 habitants		De 5.000 a 19.999 habitants		De 500 a 4.999 habitants		Fins a 499 habitants		Ens dependents municipals	
	2016	2017	2016	2017	2016	2017	2016	2017	2016	2017	2016	2017	2016	2017	2016	2017	2016	2017	2016	2017
Informació sobre els alts càrrecs	100	100	62,8	31,3	55,3	74,5			78,3	95,7	29,3	36,1	5,5	10,9	0,0	3,4	0,0	1,5		
Retribucions dels alts càrrecs	92,3	100																		
Indemnitzacions dels alts càrrecs	46,2	0																		
Codi de conducta dels alts càrrecs	76,9	100			8,5	12,8			69,6	69,6	17,1	19,5	3,4	6,2	1,5	4,3	0,0	2,7		
Informació sobre els organismes dependents	100	100	100	100	81,8	100	100	100	91,3	100	87,9	93,9	81,1	90,5	67,7	76,5	43,8	75,9	75	63,6
Enllaç que deriva als organismes dependents	100	100			59,1	56			78,3	82,6	63,6	51,5	39,2	55,4	18,5	26,4	31,3	17,2		
Composició dels òrgans de govern dels organismes dependents	91,7	100			40,9	44			69,6	69,6	51,5	36,4	39,2	29,7	12,3	16,2	0,0	6,9		
Funcions o atribucions dels organismes dependents	91,7	100			59,1	40			82,6	69,6	60,6	54,5	44,6	43,2	27,7	19,1	0,0	10,3		
Acords relatius a la creació, la participació i el funcionament dels organismes dependents	83,3	100			31,8	20			43,5	65,2	36,4	39,4	35,1	20,3	10,8	8,8	12,5	6,9		
Responsables dels organismes dependents	83,3	100			40,9	16			69,6	56,5	51,5	21,2	40,5	18,9	9,2	5,9	0,0	3,4		
Experiència professional dels responsables dels organismes dependents	75,0	91,7			9,1	0			34,8	30,4	21,2	12,1	9,5	4,1	1,5	0	0	0		
Informació organismes amb representació municipal					53,2	51,1			56,5	65,2	39	65,9	32,4	46,6	12,3	39,8	7,2	37,4		
Enllaç al lloc web que derivi als organismes amb representació municipal					34	25,5			34,8	39,1	22	31,7	13,1	13,7	3,9	15,3	1,8	14,5		
Atribucions dels organismes amb representació municipal					27,7	8,5			26,1	21,7	29,3	24,4	6,2	6,2	4,2	6	0,3	8		
Espai destinat a participació ciutadana					19,1	76,6			82,6	100	78,0	95,1	48,3	94,5	17,0	89,8	12,0	90,2		
Identificació dels canals de participació ciutadana	76,9	61,5			14,9	31,9			87,0	95,7	73,2	90,2	41,4	65,1	7,1	33,3	1,8	30,3		
Informació sobre canals de participació ciutadana	76,9	53,8			14,9	21,3			87,0	95,7	63,4	90,2	34,5	54,8	6,2	16,5	1,5	8,9		
Organigrama o directori de l'ens	100	100	70,8	62,5	61,7	76,6	32,7	35,2	95,7	100	80,5	85,4	45,5	61	18,2	44,5	6,0	39,8	18,6	16,8
Relació de llocs de treball	100	100	30,1	13,4	36,2	66	7,7	7,4	91,3	69,6	73,2	65,9	35,2	56,2	13,3	37,3	4,2	21,4	5,2	6,1
Plantilla de personal	23,1	0	54	8,9	76,6	87,2	5,8	9,3	65,2	95,7	61	85,4	75,2	81,5	73,4	85	73,5	75,4	6,8	9,4
Informació sobre retribucions dels empleats públics	92,3	100	45,1	22,3	21,3	38,3	5,8	7,4	87	82,6	65,9	75,6	29	34,2	10,1	20,3	3,9	19,3	4,2	4,5

[illegible]

	Generalitat		Ens públics Generalitat		Supramunicipals		Ens dependents supramunicipals		Més de 50.000 habitants		De 20.000 a 49.999 habitants		De 5.000 a 19.999 habitants		De 500 a 4.999 habitants		Fins a 499 habitants		Ens dependents municipals	
	2016	2017	2016	2017	2016	2017	2016	2017	2016	2017	2016	2017	2016	2017	2016	2017	2016	2017	2016	2017
Contractes programes	100	100	62,8	65,2																
Contractes subscrits	100	100	65,5	67,9																
Registre públic de contractes, registre oficial de licitadors i empreses classificades	100	100	61,9	65,2																
Dades estadístiques sobre contractació	100	100	61,9																	
Contractes menors	100	100	65,5	65,2																
Espai amb informació pressupostària	100	100	68,1	65,2	80,9	97,9	15,4	27,8	100	100	100	100	95,9	99,3	86,2	98,5	82,8	96,1	17,1	25
Informació pressupostària 2016/2017	100	100	2,7	4,5	55,3	53,2	5,8	5,6	65,2	73,9	70,7	61	53,8	45,2	39,9	35	36,4	17,5	31,2	8,6
Informació pressupostària 2015/2016	100	100	60,2	17,9	66	97,9			100	100	90,2	100	89,7	97,9	76,4	95,8	75,6	88,1		
Execució del pressupost del tercer trimestre	100	100	20,4	4,5																
Comptes anuals any anterior	100	100	44,2	34,8																
Principis estabilitat pressupostària	100	100	11,5	8																
Informes d'auditoria de comptes i fiscalització d'òrgans externs	100	100	49,6	32,1																
Inventari general de patrimoni	100	100	38,9	24,1	21,3	34	5,8	9,3	73,9	100	51,2	78	26,9	50	7,4	21,3	3,3	18,7	8,3	3,7
Informació econòmica relativa a la gestió del patrimoni	100	100	26,5	11,6	14,9	14,9	3,8	3,7	47,8	60,9	26,8	24,4	9,7	14,4	3	7	1,8	7,4	0,6	0,8
Pla de govern, pla d'actuació municipal	100	100	51,3	39,3	31,9	34	13,5	22,2	78,3	78,3	65,9	65,9	22,8	32,2	7,9	9	2,1	6,2	6,8	6,8
Text del POUM o text refós de les normes urbanístiques									100	87	78,0	70,7	91	67,1	76,8	53,5	69,3	43,6		
Mapes o plànols del POUM									95,7	100	78,0	70,7	90,3	69,9	77,3	55	71,4	45,4		
Mecanismes d'avaluació dels plans i programes	46,2	46,2			6,4	2,1			34,8	17,4	14,6	12,2	9,0	2,1	6,4	0,8	3,3	0,6		
Convenis de col·laboració	100	100	50,4	41,4																
Subvencions, ajuts públics, premis o beques	100	100	15,0	27,2																
Registre de grups d'interès	100	100			2,1	0			8,7	13	0	0	0,7	0,7	0,2	0,3	0	0		
Codi de conducta de les entitats incloses al registre de grups d'interès	0	100																		

Amb tot, més enllà de constatar la presència en el portal de la informació requerida i l'evolució amb relació a la situació constada en la primera avaluació, aquest any s'han volgut introduir elements qualitatius en la valoració dels continguts publicats en els portals, a partir dels requeriments que fixa la mateixa Llei 19/2014: estructuració i accessibilitat de la informació, nivell d'actualització de les dades i format reutilitzable de la informació publicada. Són paràmetres de qualitat dels continguts publicats difícilment exigibles en una primera etapa de construcció dels portals, caracteritzada per un abocament massiu d'informació, sovint poc acurat. Tot i així, havent transcorregut més d'un any des de l'entrada en vigor de les obligacions de publicitat per a tots els obligats, la institució entén que calia començar a valorar-los. Les dades obtingudes per a cada ens, juntament amb les corresponents a la resta d'elements fonamentals analitzats, es poden consultar en els documents elaborats per la Fundació Carles Pi i Sunyer, accessibles per mitjà del web del Síndic.

Per a aquesta avaluació s'ha inclòs, també com a element qualitatiu, una referència al caràcter intel·ligible de la informació, a partir de la percepció dels mateixos investigadors que han valorat els portals, sobre una mostra aleatòria d'un 10% del total de subjectes analitzats. Malgrat que aquesta anàlisi és limitada per l'abast i perquè es fonamenta en la percepció de l'analista sobre la qualitat i la comprensibilitat de la informació publicada, també hi afegeix una perspectiva qualitativa que va més enllà de la presència o absència dels continguts exigits per la Llei. L'informe de resultats d'aquesta avaluació de percepció es pot consultar també en el web del Síndic, juntament amb la resta de documents en què es basa aquest informe.

Finalment, s'ha incorporat una valoració addicional, també amb perspectiva qualitativa, sobre la informació publicada. Aquesta valoració se centra a determinar si la informació publicada és completa i adequada, i si permet conèixer de manera efectiva la configuració i l'activitat de l'entitat. Per a aquesta valoració de percepció, el criteri de valoració no ha estat el del ciutadà mitjà, sinó el criteri d'expert en

informació relacionada amb l'Administració pública i, per tant, amb un bagatge de coneixement sobre la matèria que el ciutadà habitualment no tindrà. Es tracta, per tant, d'una perspectiva qualificada d'expertesa que pot aportar una visió diferenciada, encara que necessàriament limitada a uns pocs subjectes i continguts. En concret, aquesta valoració de percepció d'idoneïtat de la informació publicada s'ha aplicat a un total de 16 entitats de les diferents tipologies i sobre 8 àmbits de contingut material d'informació. Com en la resta d'àmbits analitzats, l'informe resultant es pot consultar per mitjà del portal del Síndic.

Com a **conclusions** dels estudis portats a terme amb la metodologia que s'acaba d'exposar, es destaquen les següents:

Comunes

- **Valoració general: heterogeneïtat de resultats.** L'anàlisi de les dades reflecteix situacions ben dispars en funció, principalment, del tipus d'entitats. Des d'un punt de vista de presència de la informació, les administracions territorials de dimensions més grans mantenen i milloren lleugerament un nivell de compliment que ja era elevat en la primera avaluació. En les administracions de dimensions més petites, la millora és més substancial, per bé que en l'avaluació anterior presentaven més mancances. Per contra, els ens instrumentals presenten un nivell de compliment molt inferior. Així mateix, l'anàlisi dels paràmetres de qualitat de la informació publicada reflecteix moltes mancances en tots els casos. A aquests dos darrers aspectes, s'hi farà referència singularment a continuació.

- **Mancances en els ens instrumentals.** Havent transcorregut més d'un any des de l'entrada en vigor de la Llei 19/2014, cal considerar que el conjunt dels subjectes obligats a publicar informació han tingut temps suficient per recopilar i organitzar la informació que han de publicar. Tot i així, pel que fa a la presència de la informació en els portals, cal destacar que les dades recollides reflecteixen realitats ben diverses, en funció, principalment, de la tipologia d'ens i entitats, però amb un compliment singularment limitat en el cas de les entitats instrumentals. Aquesta és una circumstància

que ja es va detectar en l'avaluació anterior, en què es destacava la necessitat que les administracions territorials donessin suport als seus ens públics vinculats per al compliment de les obligacions de publicitat.

Tot i que la realitat és força heterogènia, el cert és que les entitats instrumentals (ens dependents o de cooperació) encara presenten, en termes generals, deficiències de contingut molt marcades. Tot i que en l'etapa inicial de desplegament tenia una certa lògica que els esforços per complir la Llei se centressin en les administracions matrius i que l'entorn institucional presentés un compliment molt més deficient, el fet que aquesta situació es mantingui un any després sembla més difícil de justificar.

■ **Format i qualitat de la informació.** L'anàlisi dels portals reflecteix, en termes generals, mancances substancials en el compliment dels criteris legals d'actualització i reutilització de la informació publicada. Globalment, s'evidencien problemes per identificar les dates d'actualització de la informació i verificar-ne la vigència, i l'ús de formats reutilitzables és molt limitat. Alhora, l'existència de plataformes múltiples d'un mateix ens, amb informació no sempre coherent, i la pràctica absència de guies i instruments que facilitin la interpretació de la informació més complexa dificulten la claredat i intel·ligibilitat de la informació per al ciutadà.

També en l'avaluació anterior es reclamava, de cara al futur, esforços en aquest àmbit, tot reconeixent les dificultats inherents a programar l'actualització de tota la informació publicada i la creació d'arxius en format reutilitzable. Malgrat aquesta complexitat, no es detecta que s'hagi abordat ni programat una estratègia per donar compliment a aquests requisits de qualitat de la informació publicada, ni per planificar la forma com s'estructuren els portals de transparència, per facilitar que la informació que publiquen sigui entenedora per als ciutadans.

És il·lustrativa de no haver fet front a la necessitat de donar compliment a aquests requisits la circumstància que, fins i tot quan l'arxiu del qual prové la informació que es publica té un format reutilitzable, la

informació s'ofereix només en format consulta, però no de descàrrega d'arxius o altres opcions que permetin una major intervenció del ciutadà que consulta la informació.

Des d'aquesta perspectiva, tenint en compte que una bona part dels obligats han optat per la plataforma creada pel Consorci Administració Oberta de Catalunya (AOC) per construir el seu portal de transparència, cal garantir que aquestes eines també permeten i faciliten complir aquests requisits qualitatius de la informació publicada.

En tot cas, aquesta és una mancança generalitzada en el conjunt de subjectes obligats que caldria resoldre en un futur proper. Tenint en compte la complexitat de la Llei, caldrà posar a disposició dels ens amb menys recursos, per mitjà de mecanismes de cooperació interadministrativa, pautes i instruments per publicar informació actualitzada, intel·ligible i reutilitzable.

Així mateix, cal tenir en compte que molts elements de publicitat plantegen dubtes quant a la delimitació del seu contingut (cal recordar que continua pendent el desplegament reglamentari que es reclamava en el primer informe d'avaluació), de manera que cada ens publica les dades que interpreta que s'adeqüen a la previsió legal, i en els termes i les magnituds que estima convenient. Aquest fet dificulta tant la comprensió de la informació com que sigui comparable amb la publicada per altres obligats.

■ **Compliment formal i principi de transparència.** A banda de l'absència de continguts que impliquen disposar d'instruments o de processos (processos d'avaluació, indicadors, cartes de serveis adaptades a la Llei, entre d'altres), que es pot entendre que no estiguin disponibles (tot i que en menys mesura que l'any anterior), o les dificultats per oferir la informació de forma organitzada i entenedora, actualitzada i en format reutilitzable, el que preocupa a la institució és detectar que no sempre es publiquen elements que sí que estan disponibles o la tendència a ajustar la informació publicada als límits estrictes que marca la Llei.

- En aquest sentit, convé destacar que el principi de transparència en l'activitat pública requereix que estigui a disposició dels ciutadans tota la informació que sigui rellevant des de la perspectiva de control ciutadà sobre l'activitat pública, més enllà de quina sigui obligatori de publicar d'acord amb la Llei. A banda de verificar el compliment de les obligacions legals, la funció d'avaluació ha de prendre en consideració que la finalitat del legislador en aprovar la Llei 19/2014 és provocar un canvi profund en el funcionament de les administracions públiques, un canvi de paradigma en la relació entre els poders públics i els ciutadans, en què el principi de transparència n'és l'eix vertebrador i, consegüentment, ha de ser una prioritat institucional dels responsables públics.

Certament, una transformació d'aquesta magnitud no es pot concretar en un termini curt, però el Síndic considera que cal estar atent al risc d'un compliment merament formal o aparent de la Llei que no impliqui la voluntat institucional d'impulsar un exercici del poder públic transparent, que busca activament explicar-se davant la ciutadania i retre comptes de la seva activitat. Aquesta idea, aplicada en l'àmbit de la publicitat activa, implica que cal avançar en la publicació de tot el que és rellevant per a la ciutadania, sigui preceptiu o no, i fer-ho de manera estructurada i comprensible, amb guies i documents explicatius per a informació complexa, i en formats que permetin la comparació de dades.

Amb relació als subjectes obligats

Generalitat i ens dependents

- **Contrast entre l'estructura matriu i els ens que en depenen.** Pel que fa a l'Administració de la Generalitat, els resultats globals mostren un nivell elevat de compliment de la norma en termes generals, amb continguts que van més enllà de les obligacions estrictes de publicitat, però amb mancances amb relació a instruments concrets, com ara la publicitat de les avaluacions de serveis públics i de les consultes i suggeriments ciutadans i la seva resposta, i millores singulars amb relació a l'avaluació anterior. En contrast, el seu

sector institucional es comporta de manera més desigual i presenta, sovint, nivells molt baixos de disponibilitat d'informació.

Cal remarcar, en aquest sentit, que fins a un 37% d'entitats no disposen de portal de transparència. Així mateix, en els casos en què se'n disposa s'hi detecten mancances de contingut, com ara la informació relativa als alts càrrecs de l'ens, que ordinàriament la resta de tipologies recullen expressament. En aquest sentit, dins el conjunt d'ens públics vinculats a l'Administració de la Generalitat de Catalunya es detecten mancances de contingut publicat que no sembla que es puguin justificar per la limitació de mitjans.

- **Continguts pendents de publicar i qualitat de la informació.** Pel que fa als continguts, continua havent-hi mancances en els àmbits que requereixen la configuració de processos específics, com ara l'avaluació dels serveis públics, perquè aquests instruments en alguns casos encara no s'han elaborat d'acord amb els requeriments de la Llei 19/2014 (per exemple, consta que les cartes de serveis de naturalesa normativa i amb tot el contingut que determina la Llei, com s'assenyala en l'apartat corresponent d'aquest informe, encara no s'han aprovat). També es detecten mancances pel que fa a l'actualització de la informació i l'ús de formats reutilitzables.

Ajuntaments i ens que en depenen

- **Compliment i capacitat.** Com ja es va assenyalar en el primer informe d'avaluació, hi ha una relació directa entre la grandària poblacional i el nivell de compliment, que és més alt als municipis de més de 20.000 habitants i es redueix en la resta, malgrat que s'ha avançat en relació amb les dades de la primera avaluació. Cal destacar, en aquest sentit, que el nombre d'ajuntaments que disposen de portal ha crescut gairebé en un 20% en relació amb l'avaluació anterior, de manera que actualment ja no hi ha cap ajuntament sense portal, i 9 de cada 10 municipis s'han acollit a la plataforma proporcionada pel Consorci AOC.

- **Continguts pendents de publicar i qualitat de la informació.** Amb relació al contingut de la informació publicada, novament la

grandària poblacional constitueix un element determinant de la presència en el portal de la informació requerida. Als municipis de menys de 5.000 habitants, en termes generals es poden localitzar els continguts d'informació més general que exigeix la Llei (mecanismes de contacte, catàleg de procediments, perfil del contractant, informació sobre normativa municipal i pressupost), però la presència d'informació més específica és molt més limitada.

Aquest compliment progressivament més limitat dels continguts exigits per la Llei, en funció de la dimensió de l'ajuntament, posa de manifest que una bona part de les administracions municipals, una vegada posat en marxa el portal de transparència, requereixen suport extern per incorporar-hi tots els continguts preceptius. En línia amb el que ja s'assenyalava l'any passat, els ajuntaments de dimensions més petites requereixen suport no només tecnològic, sinó també jurídic, econòmic i de recursos humans per poder complir plenament (no només en l'àmbit de la publicitat activa) els determinis de la Llei 19/2014. Les dades obtingudes en aquesta segona avaluació evidencien que els recursos que fins ara s'han posat a disposició d'aquests ajuntaments no són proporcionals a les seves necessitats per poder complir els requeriments legals de publicitat.

Pel que fa a la qualitat de la informació publicada, també es detecten mancances generalitzades amb relació a l'actualització de les dades i l'ús de formats reutilitzables. En el mateix sentit, l'existència de plataformes paral·leles en un mateix ajuntament i la manca de criteris comuns i homogenis en el tractament de les dades provoca duplicitats i incoherències que dificulten l'accessibilitat i la intel·ligibilitat de la informació. Des de la perspectiva de la intel·ligibilitat de la informació, també cal qüestionar el recurs freqüent a la publicació del cartipàs municipal per donar difusió a la informació estructural i organitzativa de l'ajuntament, ja que és una opció poc intel·ligible per al ciutadà, malgrat l'exhaustivitat de les dades.

- **Portals dels ens públics.** Com en el cas de la Generalitat, de manera general, les dades presenten deficiències d'actualització i de reutilització. En el cas dels ens instrumentals dels ajuntaments, les mancances encara són

més rellevants, tot i el lleu increment en el nombre d'entitats amb portal de transparència o lloc web.

Ens locals supramunicipals

- **Contingut dels portals.** Tot i que, tal com s'apuntava l'any passat, l'heterogeneïtat d'ens inclosos en aquesta categoria de segon nivell d'administració local fa difícil fer consideracions comunes per a tots els ens que la integren, cal destacar un increment notable en la presència de continguts respecte a l'edició anterior, la qual cosa denota un esforç de les entitats per complir les obligacions legals en aquesta matèria.

- Tot i així, cal remarcar que, en termes generals, presenten un compliment de les obligacions de publicitat més limitat que els ajuntaments de més de 20.000 habitants, que és potser la franja amb què presentarien més similituds de capacitat. Amb tot, convé matisar aquesta conclusió tenint en compte, d'una banda, l'heterogeneïtat que s'apuntava més amunt, ja que aquesta tipologia d'obligats inclou entitats amb volum de recursos molt diferents, i, de l'altra, el fet que la seva activitat sigui més de suport als municipis que de prestació de serveis directament a la ciutadania, la qual cosa explicaria l'absència d'alguns elements vinculats a l'atenció directa a la ciutadania.

Ens de cooperació (mancomunitats i consorcis)

- **Millora general en el nivell de compliment.** En l'avaluació anterior es va destacar que aquesta tipologia de subjectes obligats presentava, com a categoria, un nivell de compliment globalment baix. Cal remarcar que aquest any, amb el mateix caràcter general, ha millorat substancialment en l'àmbit de publicitat informativa, tant pel que fa a continguts publicats com a paràmetres d'actualització i de reutilització.

No obstant això, cal tenir en compte que en l'avaluació anterior aquest segment d'entitats presentava el nivell més limitat de compliment. En aquest sentit, persisteixen mancances que van més enllà de continguts específics i afecten la mateixa existència del portal. Tot i que es constata que alguns

consorcis i mancomunitats també han fet ús de la plataforma del Consorci AOC per crear el seu portal, encara són molts els ens que no disposen d'un lloc web i, entre els que en tenen, els que no tenen un apartat específic de transparència.

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

- **Contingut dels portals i qualitat de la informació.** Aquesta categoria aglutina entitats de naturalesa, estructura i funcions molt diverses. El resultat de l'anàlisi indica, com ja succeïa l'any passat, que compleixen, amb caràcter general, la major part d'obligacions de publicitat, si bé en els aspectes més generals de la norma, amb clares deficiències en elements més particulars.

Com succeeix amb altres tipologies d'obligats, els nivells d'actualització de la informació són desiguals, i en general limitats, i les opcions de reutilització són molt limitades.

3.2. Dret d'accés a la informació pública

Com s'ha assenyalat en l'apartat 2 d'aquest informe, l'avaluació del compliment de les obligacions que es deriven per a les administracions públiques de l'exercici del dret d'accés a la informació pública s'ha dut a terme per mitjà de tres tècniques, en termes anàlegs a l'any anterior.

En primer terme, s'ha demanat a les administracions obligades el nombre de sol·licituds d'accés a la informació rebudes l'any 2016; en segon terme, s'han formulat 175 sol·licituds d'accés a diferents administracions per mitjà de la tècnica del ciutadà ocult i, finalment, s'ha analitzat la qualitat de la motivació de les resolucions publicades en matèria de dret d'accés.

3.2.1 La visió de la mateixa administració avaluada

A través del qüestionari s'ha volgut conèixer el nombre de sol·licituds d'accés a la

informació pública plantejades a cada administració. Tenint en compte que, com ja es va indicar aleshores, el conjunt de preguntes incloses en el qüestionari corresponent a l'informe anterior amb relació a l'exercici del dret d'accés a la informació pública no van permetre extreure conclusions rellevants, enguany s'ha optat per demanar només la dada relativa al nombre de sol·licituds, amb la finalitat de copsar l'evolució en l'exercici d'aquest dret ciutadà en el temps transcorregut entre una avaluació i l'altra.

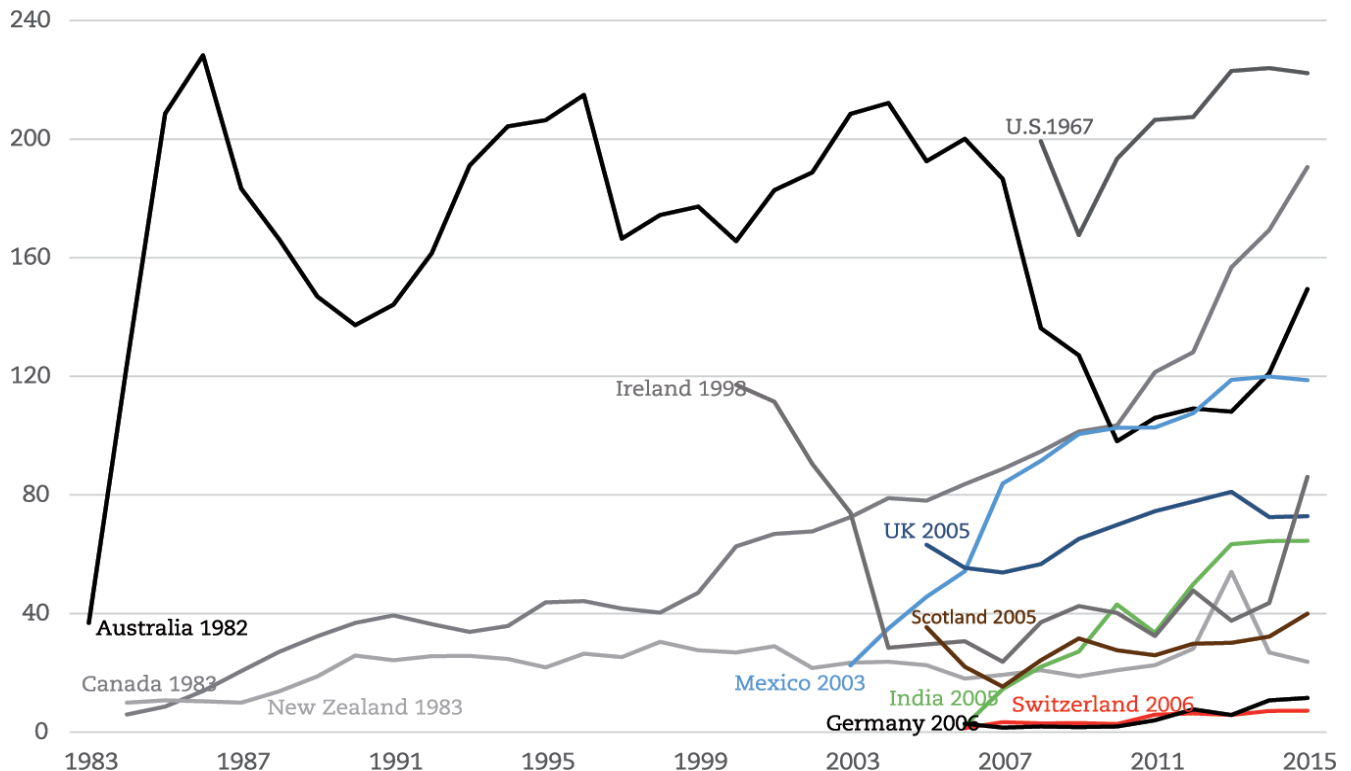
A reserva de la precisió amb què hagi estat consignada aquesta dada per les administracions que han contestat el qüestionari, davant la impossibilitat de comprovar-les individualment (com succeeix amb altres anàlisis de transparència fonamentades en qüestionaris d'autoavaluació), consten 9.127 sol·licituds d'informació l'any 2016, la qual cosa suposa gairebé triplicar el nombre de sol·licituds que es van fer constar en la avaluació anterior. Aquest notable increment indica un major coneixement d'aquest dret que el que es va poder constatar l'any passat.

En aquest major coneixement hi pot haver incidit la campanya Govern Obert, promoguda per la Secretaria de Transparència i Govern Obert del Departament d'Afers i Relacions Institucionals i Exteriors i Transparència en mitjans de comunicació tradicionals i digitals durant els mesos de setembre i octubre de 2016.

Aquesta iniciativa dona resposta, encara que de manera limitada, a l'esforç de major difusió que es reclamava l'any passat. En qualsevol cas, la dada de nombre de sol·licituds facilitada per les administracions enquestades situaria Catalunya en una ràtio de 121,96 sol·licituds per cada 100.000 habitants més grans de setze anys, similar a països on el dret d'accés a la informació està reconegut des de fa més anys, si bé caldrà confirmar aquesta tendència en avaluacions successives.

A continuació, es reproduïx un quadre comparatiu de dades sobre el nombre de sol·licituds d'accés en diferents països que il·lustra aquesta consideració.

Nombre de sol·licituds d'accés a la informació per cada 100.000 habitants



Font: Estudi professor Mabilard, 2016 (http://www.freedominfo.org/wp-content/uploads/Freedom-of-information-laws_blog_VM1.pdf).

Tanmateix, cal prendre amb cautela aquesta comparativa, perquè, així com les dades que han consignat les administracions en el qüestionari plantegen dubtes d'homogeneïtat, la comparació entre diferents països tampoc no és homogènia, ja que sovint els països comptabilitzen les sol·licituds de manera diferent (diferències en la tipologia d'organismes inclosos en l'àmbit d'aplicació de la Llei respectiva, computar com a sol·licituds d'accés les relatives a dades personals pròpies o informació demanada per les persones interessades en el marc d'un procediment administratiu, entre d'altres).

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

Tal com s'ha indicat en l'apartat de metodologia, el Síndic ha considerat oportú aplicar novament per a aquesta avaluació del compliment de les obligacions de la Llei en matèria de dret d'accés a la informació

pública la tècnica del ciutadà ocult, com a mètode d'observació participativa. La formulació i el seguiment de sol·licituds d'accés per part de l'equip investigador permet testar si es tramiten i es resolen d'acord amb el que estableixen els articles 26 i següents de la Llei 19/2014. D'aquesta manera, s'obté directament informació sobre l'exercici del dret, en aquest cas sobre un mostreig de 175 sol·licituds enviades a l'Administració de la Generalitat (7), les diputacions (4), els ajuntaments de més de 20.000 habitants (64) i una mostra dels ajuntaments amb població inferior a aquesta xifra (100). Alhora, l'anàlisi d'aquesta informació permet comparar-ne el resultat amb les dades obtingudes en l'avaluació anterior i contrastar, a la pràctica, l'impacte de les conclusions i recomanacions contingudes en l'informe presentat el juliol de 2016.

Del resultat de l'anàlisi de les dades obtingudes amb l'aplicació del test del ciutadà ocult, se'n desprenen les **conclusions** següents:

- **Forma de presentació de sol·licituds.** Més del 80% de les administracions a qui s'ha adreçat la sol·licitud d'accés a informació actualment disposen d'un formulari electrònic senzill i fàcilment accessible des del portal de transparència, tal com preveu l'article 27.2 de la Llei. També en aquest cas, el model de portal de transparència que el Consorci Administració Oberta de Catalunya (AOC) va posar a disposició de les administracions ha tingut un paper clau, ja que inclou un enllaç a primer nivell al formulari per poder exercir el dret d'accés de manera electrònica per a les administracions que han optat per seguir aquest model. El correu electrònic ha estat una alternativa àgil i simple per presentar la sol·licitud per via electrònica quan no ha estat possible fer-ho a través de formulari o per dificultats amb els certificats de signatura electrònica. Tot i això, cal tenir en compte que el correu electrònic, si no se signa electrònicament, no compleix el requisit legal d'identificació del sol·licitant i pot generar problemes per acreditar la recepció de la sol·licitud i per fer-ne el seguiment, especialment quan no hi hagi resposta (silenci administratiu).

En l'informe de l'any passat s'assenyalava la necessitat d'orientar els sol·licitants d'accés que ho requerissin i que les unitats d'informació podien complir aquesta funció. Tanmateix, no ha estat possible identificar des dels portals de transparència serveis d'atenció, informació i orientació específica en la formulació de les sol·licituds d'accés.

- **La identificació dels sol·licitants.** Una de les recomanacions destacades en el primer informe d'avaluació era la necessitat de facilitar la identificació dels sol·licitants d'accés quan la sol·licitud es formula per via electrònica, i es remarcava que aquesta dificultat podia actuar com una limitació a l'exercici del dret d'accés.

Enguany s'ha constatat una millora significativa en aquest àmbit, ja que un 82% de les sol·licituds s'han pogut presentar amb el certificat digital IDECAT; entre d'altres, en el cas d'ajuntaments que han implementat el model de portal de l'AOC i utilitzen el formulari elaborat per aquest consorci, accessible a través del portal. En aquest sentit, facilita notòriament el compliment del requisit d'identificació telemàtica quan no es requereixi signatura digital i pot

esdevenir determinant si se n'estén l'ús entre la ciutadania per a la generalització de l'accés electrònic a la informació pública.

Tanmateix, sorprèn que en els 26 casos en què es va presentar la sol·licitud per correu postal, deliberadament sense signatura manuscrita, només en 3 es va rebutjar. Cal tenir en compte que l'exigència legal d'identificació del sol·licitant s'ha d'aplicar amb independència que la sol·licitud escrita es presenti de manera presencial, postal o electrònica i, per tant, tots els supòsits haurien d'haver donat lloc a un requeriment d'esmena.

- **Tramitació de les sol·licituds d'accés del ciutadà ocult.** Cal destacar negativament que en cap de les sol·licituds plantejades com a ciutadà ocult s'ha rebut una comunicació de recepció de la sol·licitud que inclogui tots els determinis que preveu l'article 27.5 de la Llei 19/2014 (indicació del dia en què s'ha rebut la sol·licitud, l'òrgan responsable de resoldre-la, la data màxima per resoldre i la persona responsable de la tramitació). Aquesta informació és rellevant perquè el sol·licitant conegui el termini en què la sol·licitud es pot entendre resolta per silenci i a qui s'ha d'adreçar per conèixer l'estat de tramitació o reclamar una resolució expressa. En pràcticament tots els casos, l'Administració ha generat un avís de recepció automàtic que indica les dades i el dia i hora de registre, però no la resta d'informació requerida d'acord amb l'article 27.4 de la Llei 19/2014.

- **Deure de resoldre expressament.** Pel que fa a la resolució, augmenta notablement el nombre de sol·licituds que s'han resolt en relació amb la primera avaluació (el 67,4% davant el 47% de l'any anterior). Tot i això, cal assenyalar que en l'àmbit municipal només una de cada tres sol·licituds ha estat resolta en el termini legalment establert, i en cap de les franges de població el percentatge no supera el 50% de resposta dins de termini. En aquest sentit, no s'observa una relació directa i proporcional entre volum de població i resposta en el termini establert, ja que, fins i tot en els de més de 20.000 habitants, el percentatge és de 46,88.

Per tant, cal concloure, a reserva d'altres elements que puguin concórrer individualment, que en l'àmbit municipal

una part significativa d'ajuntaments encara no han pogut articular, en el segon any de vigència de la Llei, mecanismes eficients per donar resposta dins de termini a les sol·licituds d'accés. L'any passat s'assenyalava com una de les possibles raons a la manca de resposta les dificultats associades a l'aplicació d'un règim de nova configuració i de certa complexitat. Tanmateix, l'efecte d'aquesta circumstància es dilueix al segon any de vigència de la Llei i, a més, tenint en compte que la informació demanada no plantejava conflicte amb límits a l'accés que calgués ponderar.

Aquesta és una realitat que cal valorar de manera singularment negativa, en la mesura que suposa una doble vulneració dels drets de la persona que ha demanat accedir a informació. Primerament, del dret d'accés a la informació que s'ha sol·licitat sense resposta, que obliga el ciutadà a reclamar la informació per aplicació del règim de silenci administratiu positiu, amb efectes limitats segons sembla que es dedueix del test realitzat i d'acord amb el que s'indica en la conclusió següent. En segon terme, perquè vulnera el dret a una bona administració, en una de les seves manifestacions essencials: el dret a obtenir resposta.

A les consideracions anteriors, cal afegir-hi que, tot i que es desconeix el nombre de sol·licituds que coincidirien en el temps en cada municipi amb la del ciutadà ocult, si es té en compte el nombre de sol·licituds d'accés rebudes l'any 2016 que han consignat els ajuntaments que no han contestat la sol·licitud del ciutadà ocult (els que han facilitat aquesta dada), en cap cas es tracta d'un volum extraordinari de sol·licituds que pugui comprometre raonablement la capacitat de resposta de l'ajuntament, sens perjudici de la seva complexitat.

■ **L'aplicació del règim del silenci administratiu.** L'article 35 de la Llei 19/2014 determina que si l'Administració no resol la sol·licitud d'accés en el termini d'un mes, s'ha d'entendre estimada, tret que hi concorri algun dels supòsits que determina el mateix precepte.

Per verificar el compliment d'aquesta previsió legal mitjançant el mecanisme del ciutadà ocult, es va requerir el lliurament de la informació demanada en els 100 casos en què no es va rebre resposta i només en 38 casos es

va facilitar la informació en el termini de trenta dies que determina la Llei.

D'aquesta dada, cal extreure'n dues conclusions, si bé limitades per l'abast no exhaustiu del test del ciutadà ocult. La primera és la poca efectivitat del mecanisme del silenci positiu com a instrument per fer efectiu l'accés a la informació en primera instància administrativa. La segona, singularment preocupant, és l'elevat nombre (53 de 175) de sol·licituds que queden sense resposta, tant en un primer moment com després de requerir el lliurament de la informació per silenci positiu. L'absència de resposta és una de les manifestacions més greus de mala administració, malauradament present en altres àmbits de l'activitat administrativa, i que necessàriament cal corregir.

Si en la conclusió precedent s'assenyalava que la manca de resposta en el termini establert podria derivar de dificultats de recursos per donar resposta dins de termini, el fet que aquest silenci es reproduïx per segona vegada després de requerir el lliurament de la informació és difícil de justificar i sembla evidenciar que en aquests casos l'accés a la informació no és una prioritat per als responsables administratius.

Cal tenir en compte, addicionalment, que la sol·licitud presentada era clara i no plantejava dificultats de localització ni afectacions eventuais a drets de tercers o béns protegits pels límits de la Llei 19/2014, que podrien afegir complexitat a la resolució de la sol·licitud.

Per les raons indicades, el Síndic ha cregut oportú incloure, com a annex 2 a aquest informe, la relació d'administracions que, a reserva d'error en la gestió de les respostes, no han resolt la sol·licitud d'accés formulada amb la tècnica del ciutadà ocult. Dins la relació també s'identifiquen les administracions que tampoc no van donar resposta a la sol·licitud formulada en l'avaluació anterior.

■ **Notificació de la resolució i accés efectiu a la informació.** La notificació de la resolució ha d'indicar les vies específiques de reclamació i recurs que estableix la Llei 19/2014, però en molt pocs casos s'ha complert. Aquesta és una situació que ja es denunciava en el primer informe d'avaluació, en tant que és una previsió adreçada a facilitar l'exercici del dret de defensa del sol·licitant, i que, pel que s'ha

pogut constatar a través del test del ciutadà ocult, persisteix un any després.

Pel que fa a l'accés efectiu a la informació, es confirma la tendència a facilitar la informació directament en resoldre la sol·licitud, sense necessitat d'un termini addicional per lliurar-la, la qual cosa ratifica, a parer de la institució, que no és necessari un termini addicional de trenta dies per lliurar la informació, com s'assenyalava l'any passat, ja que no estaria justificat, com a mínim no de manera generalitzada, tal com ho demostra la pràctica constada per segon any consecutiu mitjançant aquest mecanisme de verificació de l'exercici del dret d'accés.

També cal remarcar que no en tots els casos la informació s'ha facilitat en el format demanat ni reutilitzable.

■ **La denegació de l'accés i el mecanisme de garantia.** Només en cinc casos s'ha denegat l'accés a la informació. Es tracta, com en l'any anterior, d'un nombre massa baix per extreure'n conclusions generals, amb l'afegit que en tres casos la desestimació s'ha produït com a conseqüència d'un error formal –deliberat– en la sol·licitud; error que no n'hauria d'haver motivat la desestimació, sinó, en tot cas, el requeriment d'esmena en els termes establerts en l'article 68.1 de la Llei 39/2015, d'1 d'octubre, del procediment administratiu comú de les administracions públiques. L'altre supòsit fa referència a la manca de motivació. Tanmateix, la motivació de la sol·licitud és una opció de qui demana la informació, però no pot, en cap cas, ser la causa per denegar la sol·licitud, com assenyala expressament l'article 26.2 de la Llei 19/2014.

Es confirma, com ja s'assenyalava en l'informe d'avaluació de 2016, la tendència a fonamentar la denegació d'accés de manera insuficient i no ajustada als límits taxats legalment, ni aplicats d'acord amb els criteris que fixen els articles 20 i 22 de la Llei 19/2014: "aplicació de les limitacions d'acord amb llur finalitat, tenint en compte les circumstàncies del cas concret, interpretades de manera restrictiva, explicitant en la motivació el límit que s'aplica, de manera raonada". De fet, les denegacions s'han fet en tots cinc casos sobre supòsits no previstos en la Llei.

Com en l'avaluació anterior, s'ha formulat una reclamació davant la GAIP contra una de les

resolucions desestimàries (la que adduïa manca de motivació de la sol·licitud). A requeriment de la GAIP, l'ajuntament en qüestió ha facilitat la informació.

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

S'han analitzat les resolucions publicades en matèria de dret d'accés de l'Administració de la Generalitat corresponents al període de febrer a juny de 2016 i les de l'Ajuntament de Barcelona de l'any 2016, publicades en el seu web, amb un total de 46 i 15 resolucions, respectivament. No s'han analitzat altres subjectes perquè no s'han localitzat resolucions denegatòries publicades en els portals de cap altra administració objecte de seguiment.

La valoració s'efectua sobre 10 criteris o indicadors que tenen en compte tant aspectes formals (4) com materials (6) i que es detallen a continuació:

CRITERIS FORMALS: 4 PUNTS SOBRE 10

Llenguatge clar, senzill i precís, de nivell formal, però accessible

Llenguatge no sexista

Estructurat en paràgrafs

Sigles i símbols (s'escriuen tots els mots sencers, almenys la primera vegada que apareixen en el text)

CRITERIS MATERIALS: 6 PUNTS SOBRE 10

Existència de motivació

Comprensible i racional

Inclou una explicació del criteri aplicat en cas d'existència de marge de valoració de l'Administració

Congruent amb la sol·licitud efectuada

Com en l'avaluació precedent, cal destacar que, en termes generals, la qualitat de les motivacions de la desestimació és correcta, però massa succinta. Des d'aquesta perspectiva, diverses resolucions al·leguen una tasca complexa d'elaboració o reelaboració com causa d'inadmissió, sense concretar aquesta complexitat en el cas concret, o argumenten la concurrència d'un

límit amb la seva simple menció, sense cap concreció amb relació al supòsit examinat. El detall de les valoracions individuals en aplicació dels criteris indicats es pot consultar en els documents d'anàlisi des del web del Síndic.

Cal precisar que, si bé l'anàlisi de les resolucions publicades per l'Administració de la Generalitat i per l'Ajuntament de Barcelona porta a concloure que la seva qualitat és, en termes generals, bona, no és possible extrapolar aquesta conclusió al conjunt de les administracions, ja que les resolucions rebudes per mitjà del mecanisme del ciutadà ocult i les que són objecte de reclamació davant la GAIP no presenten, de manera general, el mateix nivell de qualitat.

3.3. Registre de grups d'interès

En l'informe d'avaluació precedent es va destacar el caràcter pioner, dins l'Estat espanyol, de la regulació continguda en la Llei 19/2014 sobre les relacions d'influència entre grups d'interès o lobbies i els òrgans amb capacitat per adoptar decisions en l'àmbit públic. També es remarcava que la gran majoria de països europeus no disposaven de cap sistema de regulació de l'activitat d'influència i que, entre els que sí que en disposaven, una bona part no aportaven, a la pràctica, transparència a aquesta activitat, que és la raó de ser d'aquesta regulació. El Registre de grups d'interès ha de donar visibilitat a les entitats que fan activitats d'influència i ha de permetre conèixer les seves actuacions concretes, partint de la premissa que les seves activitats són legítimes però la ciutadania ha de poder conèixer qui exerceix activitats d'influència, en quins àmbits i de quina manera.

Aquest caràcter netament innovador de la regulació feia previsible que la seva aplicació plena requerís un desplegament que difícilment podia ser immediat, coincidint amb l'entrada en vigor de la norma. És indicativa d'aquesta necessitat la circumstància que el registre de grups d'interès fos el primer – i, de moment, l'únic – àmbit material de la Llei 19/2014 que ha estat objecte de desplegament. Des d'aquesta perspectiva, el juliol de 2016 es destacava el caràcter només incipient de la posada en funcionament dels registres de grups d'interès

en el moment en què es van analitzar les dades (primer trimestre de 2016).

En aquell informe també s'assenyalava que bona part dels ens locals van expressar la seva voluntat de complir l'obligació de crear un registre de grups d'interès mitjançant l'opció de gestió centralitzada per l'Administració de la Generalitat que preveu l'article 45.3 de la Llei 19/2014. El Decret llei 1/2017, de 14 de febrer, pel qual es crea i es regula el Registre de grups d'interès de Catalunya, dona resposta a aquesta necessitat i recomanació del Síndic (així ho assenyalava expressament l'exposició de motius de la norma), amb un registre comú per a l'Administració de la Generalitat, els ens locals i el conjunt d'institucions i organismes públics obligats a crear-lo. El Registre de grups d'interès de Catalunya ha de permetre conèixer els grups d'interès que actuen davant de cada una de les administracions i institucions que l'integren i les activitats d'influència o intermediació que desenvolupen, però no exclou que els subjectes obligats creïn el seu propi registre de grups d'interès, si bé en aquest cas cal garantir la integració i la connexió dels registres i el principi d'inscripció única.

Tanmateix, en el moment de cloure la redacció d'aquest informe només es té constància de la creació de cinc registres de grups d'interès d'àmbit municipal: Sant Cugat del Vallès (amb tres grups inscrits), Blanes (suprimit després la creació del Registre de grups d'interès de Catalunya), Terrassa (amb tres grups inscrits), Manlleu (suprimit pel mateix motiu) i Naut Aran (cinc grups inscrits però expressa intenció de suprimir-lo, com a conseqüència de la creació del Registre de grups d'interès de Catalunya).

El fet que la creació del Registre de grups d'interès de Catalunya hagi estat molt propera a les dates en què s'ha fet l'anàlisi de dades per elaborar aquest informe impedeix valorar-ne la implantació i el funcionament, la qual cosa es durà terme en una avaluació posterior.

Coincidint amb la presentació del primer informe d'avaluació, mitjançant l'Acord GOV/82/2016, de 21 de juny, es va aprovar el Codi de conducta dels alts càrrecs i personal directiu de l'Administració de la Generalitat i de les entitats del seu sector públic, i altres mesures en matèria de transparència.

El Codi de conducta imposa als obligats el deure de donar publicitat a la seva agenda pública, en tot allò relatiu a les reunions amb grups d'interès, en desplegament del que estableix l'article 55.1, lletra c) de la Llei 19/2014. En concret, determina que els alts càrrecs i el personal directiu han de:

- Donar publicitat de forma veraç del currículum acadèmic i dels mèrits professionals i tècnics, de les funcions que corresponen al seu càrrec, de les retribucions i indemnitzacions i dietes, i de l'agenda pública en tot allò relatiu a les reunions amb els grups d'interès.
- Vetllar pel compliment de la normativa reguladora dels grups d'interès i del Codi de conducta que els és aplicable i posar en coneixement dels òrgans competents les irregularitats o infraccions de què tinguin constància en aquest àmbit.
- Ajustar les seves relacions amb els grups d'interès als criteris i els protocols d'actuació adoptats corporativament i, en particular, vetllar pel compliment de les obligacions d'inscripció en el Registre de grups d'interès, incorporar a les seves agendes oficials els contactes que estableixin amb aquests grups i facilitar-los el compliment de les obligacions i l'exercici dels drets que els corresponguin.

La concreció d'aquestes obligacions i les pautes d'actuació que han de regir les relacions entre els alts càrrecs i el personal directiu amb els grups d'interès s'estableixen en un protocol d'actuació que figura com a annex 3 en l'acord de govern esmentat més amunt.

Les dades d'inscripció en el Registre de grups d'interès de Catalunya han experimentat un gran creixement entre els 97 inscrits que es reflectien en el primer informe d'avaluació i els 1.937 que hi consten, amb 150 sol·licituds pendents d'inscripció, en data 15 de maig de 2017. A aquest increment tan notable, hi ha contribuït el fet que s'hagin superat en bona mesura els dubtes que inicialment havia plantejat l'obligatorietat de la inscripció entre una part dels col·lectius obligats a inscriure-s'hi, i també l'aplicació del Codi de conducta pel que fa a la publicitat de les reunions amb alts càrrecs i personal directiu, que ha tingut, sens dubte, un paper primordial en l'expansió del procés

d'inscripcions i per reforçar el caràcter obligatori d'aquesta inscripció.

Tenint en compte les determinacions de l'Acord GOV/82/2016, sobre la relació entre les agendes d'alts càrrecs i el Registre de grups d'interès, per a aquesta avaluació s'han volgut analitzar una mostra de 52 anotacions d'agendes d'alts càrrecs relatives a reunions amb aquests grups, a partir de les dades publicades pel Departament de Governació, Administracions Públiques i Habitatge. El detall d'aquesta avaluació es pot consultar en els documents dels treballs que han servit de base per a l'elaboració d'aquest informe, accessibles a través del web del Síndic.

Com a **conclusions** d'aquesta anàlisi destaquen, primordialment, la tendència a descriure el contingut de les reunions de manera excessivament parca o imprecisa. Expressions com ara simplement "reunió" o "reunió de treball" o "seguiment de projectes" són freqüents i no permeten conèixer el contingut de la reunió. Cal tenir en compte que l'objectiu de l'anotació és donar transparència a les relacions entre els grups d'interès i els òrgans decisoris, i aquesta finalitat no es pot entendre assolida si no s'indica el motiu de la reunió, la matèria sobre la qual va versar.

També s'ha pogut constatar que les dades d'inscripció en el registre que es fan constar en les anotacions de les agendes d'alts càrrecs concorden amb les que efectivament figuren en el Registre, la qual cosa denota que s'han comprovat.

En canvi, quan la reunió s'ha portat a terme amb el compromís escrit de l'entitat de demanar la inscripció en el registre en el termini de deu dies des de la reunió, en la major part dels casos analitzats (20 de 28) no s'ha fet efectiva en el termini establert. Tenint en compte que el termini mitjà d'inscripció és de sis dies, d'acord amb la informació facilitada pel responsable del Registre, cal entendre que en tots aquells supòsits s'ha incomplert aquest compromís.

La possibilitat de mantenir contactes amb grups d'interès no inscrits si es comprometen per escrit a sol·licitar la inscripció en el termini de deu dies figura com a condició excepcional en el Protocol d'actuació annex al Codi de conducta, i té sentit, especialment,

en l'etapa inicial de funcionament del registre, però ha de tenir com a contrapartida el control rigorós del compliment del compromís de sol·licitar la inscripció en el termini establert (el compromís s'ha de comunicar al responsable del Registre, d'acord amb el que estableix el Protocol) i hauria d'actuar com a impediment de nous contactes, si no s'acredita que s'ha sol·licitat la inscripció, un cop passat aquest termini.

Pel que fa al contingut de les anotacions registrals, el Síndic considera que s'ajusta al que estableix la Llei 19/2014 i el Reglament que la desplega. Sens perjudici d'això, l'aprovació del Decret llei 1/2017 haurà de comportar la modificació del Decret 171/2015, de 28 de juliol, sobre el Registre de grups d'interès de l'Administració de la Generalitat i del seu sector públic. Aquesta revisió del desplegament reglamentari¹ seria una bona oportunitat per millorar la delimitació del concepte *grup d'interès*, com s'assenyalava en l'informe anterior, que continua generant dubtes respecte a determinats col·lectius. Així mateix, la reforma reglamentària permetria repensar, a partir de l'experiència dels dos primers anys de vigència, si el contingut de les anotacions registrals i la freqüència d'actualització de les dades és l'adequada per donar a conèixer l'activitat d'influència exercida pel grup inscrit.

A l'inici d'aquest epígraf s'han destacat les dificultats inherents a implantar una regulació de la activitat d'influència que no té antecedents en el nostre país. Aquesta modificació es considera que va en la línia dels esforços de l'Administració de la Generalitat perquè el Registre de grups d'interès acabi complint la finalitat de donar transparència real i completa a l'activitat d'influència. Amb la mateixa perspectiva, tot i que es poden entendre les reticències d'alguns col·lectius a registrar-se, convé destacar que la inscripció té un efecte positiu, des de la perspectiva de la percepció social de l'entitat que s'hi inscriu, perquè entén la necessitat de donar transparència a la seva relació amb l'Administració. I, en sentit contrari, convé tenir en compte la percepció negativa que pot generar en la ciutadania qui defensa que la seva activitat de relació amb l'Administració no ha de ser publicitada,

sobre la base d'una concepció restrictiva i negativa de l'activitat d'influència, quan, com s'ha assenyalat reiteradament, deixa de tenir aquesta connotació negativa si és transparent.

També cal tenir en compte que la regulació dels grups d'interès s'insereix en el context d'una norma, la Llei 19/2014, que fixa els paràmetres de transparència exigibles a totes les administracions i ens públics i als particulars que s'hi relacionen (empreses prestadores de serveis públics i d'interès general, contractistes, beneficiaris de subvencions, etc.). En aquest sentit, la regulació de la publicitat dels grups d'interès i les seves activitats no es pot entendre aïlladament o de manera singular, sinó que respon al mateix principi general de transparència i retiment de comptes davant la ciutadania a què la Llei 19/2014 vol subjectar l'activitat de tots els poders públics i les seves relacions amb els particulars.

3.4. Bon govern: codis de conducta

Aquest epígraf fa referència a l'obligació d'aprovar codis de conducta que imposa la Llei 19/2014 a les administracions catalanes dins del títol V, del bon govern. En el primer informe d'avaluació s'assenyalava que el nombre de codis ètics adaptats a la Llei 19/2014 era, en aquell moment inicial, molt baix. El mateix succeïa amb l'obligació d'incorporar principis ètics i regles de conducta en els plecs de clàusules contractuals i en les bases de convocatòries de subvencions.

Tanmateix, aleshores ja es feia referència a l'aprovació del Codi de conducta d'alts càrrecs i personal directiu de l'Administració de la Generalitat (Acord GOV/82/2016, de 21 de juny) i a la modificació del model tipus de bases reguladores dels procediments per a la concessió de subvencions en règim de concurrència competitiva, tramitats per l'Administració de la Generalitat i el seu sector públic (Acord GOV/85/2016, de 28 de juny). El fet que la publicació dels acords indicats fos posterior a la redacció d'aquell informe va comportar que l'anàlisi

¹ El responsable del Registre va indicar en entrevista que s'havien iniciat els treballs tècnics per dur-ho a terme.

d'aquests instruments quedés postergat per a l'informe que ara es presenta.

Sobre la base del que estableix l'article 55.3 de la Llei 19/2014, s'han identificat els següents elements que, com a mínim, ha de contenir el codi ètic o de conducta que aprovin els subjectes obligats a disposar-ne:

1. L'establiment d'uns principis ètics i unes regles de conducta coherents amb el que estableix la Llei 19/2014, de 29 de desembre.
2. El desenvolupament d'almenys els aspectes següents:
 - Publicitat de l'agenda.
 - Definició dels conflictes d'interès i criteris per regular-los.
 - Garanties d'imparcialitat en l'exercici del càrrec. Per exemple, la prohibició d'acceptar regals o els protocols en cas de tenir participacions en empreses que contracten amb l'Administració.
3. L'existència d'un sistema explícit d'adhesió al codi.
4. La creació d'un comitè d'ètica que respongui a demandes de clarificació i que en vigili el compliment.
5. L'existència de mecanismes de denúncia dels incompliments del codi amb protecció del denunciant.
6. L'existència d'un règim de sancions per incompliment.

Com a **conclusions** de l'anàlisi dels codis d'acord amb aquests paràmetres es destaquen les següents:

Amb relació al Codi de conducta de l'Administració de la Generalitat, cal assenyalar que ha desenvolupat uns principis ètics i unes regles de conducta coherents amb el que estableix la Llei 19/2014, de 29 de desembre. A més, ha desenvolupat normes amb relació a tots els paràmetres de contingut esmentats més amunt. Es valora singularment la creació d'un comitè assessor d'ètica que, d'acord amb les funcions assignades,

respon al paper de sistema de seguiment i control de l'aplicació del Codi de conducta.

Pel que fa a la resta d'obligats, l'aprovació de codis de conducta adaptats al que estableix la Llei ha estat molt limitada. Convé destacar que, a partir de les dades dels qüestionaris, gairebé un 90% dels ens obligats no han complert amb cap de les obligacions de la Llei 19/2014 en aquesta matèria. I, entre els que ho han fet, cal destacar que només un 20% compleixen la majoria dels requisits que es deriven de la norma. El detall de les dades obtingudes amb les respostes al qüestionari i la valoració dels codis que s'han pogut analitzar es pot consultar en els documents que constitueixen la base d'aquest informe, accessibles a través del web del Síndic.

Tot i això, cal destacar que, coincidint amb el període de redacció d'aquest informe (maig 2017), s'ha fet públic el model de codi de conducta dels alts càrrecs locals i una guia per a l'aplicació d'aquest model, elaborats per la Xarxa de Governants Transparents de Catalunya de la qual formen part l'Administració de la Generalitat de Catalunya, l'AOC, l'Escola d'Administració Pública de Catalunya, les diputacions catalanes i les entitats municipalistes. L'elaboració d'aquest model consensuat en l'àmbit de la xarxa esmentada ha endarrerit, amb tota probabilitat, l'aprovació de codis de conducta de molts dels subjectes obligats, en espera de disposar d'aquest marc de referència, i és previsible que amb la seva aprovació el nombre d'entitats que l'aprovaran creixerà de manera exponencial. En qualsevol cas, cal entendre que la iniciativa d'elaborar aquest model de codi de conducta dels alts càrrecs locals s'adequa a la recomanació formulada en l'informe anterior d'elaborar codis tipus que faciliten el compliment d'aquesta previsió legal.

També convé destacar que el Departament de Governació, Administracions Públiques i Habitatge ha iniciat el procés d'elaboració, per mitjà d'un comitè en què participen altres administracions i representants de la societat civil, d'un codi ètic del servei públic de Catalunya, que es preveu aplicable a totes les administracions públiques catalanes i al conjunt de servidors públics. Caldrà seguir en futures avaluacions el desenvolupament d'aquesta iniciativa, que

va més enllà de les obligacions establertes en la Llei 19/2014 en matèria de bon govern.

Pel que fa a la incorporació de principis ètics i regles de conducta en les bases de convocatòries de subvencions, cal remarcar que l'Acord GOV/85/2016 estableix que totes les bases reguladores dels procediments per a la concessió de subvencions tramitades per l'Administració de la Generalitat i el seu sector públic han de preveure que els sol·licitants s'adhereixin al codi ètic que figura com a annex al model tipus de bases reguladores.

Les dades analitzades indiquen que en l'àmbit local són pocs els municipis que han incorporat els principis ètics en les bases de les convocatòries de subvencions. On s'ha produït un canvi més substancial ha estat als municipis més grans. El model aprovat per la Generalitat hauria de servir de referència per facilitar el compliment d'aquesta previsió per al conjunt dels obligats que encara no l'han incorporat en les bases de subvencions, en línia amb el que es va indicar en l'informe anterior.

Finalment, amb relació a la inclusió dels principis ètics i les regles de conducta a les quals han d'ajustar la seva activitat els contractistes que estableix l'article 55.2 de la Llei 19/2014, l'Administració de la Generalitat ha elaborat un model tipus de clàusula ètica que, entre altres elements, estableix l'obligació dels contractistes de no fer actuacions que posin en risc l'interès públic, evitar conductes que afectin la competència i denunciar les situacions irregulars que es puguin produir en els processos de contractació pública o durant l'execució dels contractes.

També determina que aquestes obligacions tenen la consideració de condicions especials d'execució, amb els efectes que determina la legislació de contractes en cas d'incompliment. Amb relació a la resta de subjectes obligats, la incorporació de clàusules ètiques als plecs contractuals continua sent molt limitada i confirma la conveniència, ja exposada en l'informe anterior, d'adoptar models tipus que facilitin el compliment d'aquesta obligació. Caldrà determinar, en futures avaluacions, si el model adoptat per l'Administració de la Generalitat facilita efectivament el

compliment de les obligacions legals en aquest àmbit.

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

Dins el capítol II del títol V, la Llei 19/2014 regula el dret dels ciutadans a una bona administració, que ja es va exposar en el primer informe d'avaluació que és un dret de nova configuració, les manifestacions del qual no s'esgoten en els aspectes regulats en aquest capítol. També s'assenyalava que imposa a les administracions catalanes el deure d'aprovar cartes de serveis amb el contingut que fixa l'article 59 mitjançant norma reglamentària, la qual cosa comporta que els usuaris del servei poden reclamar –si escau, davant els tribunals– la prestació en els termes reconeguts en la carta. Per tant, amb l'entrada en vigor de la Llei 19/2014 aprovar cartes de serveis deixa de ser una opció i el seu contingut obliga jurídicament el responsable de prestar el servei.

També cal remarcar que el contingut de les cartes de serveis no és lliure, sinó que ha d'incloure com a mínim el següent:

- a) L'organització i la forma de gestió del servei.
- b) La identificació dels responsables de la gestió.
- c) Els estàndards mínims de qualitat del servei desglossats, si escau, per categories de prestacions, i els indicadors i els instruments per avaluar-ne l'aplicació.
- d) Les condicions d'accés.
- e) Els drets i deures dels usuaris.
- f) El règim econòmic aplicable, amb indicació de les taxes i els preus públics que siguin aplicables, si escau.
- g) Les vies de reclamació utilitzables.
- h) Les vies utilitzables perquè els usuaris puguin obtenir informació i orientació amb relació al servei públic.

En el qüestionari que es va enviar als subjectes obligats es demanava quantes cartes de serveis s'havien aprovat d'acord amb els paràmetres de la Llei 19/2014 i que hi facilitessin accés o n'aportessin còpia per examinar si el contingut s'ajusta als determinis que s'acaben de ressenyar i si la carta ha estat aprovada formalment com a norma de naturalesa reglamentària. A partir de la informació tramesa, s'han pogut analitzar un total de 23 cartes de serveis. El detall d'aquesta anàlisi es pot consultar en els treballs encomanats per elaborar aquest informe, accessibles des del web del Síndic. Sens perjudici d'això, com a **conclusions** de les dades examinades, cal destacar les següents:

El nombre cartes de serveis que s'han pogut analitzar és molt baix i, d'entre les analitzades, només quatre casos compleixen els dos requisits que estableix l'article 59 de la Llei: naturalesa normativa i contingut mínim fixat en la Llei. Són les cartes dels ajuntaments de Barcelona, Santa Coloma de Gramenet, Reus i Molins de Rei. Per tant, malgrat aquests exemples de bona pràctica, malauradament excepcionals, cal concloure que el compliment de la Llei 19/2014 en aquest àmbit encara és molt limitat, ja que són molt poques les administracions que han afrontat la necessitat de dotar els serveis que presten d'una carta de serveis adaptada als requeriments de la Llei i, d'entre les que s'han pogut examinar, són molt poques les que s'adapten plenament a aquests requeriments.

En aquest sentit, l'any passat es remarcava la conveniència d'aprovar models tipus que poguessin servir de referència per als subjectes obligats i impulsar l'aprovació de cartes adaptades a la Llei. Pel que fa a aquesta qüestió, cal destacar que la Generalitat encara no ha aprovat un model de carta de serveis adaptat als requeriments de la Llei 19/2014, si bé havia iniciat treballs preparatoris (redacció d'una instrucció sobre aprovació i publicació de cartes de serveis i prova pilot) per a la implantació d'aquesta obligació, i disposa d'uns criteris bàsics per als seus propis serveis que podrien servir de base per elaborar les cartes en el seu àmbit propi i, eventualment, de punt de referència per a altres subjectes obligats, en els termes en què s'assenyalava l'any passat.

En qualsevol cas, convé destacar que, si bé l'elaboració de cartes de serveis d'acord amb els determinis de la Llei i la seva adaptació a la multiplicitat de serveis que presten les administracions revestia una certa dificultat que justificava, en termes generals, una presència molt limitada el primer any de vigència de la Llei, el fet que en aquesta segona avaluació la major part dels obligats, inclosa la mateixa Administració de la Generalitat, continuïn sense donar-hi compliment resulta més difícil de justificar i demana un impuls immediat per revertir aquesta situació.

Amb relació a l'avaluació dels serveis públics, la informació rebuda indica que, en general, són molt pocs els casos en què s'avalua la qualitat dels serveis d'acord amb les cartes de serveis. Així mateix, les enquestes de satisfacció, en general, no es publiquen adequadament i no donen informació suficient sobre els resultats.

És important destacar la relació, des d'una perspectiva del dret a una bona administració, que el legislador ha volgut establir entre una carta de serveis que fixi estàndards de qualitat jurídicament exigibles i l'avaluació del seu compliment, amb participació dels usuaris, de manera que l'avaluació de la qualitat de la prestació del servei ja no pot ser només un instrument de gestió públic o de control sobre el prestador del servei per part de l'administració titular, sinó que forma part del mateix dret a rebre uns serveis de qualitat, com a manifestació del dret a una bona administració i del dret a exercir el control ciutadà sobre la qualitat participant en la seva avaluació. El dret a rebre la prestació, que sigui de qualitat i a participar en el control d'aquesta qualitat són part integrant, en el mode que propugna la Llei 19/2014, del dret a uns serveis públics de qualitat, que, alhora, integra el dret a una bona administració. Caldrà, doncs, valorar singularment aquest aspecte en avaluacions posteriors.

3.6. Bon govern: millora de la qualitat normativa

Des d'un punt de vista del marc normatiu en què cal inserir les previsions de la Llei 19/2014, cal afegir al que s'assenyalava l'any passat que l'entrada en vigor de la Llei estatal

39/2015, d'1 d'octubre, del procediment administratiu comú de les administracions públiques, incorpora uns principis jurídics de bona regulació, l'obligació d'elaborar un pla anual normatiu i l'obligació d'avaluar les normes existents.

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

Les respostes a les preguntes del qüestionari relatives a l'aprovació de normes i la seva avaluació –adreçades, òbviament, només a les administracions amb capacitat normativa– presenten mancances de qualitat, especialment en el cas de municipis de menys dimensions, ja que relacionen un nombre molt elevat d'experiències d'avaluació de normes, quan es tracta de mecanismes que plantegen uns requeriments tècnics i de recursos elevats, difícils d'assolir en administracions d'aquesta dimensió.

En el cas dels municipis de dimensions més grans, no hi ha una correlació entre les dades sobre el nombre d'ordenances aprovades, molt elevat, i l'aplicació de les tècniques de qualitat normativa previstes en la Llei 19/2014 (avaluació d'impacte normatiu amb mesurament de càrregues administratives –avaluació *ex ante*– i avaluació de l'aplicació de les normes –avaluació *ex post*), que és relativament baixa, tot i que superior a la declarada l'any passat.

En el cas de l'Administració de la Generalitat de Catalunya, les dades del qüestionari reflecteixen un increment tant del volum de normes aprovades com de l'aplicació de mecanismes d'avaluació, si bé només amb relació a l'avaluació *ex ante*. En aquest sentit, cal destacar que l'avaluació d'impacte i de càrregues, ja iniciada abans de l'entrada en vigor de la Llei 19/2014, abasta un percentatge significatiu (més del 40%) de les normes aprovades en el període. Contràriament, pel que fa a mecanismes d'avaluació *ex post*, només es van aplicar en tres casos i tenen l'origen en clàusules expressives de la norma concreta, totes anteriors a l'aprovació de la Llei 19/2014.

3.7. Govern obert

El títol IV de la Llei 19/2014 estableix els principis que fonamenten el govern obert,

que té com a element clau la transparència de la informació pública que es genera, i posa l'accent en la necessitat d'establir mecanismes de participació ciutadana en la definició i l'execució de polítiques públiques.

Tot i que, certament, abans de l'aprovació de la Llei 19/2014 ja s'havien portat a la pràctica experiències diverses de participació i col·laboració ciutadana en l'acció pública, algunes singularment reeixides, i que moltes administracions ja s'havien dotat, en més o menys mesura, de canals estables de participació ciutadana, la Llei pretén generalitzar els principis del govern obert al conjunt de les administracions catalanes i de l'activitat pública, més enllà de pràctiques puntuals.

Amb tot, a l'hora de valorar-ne l'aplicació, cal tenir molt present que la consolidació d'un model de govern obert implica un procés de transformació profund que té com a objectiu una forma d'exercici del poder públic basada en els principis assenyalats més amunt. En aquest sentit, més enllà de si és necessària una regulació més detallada dels canals i els instruments de participació, o si cal reforçar els mecanismes de cooperació interadministrativa en aquest àmbit, cal entendre que una transformació d'aquesta magnitud, que implica no només les administracions públiques, sinó el conjunt de la societat, no va lligada només al compliment d'obligacions legals en sentit estricte, sinó més aviat a la incorporació dels mecanismes que, progressivament, facin possible aquesta transformació.

La Llei propugna un autèntic canvi de paradigma en l'exercici del poder públic i la forma d'entendre les relacions entre les administracions i els ciutadans que no pot ser immediat, i potser on aquesta idea de transformació gradual i escalonada es fa més evident és justament en la consecució dels paràmetres de govern obert.

Partint d'aquesta premissa, del conjunt d'obligacions en matèria de govern obert que estableix la Llei 19/2014 aquest any s'ha demanat informació a les administracions obligades amb relació a l'existència de canals d'escolta activa i diàleg amb els ciutadans i de canals de participació en la presa de decisions, ja que l'existència de canals permanents de participació ciutadana és un dels elements

clau a partir dels quals assentar els principis de govern obert. El resultat i l'explotació de les dades de resposta a aquestes qüestions es recullen en els treballs en què es basa aquest informe i els seus annexos, el contingut dels qual és accessible des del web del Síndic. Com a **conclusions** de les dades analitzades en aquest àmbit es destaquen les següents:

Pel que fa als instruments de canalització de les demandes ciutadanes i les seves preferències, un total de 391 municipis assenyalen que en disposen, si bé majoritàriament es concreten en els canals tradicionals de participació, com ara els consells sectorials i les bústies de suggeriments. Tot i això, s'han pogut identificar alguns municipis que han creat canals d'escolta activa més complexos, amb exemples de procediments participatius i la seva valoració. És el cas de Manlleu o Barcelona, entre d'altres. En aquest sentit, els resultats poden ser molt diversos entre entitats de dimensions i recursos similars, la qual cosa indica que l'adopció de mecanismes participatius de qualitat no és només una qüestió de capacitat, sinó també de voluntat política. Pel que fa a la resta d'administracions, inclosa l'Administració de la Generalitat, cal remarcar que en general les dades assenyalen un increment de canals d'escolta en relació amb l'avaluació anterior.

Amb relació a la pregunta relacionada amb l'existència de canals de participació en la presa de decisions, cal destacar que les dades obtingudes tendeixen a ser més reals i ajustades a les demandes de la norma que les de l'any passat, en què s'assimilaven erròniament canals simplement de comunicació i recollida d'opinions amb canals de participació en presa de decisions. En positiu, destaquen els instruments que han posat en marxa Lleida i Esplugues de Llobregat i l'esforç de la Generalitat per incorporar nous instruments. En negatiu, la presència encara molt minoritària de canals participatius en la presa de decisions en els municipis de mida mitjana i petita, la qual cosa corrobora la necessitat de mecanismes de cooperació en aquest àmbit que ajudin a estendre aquests canals en aquest segment de l'Administració municipal.

En conjunt, es pot dir que, efectivament, els canals de participació s'expandeixen a un

ritme lent i amb qualitat força diversa. És cert que en la majoria dels casos no compleixen tots els requisits que estableix la norma, però el progrés és evident. Cal no oblidar que la norma incorpora una sèrie de requisits molt exigents amb relació al govern obert i els processos participatius, com ara: donar informació amb antelació suficient; subministrar d'una manera adequada, sistemàtica i entenedora la informació relativa a les propostes que sigui necessària per valorar adequadament; valorar el resultat del procés participatiu en el moment de la presa de decisions, i informar els ciutadans que han participat en el procés sobre les decisions adoptades i els motius que les justifiquen.

Aquesta dificultat comporta que calgui valorar amb prudència les experiències fins ara identificades. Tot i això, els exemples de bones pràctiques que s'han detectat haurien de ser un referent per a la resta d'obligats.

Coincidint amb l'elaboració d'aquest informe, el Govern de la Generalitat va aprovar, el 25 d'abril de 2017, el nou Pla de govern obert, que consta de 5 àmbits, 9 objectius estratègics, 18 objectius operatius i 123 actuacions. Els cinc àmbits són: transparència, dades obertes, bon govern, participació ciutadana i canvi cultural. Atesa la data de publicació, la seva valoració queda postergada per a una avaluació ulterior.

3.8. Sistema de garanties

D'acord amb el que assenyalava l'exposició de motius de la Llei 19/2014, el legislador, conscient de la transformació profunda que havia de comportar aquesta llei amb relació al marc jurídic fins aleshores vigent, va considerar necessari establir "un règim específic de garanties per evitar [...] el risc de convertir la Llei en una declaració de principis o bones intencions", en detriment de l'eficàcia del seu contingut obligacional.

Per evitar aquest risc, la Llei crea la Comissió de Garantia del Dret d'Accés a la Informació Pública (GAIP) i li assigna la funció de resoldre les reclamacions –de manera compatible amb el règim ordinari de recursos administratius– que es plantegin en relació amb l'exercici del dret d'accés a

la informació pública. També incorpora un règim sancionador específic per als supòsits d'incompliment de les obligacions que regula la mateixa Llei. Com a instruments addicionals, estableix l'obligació general del Síndic de Greuges, la Sindicatura de Comptes i l'Oficina Antifrau de Catalunya de vetllar, en l'àmbit de les competències respectives, pel compliment de les obligacions i els drets que estableix la Llei. Finalment, el sistema d'avaluació externa del compliment que regula el títol VIII, del qual aquest informe forma part, completa el sistema amb el qual el legislador vol garantir l'eficàcia de la Llei.

Amb relació a la GAIP, l'any 2016 es van interposar 561 reclamacions. Pel que fa a l'evolució de l'activitat d'aquest ens, a banda del creixement exponencial del nombre de reclamacions en el darrer trimestre de 2016, els membres de la GAIP van destacar en l'entrevista mantinguda que els supòsits plantejats són més complexos que els resolts en la primera etapa i que s'ha incrementat el nombre de resolucions en què aquest organisme acorda desestimar la reclamació (17,01%) , quan en els inicis de la seva activitat era molt baix.

Les dades d'actuacions reflecteixen que el procediment de mediació previst en la Llei 19/2014, de 29 de desembre, té una utilitat limitada. El 2016 només un 6,96% de les reclamacions (27 en total) s'han resolt amb un acord de mediació. En aquest sentit, fruit de l'experiència, els membres de la GAIP indiquen que aquest procediment pot ser especialment útil per a un determinat perfil de reclamants i també quan hi ha una relació continuada entre les persones interessades (regidors, sindicats o associacions de veïns, entre d'altres) i l'administració a la qual s'adrecen. Per contra, quan el que es planteja és una qüestió estrictament jurídica d'interpretació de límits, generalment no és un mecanisme operatiu per resoldre la reclamació.

L'any passat s'assenyalava que la Memòria de la GAIP, a banda de donar compte de la seva activitat, té la funcionalitat de recollir de manera sistematitzada i donar publicitat a les resolucions que fixen pautes i paràmetres d'aplicació del dret d'accés, i es remarcava la funció d'orientació per als

responsables de resoldre inicialment les sol·licituds d'accés, com a instrument de consolidació del dret. Havent transcorregut un any, aquest recull doctrinal, que es pot consultar al web d'aquest organisme, també s'ha incrementat notòriament.

La GAIP ha hagut de fer front a aquest increment substancial d'activitat pràcticament amb els mateixos recursos de què disposava anteriorment. En l'informe del primer any de vigència de la Llei 19/2014, el Síndic va recomanar que s'agilités el desplegament reglamentari d'aquest ens per consolidar-ne el funcionament i la suficiència de recursos. Enguany es constata que ni el desplegament reglamentari ni l'adequació de recursos encara no s'han concretat. Amb tot, cal destacar que, poc abans de cloure la redacció d'aquest informe, la Comissió d'Acció Exterior i Cooperació, Relacions Institucionals i Transparència del Parlament de Catalunya ha adoptat la Resolució 635/XI, que recomana incorporar determinades esmenes al Projecte de decret pel qual s'aprova el Reglament de la Comissió de Garantia del Dret d'Accés a la Informació Pública. El Síndic confia que el compliment del tràmit parlamentari previst en l'article 41.2 de la Llei 19/2014 permeti que l'aprovació del Reglament es concreti ben aviat.

També cal assenyalar que l'anàlisi de les reclamacions interposades davant la GAIP permet confirmar, com s'ha assenyalat en l'epígraf 3.2, la relació entre dimensions i mitjans de l'Administració i la qualitat de les seves resolucions, i que, amb caràcter general, les resolucions fan invocacions massa genèriques de les causes d'inadmissió i dels límits.

Pel que fa al règim sancionador, d'acord amb les dades del qüestionari, pràcticament no s'ha incoat cap expedient sancionador relacionat amb infraccions tipificades en la Llei 19/2014 i, en qualsevol cas, no s'ha imposat cap sanció. Les raons per a aquesta situació poden ser diverses. Primerament, la gairebé absència de denúncies que reflecteixen els qüestionaris (possiblement, en part, per desconeixement de l'existència del règim sancionador), i també la dificultat per als ens obligats inherent a exercir l'autocontrol punitiu sobre els seus òrgans i

responsables. En altres casos, la dificultat també pot derivar de la necessitat de desplegar prèviament els òrgans específics d'instrucció i de resolució dels procediments. Així, tot i que l'Administració de la Generalitat ha determinat per reglament l'òrgan competent per instruir el procediment sancionador en cas que el responsable de la infracció sigui un alt càrrec, l'òrgan sancionador col·legiat previst en l'article 89.2 de la Llei 19/2014 encara no està constituït.

En qualsevol cas, caldrà verificar, en etapes d'aplicació més consolidada de la Llei, si el règim sancionador compleix efectivament la funció de ser resposta punitiva a l'incompliment de les obligacions legals per limitar i corregir les disfuncions que el legislador ha volgut tipificar com a infracció.

Finalment, cal assenyalar que aquesta institució, la Sindicatura de Comptes o l'Oficina Antifrau de Catalunya no han tramitat cap denúncia en els termes que preveu l'article 87.1 de la Llei 19/2014.

4. PARLAMENT DE CATALUNYA

En el marc del manament establert en la disposició addicional cinquena de la Llei 19/2014, el Parlament de Catalunya ha continuat desplegant les seves previsions específicament adreçades a la cambra legislativa. Sens perjudici que el compliment de les obligacions establertes en aquella disposició quedi fora de l'àmbit d'avaluació d'aquest informe, i com a continuació del que ja es va recollir l'any anterior, tot seguit es destaquen algunes de les actuacions portades a terme en el procés de desplegament d'aquesta disposició.

Amb relació al Portal de transparència del Parlament, s'ha incorporat, entre altres elements, la informació relativa al registre de grups d'interès, la possibilitat d'accedir a través del Portal al formulari per presentar

una sol·licitud d'accés a informació, les actes de les meses de contractació de licitacions adjudicades i les guies per als licitadors, i també informació bimensual sobre l'execució pressupostària.

Així mateix, el mes de febrer de 2017 es va posar en marxa el Registre de grups d'interès, en paral·lel amb la implementació de l'agenda pública dels diputats, que determina l'obligació de fer públiques les reunions amb aquests grups. Tant amb relació al registre de grups d'interès com pel que fa a l'agenda dels diputats es van portar a terme actuacions de formació als afectats i de divulgació.

Finalment, cal destacar que el Codi de conducta dels diputats va ser aprovat pel Ple del Parlament el 28 de juliol de 2016 i la Mesa va acordar crear l'òrgan de garantia del dret d'accés a la informació pública en data 21 de febrer de 2017.

5. CONCLUSIONS

A banda de les conclusions que es detallen en cadascun dels apartats per matèries, cal destacar, amb caràcter general, les següents:

Limitació de recursos i voluntat de transformació

En la introducció d'aquest informe s'ha assenyalat que la realitat que s'ha pogut copsar en aquesta segona avaluació combina avenços significatius en determinats àmbits amb d'altres de compliment més limitat. Així, s'han identificat instruments previstos en la Llei 19/2014, que en el primer estadi eren pràcticament inexistents i que, transcorregut un any, algunes administracions han incorporat amb nivells d'adequació a la Llei força heterogenis, tal com es relata en els epígrafs corresponents a cada àmbit material. D'altres continuen amb un desplegament molt limitat i centrat en unes administracions concretes. Amb relació a les raons d'aquesta disparitat, l'any passat ja es destacava en aquest mateix apartat de conclusions que una transformació de la magnitud que planteja la Llei no es podia vincular a la dada formal de l'entrada en vigor, sinó que requeria un procés sostingut en el temps i destinar-hi una inversió de recursos notable. Aquesta reflexió continua plenament vigent un any després i explica en bona mesura que, en molts àmbits, especialment els que requereixen la creació de mecanismes d'una certa complexitat o destinar-hi més recursos, els avenços siguin més limitats.

Aquesta circumstància comporta que les administracions de dimensions més petites i amb menys recursos presentin, en termes generals, un nivell de compliment inferior. Els mecanismes de suport que s'han articulats i els que es puguin establir en el futur han d'actuar com a factor corrector sobre aquesta limitació. Tot i així, convé destacar el fet que entre administracions de dimensió i capacitat similars hi ha diferències notables en el nivell de compliment de la Llei. Tal com es concreta en els epígrafs corresponents, les dades de l'avaluació assenyalen que alguns ajuntaments de municipis petits i mitjans

assoleixen nivells de compliment molt remarcables. Aquesta circumstància indica que l'aplicació de la Llei no és només una qüestió de capacitat i recursos, sinó també de voluntat política i prioritat estratègica.

En el mateix sentit, en l'apartat corresponent a publicitat activa (possiblement el que ha concentrat més esforços en la fase inicial de desplegament de la Llei i, per tant, el que, en termes generals, es troba en un estadi més avançat, tot i les mancances), es destaca el risc d'un compliment de mínims de les obligacions de publicitat que busqui donar cobertura estricta a l'obligació legal, però sense la voluntat política de posar a disposició dels ciutadans tota la informació de què es disposa i que pugui ser rellevant des de la perspectiva del control democràtic dels ciutadans sobre l'activitat administrativa.

La valoració que es fa enguany d'alguns aspectes qualitatius del compliment de la Llei també porta a destacar, com a reflexió comuna, la percepció que, limitacions de recursos a banda, una voluntat sostinguda dels responsables polítics i administratius per propiciar una transformació efectiva de les relacions entre administracions i ciutadans és determinant perquè les obligacions de la Llei tinguin efectes reals en la ciutadania i compleixin la finalitat per a la qual han estat concebudes.

La funció d'avaluació i la col·laboració de les administracions amb el Síndic

Una part significativa de les dades en què es fonamenta aquesta avaluació, com s'ha exposat en l'apartat de metodologia, s'obtenen a partir del qüestionari tramès a les entitats i administracions subjectes a la Llei 19/2014. L'avaluació amb aquesta metodologia sempre planteja dubtes sobre la qualitat de les dades – igual que succeeix amb altres anàlisis de transparència fonamentades en qüestionaris d'autoavaluació –, tenint en compte la impossibilitat de comprovar-les individualment. Aquesta circumstància era més evident en la primera avaluació, en què l'exhaustivitat de les dades demanades i la manca d'experiència en l'aplicació de molts dels instruments que introdueix la Llei per primera vegada van

donar lloc a errors en la interpretació de les dades i incoherències en els resultats. En aquesta segona avaluació, l'experiència adquirida en l'aplicació de la norma i el fet que el qüestionari sigui singularment reduït han suposat una millora en la qualitat de les dades obtingudes.

Amb tot, hi ha una qüestió que preocupa singularment a la institució i és els casos en què les entitats i administracions a qui s'ha traslladat el qüestionari no hi hagin donat resposta, ni en el termini establert inicialment

ni després de la reiteració posterior. A banda que aquesta circumstància és contrària a l'obligació de col·laboració establerta en l'article 93.3 de la Llei 19/2014, limita notablement l'abast de l'informe. Per aquest motiu, tenint en compte les circumstàncies d'experiència i de volum d'informació esmentades més amunt, el Síndic ha cregut oportú identificar en la llista que figura com a annex 1 les administracions i entitats que, a reserva d'error en la gestió dels qüestionaris, no hi han donat resposta en el termini inicial ni en l'ampliació posterior.

6. RECOMANACIONS

A continuació es relacionen les recomanacions que, a criteri del Síndic, es desprenen de l'avaluació duta a terme i de les conclusions que recull l'informe.

6.1. Recomanacions de caràcter general

- **Cal incrementar la difusió dels drets que reconeix la Llei entre els ciutadans, amb un èmfasi especial en el dret d'accés a la informació pública.** Malgrat que l'any 2016 es va portar a terme una campanya de difusió del dret d'accés entre la ciutadania i que les xifres de sol·licituds consignades en el qüestionari semblen indicar una ràtio de sol·licituds similar a altres països amb sistemes d'accés més consolidats, cal insistir en la necessitat de difondre aquest dret i els mecanismes legals per exercir-lo, atès el seu caràcter essencial des de la perspectiva de la participació ciutadana i el control democràtic sobre els poders públics. Aquest esforç de difusió no correspon només a l'Administració de la Generalitat, sinó que s'hauria de fer extensiu a l'àmbit municipal i supramunicipal, a través dels seus recursos comunicatius. Ara bé, més que accions comunicatives individuals per part de cada administració, seria convenient cercar vies d'acció conjunta per plantejar una campanya de difusió comuna de totes, de manera que pugui tenir un impacte més alt en el conjunt de la ciutadania.

Amb tot, al necessari esforç de difusió del contingut de la Llei hi ha de correspondre una societat civil participativa que vulgui fer ús dels drets que la Llei li reconeix, que consulti i tracti la informació pública al seu abast, i que exigeixi explicacions sobre les decisions que es prenen i els seus resultats.

- **Desplegament reglamentari.** S'ha iniciat el procés per elaborar un reglament de la Llei 19/2014 que pugui facilitar l'aplicació d'aquesta norma, que és complexa i profusa en l'establiment d'obligacions en àmbits prèviament no regulats o bé que havien estat regulats de manera molt limitada. Es valora positivament aquesta iniciativa, en la mesura que es considera necessària per clarificar l'abast de les obligacions i

facilitar-ne tant el compliment com l'avaluació.

Tot i que encara no s'ha fet públic un text inicial en el moment de cloure la redacció d'aquest informe, la Secretaria de Transparència i Govern Obert ha manifestat, amb relació a la consulta prèvia a l'elaboració del projecte de reglament, que se centraria a desplegar les disposicions generals de la Llei (títol I) i les disposicions relatives a publicitat activa i dret d'accés a la informació pública (títols II i III, respectivament). Certament, el desplegament reglamentari conjunt de tot el contingut material de la Llei hauria estat singularment difícil, per l'ampli abast i heterogeneïtat de les matèries regulades. En aquest sentit, com ja s'assenyalava l'any passat, el desplegament és més fàcilment abordable individualment per matèries. Així mateix, que el desplegament s'iniciï amb l'àmbit de transparència –publicitat i dret d'accés– es considera una decisió encertada, per tal com la publicitat i el dret d'accés són l'element nuclear del nou model de relació entre l'Administració i els ciutadans que vol imposar la Llei 19/2014, i el requisit, al mateix temps, per al desplegament d'una bona part d'àmbits que regula la Llei.

- **Planificació estratègica i compliment efectiu.** En l'informe anterior s'assenyalava que el contingut obligacional de la Llei 19/2014 no es podia concretar plenament en un termini curt, i que les dificultats i el cost inherents a la seva aplicació requereixen de cada administració un pla que identifiqui les actuacions necessàries i en planifiqui l'execució. Una primera aproximació qualitativa al compliment de les obligacions porta a destacar novament per a aquest segon informe que complir les obligacions de la Llei i amb els requeriments que fixa no serà possible en els àmbits més complexos si no es planifica aquesta aplicació. Publicar la informació de manera organitzada, actualitzada i intel·ligible, aprovar cartes de serveis i avaluar-ne l'aplicació de manera participada, o avaluar les normes abans i després d'aprovar-les són només alguns exemples dels determinis de la Llei que no es poden assolir si no se'n planifica l'aplicació i no se'n fixa com a prioritari el desplegament.

6.2. Publicitat

6.2.1. Generals

- **Cal publicar tot allò que és rellevant per a la ciutadania.** Els continguts d'informació a publicar que fixa la Llei 19/2014 s'han de considerar uns requisits de mínims. Tot i que algunes administracions inclouen informació no preceptiva en els seus portals de transparència, la tendència general és publicar només allò que la Llei determina com a obligatori. Malgrat que es comprèn que en el moment inicial de creació dels portals la prioritat fos aquesta, perquè la publicitat compleixi realment la seva finalitat, cal publicar tot el que és rellevant per als ciutadans de manera estructurada, actualitzada i comprensible, i en formats que permetin la comparació de dades.

- **Cal preveure i planificar l'aplicació dels paràmetres de qualitat i d'estructuració i format de la informació.** Malgrat que aplicar els paràmetres de qualitat de la informació publicada que fixa la Llei 19/2014 –actualització, intel·ligibilitat, format reutilitzable– presenta dificultats, les mancances detectades en una primera aproximació a aquest àmbit porten a reiterar la necessitat de programar i destinar esforços per incorporar aquests aspectes a la informació publicada en els portals. Aquest procés ha d'anar adreçat a convertir l'abocament inicial de dades en un sistema d'informació organitzat i intel·ligible, amb formats i paràmetres homogenis que en permetin la comparació temporal i la reutilització. També cal reiterar la necessitat de publicar guies i documents explicatius per a la informació publicada que pugui ser més complexa per al ciutadà.

En la mesura que la major part de l'Administració local utilitza la plataforma creada pel Consorci AOC per gestionar el seu portal de transparència, també cal adoptar mesures perquè aquesta eina faciliti donar compliment als requeriments de qualitat de la informació publicada.

- **El desplegament reglamentari de la Llei 19/2014 hauria de fixar paràmetres comuns sobre la informació publicada en el portal.** Cal definir referències normatives

homogènies sobre periodicitat d'actualització i formats reutilitzables que afavoreixin el compliment d'aquests requisits de qualitat de la informació.

- **Les administracions territorials han de vetllar perquè els seus ens vinculats compleixin les obligacions de publicitat.** Havent transcorregut més d'un any des de l'entrada en vigor de la Llei, tant el sector instrumental de l'Administració de la Generalitat com el propi de les administracions locals continua plantejant un nivell general de compliment de les obligacions de publicitat deficient, en termes generals, i inferior al dels ens matrius. Si aquesta situació era comprensible en l'estadi inicial d'aplicació de la Llei, en què raonablement calia prioritzar la creació de portals i continguts de les administracions matrius, deixa de ser-ho un any després i requereix la intervenció de les administracions a les quals estan vinculats aquests ens per ajudar-los a revertir aquesta situació.

6.2.2. Amb relació als subjectes obligats

6.2.2.1. Generalitat de Catalunya i ens dependents

- **Cal publicar els continguts pendents d'elaboració.** Aquesta és una mancança que ja s'assenyalava l'any passat i que cal reiterar novament, perquè, tot i que una part dels continguts aleshores pendents s'hi han incorporat, d'altres –com ara les cartes de serveis ajustades als paràmetres de la Llei 19/2014 i l'avaluació d'aquest servei– encara no s'han elaborat i, per tant, tampoc no s'han publicat.

- **L'Administració de la Generalitat ha de reforçar el compliment de les obligacions de publicitat per part dels seus ens dependents.** Malgrat que el sector d'administració instrumental de la Generalitat de Catalunya presenta un nivell de compliment molt heterogeni, es detecten mancances de contingut en algunes entitats que semblen difícils de justificar (ja que inclou entitats amb un nivell de recursos prou significatiu) i que s'haurien de corregir amb la intervenció, si escau, de l'administració matriu.

6.2.2.2. Ajuntaments i ens que en depenen

- **Cal reforçar els mecanismes de suport als municipis amb menys recursos.** Els avenços amb relació a l'avaluació anterior no oculten que el volum de població dels municipis és un element determinant del nivell de compliment de les obligacions, com també ho és en la resta d'àmbits materials que regula la Llei 19/2014. Així, tot i que actualment no hi ha cap ajuntament sense portal, homogeneïtzar el nivell de compliment de les obligacions de transparència requereix un nivell de suport que va més enllà de la dotació de la Plataforma AOC, que utilitzen 9 de cada 10 municipis. Aquest suport encara és més determinant perquè els ajuntaments de dimensions més petites donin compliment als requeriments de qualitat de la informació i format reutilitzable que fixa la Llei.

- **Els ens dependents dels ajuntaments han de donar compliment a totes les obligacions de publicitat.** Convé recordar que tots els ens instrumentals vinculats als ajuntaments han de complir totes les obligacions de publicitat de la Llei 19/2014, ja que la Llei no distingeix entre tipologies d'ens obligats i contingut obligacional. Com en el cas de la Generalitat de Catalunya, es detecta un nivell de compliment força heterogeni i la necessitat que els ajuntaments vetllin perquè els ens instrumentals que presenten un nivell de compliment més deficient reverteixin aquesta situació.

6.2.2.3. Ens locals supramunicipals

- **S'ha d'avançar en la incorporació dels continguts de publicitat que determina la Llei.** Els ens que constitueixen el segon nivell d'Administració local tenen funcions i volum de recursos molt diferents entre ells, i també presenten un nivell de compliment molt divers, si bé algunes entitats se situen en nivells de compliment força elevats, tenint en compte que, per la naturalesa de la seva activitat, alguns continguts vinculats a l'atenció directa a la ciutadania no els són aplicables. Malgrat que hi ha hagut, en termes generals, un esforç per ampliar continguts amb relació a la situació anterior, cal donar continuïtat a aquest esforç.

6.2.2.4. Ens de cooperació (mancomunitats i consorcis)

- **Cal que totes les mancomunitats de municipis i consorcis participats per ens locals disposin de portal de transparència.** En termes generals, aquesta tipologia d'entitats, que era la que presentava un nivell de compliment de les obligacions de transparència més deficient, ha millorat substancialment, però encara es detecten entitats que no tenen portal de transparència, malgrat el temps transcorregut des de l'entrada en vigor de la Llei.

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

- **Cal millorar la qualitat de la informació.** Com succeeix amb altres tipologies d'obligats, els nivells d'actualització de la informació són desiguals, i en general limitats, i les opcions de reutilització són també molt limitades.

6.3. Dret d'accés a la informació pública

- **Cal garantir la possibilitat de formular sol·licituds d'accés per via electrònica.** En el primer informe d'avaluació es va destacar que calia facilitar la identificació dels sol·licitants d'accés quan la sol·licitud es formula per via electrònica, i es remarcava que aquesta dificultat podia actuar com una limitació a l'exercici del dret d'accés. L'aplicació de la tècnica del ciutadà ocult ha permès comprovar que l'ús del certificat IDECAT facilita notablement aquesta identificació telemàtica. Amb tot, cal garantir la possibilitat d'utilitzar la resta de certificats previstos per la legislació vigent en la presentació de sol·licituds d'accés per via electrònica i resoldre possibles problemes de compatibilitat amb les plataformes emprades.

Així mateix, l'exigència legal d'identificació del sol·licitant s'ha d'aplicar amb independència de la forma de presentació de la sol·licitud.

- **S'ha d'oferir als sol·licitants d'accés orientació per formular la sol·licitud.** Igual que en l'avaluació anterior, no ha estat possible identificar des dels portals de

transparència serveis d'atenció, informació i orientació específica en la formulació de les sol·licituds d'accés per als ciutadans que ho necessitin.

- **Cal trametre al sol·licitant d'accés un avís de recepció amb les dades previstes legalment.** En cap de les sol·licituds plantejades com a ciutadà ocult s'ha rebut una comunicació de recepció de la sol·licitud que inclogui tots els requisits que preveu l'article 27.5 de la Llei 19/2014 (indicació del dia en què s'ha rebut la sol·licitud, l'òrgan responsable de resoldre-la, la data màxima per resoldre i la persona responsable de la tramitació).

- **El deure de resoldre expressament i l'aplicació del règim del silenci administratiu.** Les dades del test de ciutadà ocult indiquen que una part significativa d'ajuntaments encara no han pogut articular, en el segon any de vigència de la Llei, mecanismes eficients per donar resposta dins de termini a les sol·licituds d'accés, i també que aquesta circumstància no està estretament relacionada amb el volum de població. Cal, doncs, insistir novament en la necessitat de resoldre les sol·licituds dins de termini, per evitar que el ciutadà hagi de reclamar novament l'accés a la informació per obtenir-la i perquè el silenci suposa vulnerar una de les manifestacions essencials del dret a una bona administració: el dret a obtenir una resposta expressa.

El Síndic considera singularment preocupant que aquest silenci es reproduïxi per segona vegada després de requerir el lliurament de la informació, quan tampoc no es respon aquesta sol·licitud en el termini de trenta dies que fixa l'article 36.1, per remissió de l'article 35.3, tots dos de la Llei 19/2014.

Així mateix, cal remarcar que aquesta circumstància posa de manifest –amb les limitacions pròpies del caràcter no exhaustiu del mecanisme del ciutadà ocult– que el silenci positiu no sembla que sigui un mecanisme efectiu per obtenir l'accés a la informació davant la manca de resolució, i que actua, quan s'incompleix, com un endarreriment afegit per obtenir-la.

En aquest sentit, i en línia amb el que ja es va assenyalar l'any passat, cal reiterar que el

termini de trenta dies per lliurar la informació establert en l'article 36.1 de la Llei 19/2014 no està justificat i que el termini de deu dies que fixa la Llei bàsica estatal hauria de ser suficient.

- **Les inadmissions de sol·licituds d'accés i les resolucions desestimatòries s'han de motivar amb relació al cas concret.** L'anàlisi de les resolucions en matèria de dret d'accés publicades per la Generalitat de Catalunya i l'Ajuntament de Barcelona (les úniques administracions que les publiquen) revelen una tendència a una motivació massa succinta de les causes d'inadmissió o els límits a l'accés, sense concretar-los amb relació a les circumstàncies del supòsit examinat. L'anàlisi de les reclamacions interposades davant la GAIP permet confirmar l'apreciació que, amb caràcter general, les resolucions fan invocacions massa genèriques de les causes d'inadmissió i dels límits a l'accés.

6.4. Registre de grups d'interès

- **Les anotacions en les agendes dels alts càrrecs relatives a reunions amb grups d'interès han de concretar el contingut de la reunió.** La finalitat de l'anotació a l'agenda i la publicitat registral és donar transparència a les relacions entre els grups d'interès i els òrgans decisoris, i aquesta finalitat no es pot entendre assolida si no s'indica el motiu concret de la reunió, la matèria sobre la qual va versar.

- **Cal comprovar el compliment del compromís d'inscriure's en el Registre de grups d'interès.** La possibilitat de mantenir contactes amb grups d'interès no inscrits si es comprometen per escrit a sol·licitar la inscripció en el termini de deu dies té sentit, especialment en l'etapa inicial de funcionament del registre, però ha de tenir com a contrapartida el control rigorós del compliment del compromís de sol·licitar la inscripció en el termini establert i hauria d'actuar com a impediment de nous contactes, si no s'acredita que s'ha sol·licitat la inscripció, un cop passat aquest termini.

- **S'han de revisar alguns aspectes de la regulació reglamentària dels grups d'interès.** L'aprovació del Decret llei 1/2017, de 14 de febrer, pel qual es crea el Registre

de grups d'interès de Catalunya, haurà de comportar la modificació del Decret 171/2015, de 28 de juliol, sobre el Registre de grups d'interès de l'Administració de la Generalitat i del seu sector públic. El Síndic entén que aquesta modificació normativa és una oportunitat per revisar, a partir de l'experiència adquirida en la primera etapa de vigència de la Llei, si tant la delimitació del concepte de grup d'interès com el contingut de les anotacions registrals i la freqüència d'actualització de les dades, en la seva regulació reglamentària vigent, responen adequadament a la finalitat del Registre.

- **L'obligació de fer pública l'activitat dels grups d'interès és una manifestació del principi de transparència de l'activitat de les administracions i les seves relacions amb els particulars.** La Llei 19/2014 fixa els paràmetres de transparència exigibles a totes les administracions i ens públics i als particulars que s'hi relacionen (empreses prestadores de serveis públics i d'interès general, contractistes, beneficiaris de subvencions, etc.). La regulació dels grups d'interès s'ha d'entendre com la concreció del principi de transparència en l'àmbit de les relacions d'influència. Per tant, cal difondre la idea que l'activitat d'influència és legítima si és transparent, i és justament el registre de l'entitat que l'exerceix i de la seva activitat concreta el que li atorga aquesta legitimitat.

6.5. Bon govern: codis de conducta

- **Cal que totes les administracions i els ens obligats aprovin un codi de conducta adaptat als determinis de la Llei 19/2014.** Aquest informe destaca que l'Administració de la Generalitat de Catalunya ha aprovat un codi de conducta que és coherent amb el que estableix la Llei 19/2014, però que la major part de la resta d'obligats encara no ho han fet. Tanmateix, el Síndic confia que el model de codi de conducta dels alts càrrecs locals, presentat el mes de maig de 2017, contribuirà a revertir aquesta situació. Tot i així, un sistema d'integritat pública requereix no només l'aprovació del codi, sinó també reforçar les actuacions de formació en ètica adreçades als servidors públics i establir mecanismes de protecció del denunciador.

6.6. Bon govern: bona administració. Cartes de serveis i avaluació de serveis públics

- **Cal impulsar l'aprovació de cartes de serveis mitjançant norma jurídica i amb el contingut mínim establert en l'article 59 de la Llei 19/2014.** Les dades d'avaluació que fonamenten aquest informe només han permès identificar quatre municipis que han aprovat cartes de serveis que s'ajusten als paràmetres de la Llei 19/2014. Si aquesta situació era comprensible durant el primer any de vigència de la Llei, és més difícil de justificar actualment. L'absència d'un model que pugui coadjuvar a estendre'n l'aprovació i que es reclamava l'any passat pot haver contribuït a aquesta situació. Així mateix, cal remarcar que aquesta obligació està directament relacionada amb el dret a rebre uns serveis públics de qualitat, que reconeix l'Estatut d'autonomia de Catalunya i que, alhora, integra el dret a una bona administració.

6.7. Bon govern: millora de la qualitat normativa

- **Cal estendre l'avaluació de les normes a l'àmbit de l'Administració local.** Tal com ja es va indicar en l'informe anterior i es confirma enguany, l'aplicació dels requeriments de la Llei 19/2014 en matèria de qualitat normativa en l'àmbit local és pràcticament inexistent.

La dificultat tècnica dels mecanismes d'avaluació normativa i la manca d'experiència de les administracions locals en aquesta matèria fan que difícilment se'n pugui concretar l'aplicació sense l'assessorament tècnic i de gestió de les entitats supramunicipals i la mateixa Generalitat de Catalunya.

6.8. Govern obert

- **L'existència de canals permanents de participació ciutadana és un dels elements clau per assentar els principis de govern obert.** Cal tenir en compte, però, que l'àmbit del govern obert és probablement aquell en què és més evident el caràcter gradual i progressiu amb què s'ha de concretar la transformació que propugna la Llei. Partint d'aquesta premissa, es

valora positivament el progrés, encara que limitat, en l'adopció de canals participatius.

Els exemples de bones pràctiques detectades en aquest àmbit i que s'identifiquen en l'apartat corresponent

haurien de servir per estendre l'adopció d'aquests instruments participatius a la resta d'administracions que encara no ho han fet o ho han fet de manera limitada o incompleta.

ANNEXOS

Annex 1: Ens que no han respost el Qüestionari 2017

Ajuntaments més grans de 20.000 habitants

Barberà del Vallès

Calafell

Castellar del Vallès

Figueres

Igualada

Ripollet

Sabadell

Sant Pere de Ribes

Ajuntaments entre 10.000 i 20.000 habitants

Badia del Vallès

Canet de Mar

Cubelles

Franqueses del Vallès, les

Llagosta, la

Pallejà

Sant Celoni

Ajuntaments entre 5.000 i 10.000 habitants

Alella

Ametlla de Mar, l'

Artés

Caldes de Malavella

Capellades

Escala, l'

Lliçà de Vall

Masquefa

Navàs

Premià de Dalt

Ripoll

Sant Hilari Sacalm

Sant Pol de Mar

Ajuntaments entre 5.000 i 10.000 habitants

Santa Eulàlia de Ronçana

Selva del Camp, la

Súria

Torrelles de Llobregat

Vidreres

Vilafant

Vilassar de Dalt

Ajuntaments de menys de 5.000 habitants

Abella de la Conca

Aguilar de Segarra

Aiguafreda

Albanyà

Albesa

Aldover

Algerri

Alins

Alt Àneu

Arbeca

Artesa de Segre

Avinyonet del Penedès

Baix Pallars

Balenyà

Barbens

Bausen

Bellcaire d'Urgell

Bellmunt del Priorat

Bellver de Cerdanya

Bescanó

Bisbal del Penedès, la

Biure

Ajuntaments de menys de 5.000 habitants

Boadella i les Escaules

Bonastre

Bordils

Bossòst

Bot

Botarell

Bovera

Brull, el

Brunyola

Cabacés

Cabra del Camp

Cadaqués

Calaf

Calders

Campins

Canejan

Cantallops

Canyelles

Casserres

Castell de Mur

Castellar de n'Hug

Castelldans

Castellfollit del Boix

Castellgalí

Castelló de Farfanya

Catllar, el

Cercs

Cervià de les Garrigues

Cistella

Cogul, el

Colera

Colomers

Corçà

Ajuntaments de menys de 5.000 habitants

Creixell

Espot

Espunyola, l'

Esterrí d'Àneu

Far d'Empordà, el

Fígols

Figuerola del Camp

Flaçà

Flix

Fondarella

Fonollosa

Forallac

Fortià

Freginals

Gaià

Gallifa

Gandesa

Garidells, els

Garrigoles

Garriguella

Gavet de la Conca

Gimenells i el Pla de la Font

Gironella

Godall

Golmés

Gombrèn

Granyanella

Guils de Cerdanya

Guingueta d'Àneu, la

Guixers

Hostalets de Pierola, els

Jonquera, la

Juià

Ajuntaments de menys de 5.000 habitants

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

Ajuntaments de menys de 5.000 habitants

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

Ajuntaments de menys de 5.000 habitants

Rourell, el

Rupià

Rupit i Pruit

Salàs de Pallars

Saldes

Sanaüja

Sant Andreu Salou

Sant Climent de Llobregat

Sant Climent Sescebes

Sant Esteve de la Sarga

Sant Feliu de Buixalleu

Sant Guim de Freixenet

Sant Joan de Mollet

Sant Joan les Fonts

Sant Martí de Riucorb

Sant Martí Vell

Sant Miquel de Fluvià

Sant Mori

Sant Salvador de Guardiola

Santa Llogaia d'Àlguema

Sarrià de Ter

Sarroca de Bellera

Sarroca de Lleida

Saus, Camallera i Llampàies

Senan

Senterada

Siurana

Sort

Susqueda

Tàlarn

Talavera

Tallada d'Empordà, la

Tàrrés

Térmens

Ajuntaments de menys de 5.000 habitants

Terrades

Tivissa

Torre de Cabdella, la

Torre de Fontaubella, la

Torrefarrera

Torregrossa

Torrelameu

Torroella de Fluvià

Toses

Ullastret

Ulldemolins

Vallcebre

Vallfogona de Ripollès

Vallmoll

Vespella de Gaià

Vilabertran

Vilablareix

Viladamat

Vilamacolum

Vilamallà

Vilamaniscle

Vilanova de Meià

Vilaplana

Vila-sacra

Vilella Alta, la

Vilopriu

Vimbodí i Poblet

Vinyols i els Arcs

Viver i Serrateix

Consells comarcals

Alt Camp, l'

Cerdanya, la

Ribera d'Ebre, la

Annex 2: Ajuntaments que no han respost a la sol·licitud del ciutadà ocult l'any 2017

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

* Ajuntaments que tampoc no van respondre a la sol·licitud del ciutadà ocult l'any 2016

SÍNDIC

EL DEFENSOR
DE LES
PERSONES

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

