



INFORME SOBRE
TRANSPARÈNCIA,
ACCÉS A LA
INFORMACIÓ
PÚBLICA
I BON GOVERN
JULIOL 2019

SÍNDIC

EL DEFENSOR
DE LES
PERSONES

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

JULIOL 2019

SÍNDIC

EL DEFENSOR
DE LES
PERSONES

Síndic de Greuges de Catalunya

1a edició: Juliol de 2019

Informe sobre transparència, accés a la informació pública i bon govern. Juliol 2019

Maquetació: Síndic de Greuges

Imprès sobre paper ecològic

Disseny original: America Sanchez

Foto portada: © Pixel2013/Pixabay

ÍNDEX

1. INTRODUCCIÓ	5
2. METODOLOGIA	7
3. ANÀLISI DELS DIFERENTS BLOCS DE CONTINGUT	11
3.1. Transparència o publicitat informativa	11
3.2. Dret d'accés a la informació pública	32
3.3. Registre de grups d'interès	40
3.4. Bon govern: codis de conducta	41
3.5. Bon govern: bona administració. Drets a uns serveis públics de qualitat i millora de la qualitat normativa	43
3.6. Govern obert	45
3.7. Sistema de garanties	47
4. PARLAMENT DE CATALUNYA	49
5. CONCLUSIONS GENERALS	51
6. RECOMANACIONS	53
6.1. Publicitat	53
6.2. Dret d'accés a la informació pública	55
6.3. Registre de grups d'interès	56
6.4. Bon govern: cartes de serveis i qualitat normativa	57
6.5. Govern obert	58
6.6. Sistema de garanties	58
ANNEXOS	59

1. INTRODUCCIÓ

Havent transcorregut quatre anys des de l'entrada en vigor de la Llei 19/2014, no s'observen canvis substancials amb relació a la situació descrita en l'informe precedent, en què ja s'avançava una percepció d'alentiment o estancament en el desplegament de les obligacions de la Llei, una vegada finalitzada l'etapa inicial, que es confirma aquest any.

Certament, les mesures que s'apuntaven aleshores per superar aquest estancament (suport de les administracions amb més capacitat a les de menys dimensió, però també un compromís dels responsables d'aquestes darreres per avançar en la bona governança, fixar el compliment de la Llei com a prioritat, i identificar i planificar les actuacions necessàries per donar-hi compliment) difícilment es poden concretar i donar resultats d'un any per l'altre.

Tanmateix, en l'àmbit local, l'inici d'un nou mandat el juny de 2019 hauria de ser una bona oportunitat per abordar aquesta necessitat i assumir el compromís d'analitzar necessitats i planificar actuacions per donar compliment a la Llei.

Amb relació a la necessitat de planificar les actuacions necessàries per fer efectives les previsions de la Llei, cal destacar que l'Administració de la Generalitat té un manament específic per elaborar un pla estratègic i avaluar-ne l'aplicació, previst en l'article 95 de la Llei 19/2014. El passat mes de gener, va fer públic l'informe final d'avaluació del Pla de Govern Obert del període 2017-2018.

Aquest informe presenta les dades globals en forma de percentatges d'execució de cada objectiu estratègic general i operatiu concret que estableix el Pla 2017-2018. L'informe d'execució final exposa quina ha estat la metodologia de seguiment per definir el grau d'execució de cada objectiu del Pla i fa públics els resultats finals, si bé no incorpora, ni indica que s'hagin publicat a banda, les dades de les fitxes de seguiment en què es basa aquesta avaluació, d'acord amb la metodologia exposada. De les dades de l'informe d'avaluació destaca que l'àmbit en què els objectius del Pla s'han executat en un

percentatge superior és el de participació ciutadana i qualitat democràtica (92,3%), i els de dades obertes i transparència són els que s'han executat de manera més limitada (59,7% i 67,5%), respectivament.

Entre els objectius executats només parcialment en l'àmbit de transparència cal fer referència a la publicació d'informació de manera comprensible i en format reutilitzable, que figura en els informes d'avaluació del Síndic com una de les obligacions amb un nivell de compliment general més baix en totes les administracions. Coincidint amb la redacció d'aquest informe, s'ha fet públic el Pla de Govern Obert de la Generalitat de Catalunya 2019-2020, en línia de continuïtat amb l'anterior. A alguns dels objectius establerts en aquest Pla s'hi farà referència en els apartats de l'informe relatiu a cada àmbit material, en la mesura que coincideixen amb alguns dels aspectes destacats en aquest informe o els que el Síndic ha presentat anteriorment.

Potser l'àmbit de les obligacions de publicitat activa, en què es van concentrar bona part dels esforços inicials, és on també és més evident la percepció d'estancament, ja que una part de les administracions no han donat continuïtat a l'esforç inicial. En sentit contrari, però, cal destacar les administracions que han publicat continguts que van més enllà dels fixats en la Llei com a obligatoris com a bona pràctica que dona compliment al manament legal d'estendre la publicitat informativa als continguts que són rellevants per a la ciutadania. Aquest any, en l'apartat de publicitat activa, s'identifiquen alguns supòsits de publicitat informativa que van més enllà dels continguts obligatoris de la Llei, si bé amb un abast objectiu i subjectiu necessàriament limitat.

Les xifres de sol·licituds d'accés a la informació recollides per mitjà del qüestionari reflecteixen un increment notable en relació amb l'any anterior, si bé encara són lluny de les d'altres àmbits territorials, de manera que sembla que el potencial de creixement encara és elevat. A aquest efecte, enguany s'insisteix en la necessitat de reforçar les actuacions de difusió del dret d'accés entre la ciutadania. Així mateix, es constata que la implantació de l'eina Idecap-mòbil facilita notablement el requisit d'acreditar la identitat de la persona sol·licitant, però

s'insisteix a demanar que es valori la viabilitat de flexibilitzar l'exigència d'identificació en un procediment en què la identitat no és rellevant des de la perspectiva de la legitimació de la persona sol·licitant.

També cal remarcar que el test de la ciutadana oculta continua mostrant unes xifres inassumibles de casos en què la informació no ha estat ni facilitada ni denegada, a més d'un terç de sol·licituds sense resposta, que es van repetint en informes successius. Aquesta situació és especialment preocupant si es té en compte que les sol·licituds trameses en el marc d'aquest test no solen presentar dificultats lligades a possibles col·lisions amb límits a l'accés que calgui ponderar en el cas concret i que puguin suposar certa complexitat de valoració jurídica. En sentit contrari, l'anàlisi d'aquest any sembla que indica que les administracions que han designat de manera clara una unitat responsable de tramitar les sol·licituds d'accés i n'han regulat la gestió en el marc de la seva organització reben més sol·licituds i mostren un nivell més alt de resposta expressa.

En altres àmbits d'aplicació de la Llei, els avenços també han estat limitats. Així, per exemple, no sembla justificable que una part rellevant de les entitats locals no disposin de codi ètic quan hi ha un bon model disponible des de fa dos anys, elaborat en col·laboració entre la Generalitat i el món local. Tampoc no s'observen millores rellevants en l'elaboració de cartes de serveis adaptades als requeriments de la Llei, tot i que en aquest cas sí que hi concorre una dificultat específica, com ara l'obligació de fixar estàndards mínims de qualitat vinculants per a l'Administració. En qualsevol cas, cal remarcar que aquesta ha estat l'opció del legislador per fer efectiu el dret ciutadà a uns serveis públics de qualitat, que cal aplicar sense més demores per no convertir-la en una mesura legal definitivament fallida.

Des d'una perspectiva de govern obert, de model participatiu, aquest any s'han analitzat tres models de processos participatius (Generalitat i dos ajuntaments), que es valoren de manera globalment positiva, com a bona referència per a altres administracions, tot i que amb aspectes millorables i algunes febleses. Per contra, en

l'establiment de canals permanents d'escolta activa que facilitin la formulació de propostes i el diàleg obert amb la ciutadania, que ja s'ha assenyalat reiteradament que són un pilar bàsic per construir un model de govern obert, els avenços que reflecteix el qüestionari són molt limitats.

Pel que fa a la metodologia, tot i que els mecanismes d'avaluació emprats són globalment de continuïtat amb relació a les avaluacions precedents, en àrees concretes s'hi han incorporat algunes novetats que es descriuen en l'epígraf següent, amb la idea de mesurar elements fins ara no explorats o incorporar perspectives qualitatives concretes que, si bé eren difícils d'abordar en l'etapa inicial de desplegament de la Llei, progressivament tenen més sentit a mesura que s'avança en el temps de vigència de la Llei.

Finalment, amb relació a la col·laboració de les administracions a qui s'ha fet arribar el qüestionari per obtenir les dades necessàries per avaluar el compliment de la Llei, ha estat més elevada que en anys anteriors (89%), tenint en compte que, per nombre de preguntes i tipologia d'informació demanada, no es pot considerar que la seva resposta comporti dificultats. És per això que també es reproduïx la relació d'administracions que no han respost el qüestionari, amb indicació d'aquelles que tampoc no ho van fer en anys anteriors.

En definitiva, en una valoració global dels resultats d'aquesta avaluació, les dades de la qual s'analitzen en les pàgines següents, cal confirmar l'alentiment general en el procés d'aplicació de la Llei i la necessitat d'adoptar mesures per revertir aquesta situació, que amenaça de fer permanent el que encara és un compliment molt limitat en una bona part de les entitats obligades. No es pot oblidar que la Llei 19/2014 és complexa d'aplicar i suposa un repte de grans proporcions per a una bona part dels obligats, però també convé remarcar que la seva aplicació requereix el convenciment que és un pas necessari –no l'únic– per recuperar la confiança de la ciutadania en les institucions que la representen i que, per tant, implementar tots els instruments que la Llei preveu ha de ser una prioritat política per als responsables de cada institució.

2. METODOLOGIA

El plantejament i l'estructura d'aquest informe coincideixen amb els dels informes d'avaluació precedents. Aquesta continuïtat metodològica facilita el seguiment de l'evolució en el compliment de la Llei i la comparació amb estadis anteriors. Amb tot, per a aquesta avaluació s'ha procurat obtenir dades addicionals en algunes matèries, amb la pretensió de tenir un coneixement més aprofundit de la realitat en aquells àmbits, com s'assenyala tot seguit. Tanmateix, cal tenir en compte que l'abast del manament d'avaluació anual del compliment de la Llei, referit a totes les obligacions de la Llei i tots els subjectes obligats, condiona la metodologia de l'anàlisi i limita la possibilitat d'aplicar mètodes alternatius de valoració, necessàriament d'abast molt més limitat que el teòric fixat per la Llei.

En qualsevol cas, aquest plantejament de continuïtat no condiona la possibilitat que en futures avaluacions, en un entorn que hauria de ser de més maduresa en la implantació de la Llei, es pugui abordar l'aplicació d'altres mecanismes d'avaluació i es tendeixi a models progressivament més centrats en aspectes qualitius o a intentar mesurar l'impacte efectiu de la Llei en les relacions entre administracions i ciutadania, i en les mateixes organitzacions públiques.

L'informe està estructurat per blocs materials que coincideixen amb els diferents àmbits de contingut 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 en 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 que afecten transversalment tots els àmbits materials analitzats. El darrer apartat recull les recomanacions que el Síndic de Greuges ha estimat oportú plantejar a partir de les dades obtingudes, també estructurat per àmbits materials.

En l'àmbit de publicitat activa, es manté l'abast objectiu i subjectiu de l'anàlisi i s'identifiquen uns elements essencials que permeten un seguiment seqüencial del compliment de les obligacions de publicitat des de l'entrada en vigor de la Llei fins a l'actualitat. Des d'un punt de vista qualitatiu, es manté l'anàlisi general dels paràmetres fixats en la Llei: actualització de la informació publicada, claredat i intel·ligibilitat de la informació i del mateix portal, i ús de formats reutilitzables.

També des d'una perspectiva qualitativa, s'ha mantingut l'anàlisi experta d'un nombre limitat de portals, encaminada a valorar si la informació publicada és completa i adequada per conèixer la configuració de l'entitat i la seva activitat. Aquesta anàlisi amb criteri d'expertesa, que implica un coneixement previ i profund de l'organització que es valora, s'ha dut a terme a un total de 17 entitats de les diferents tipologies de subjectes obligats i sobre vuit àmbits de contingut material d'informació i un de valoració general del portal.

Adicionalment, aquest any s'ha volgut analitzar per primera vegada la presència de continguts d'informació no requerits per la Llei 19/2014. Aquesta perspectiva ofereix una certa complexitat perquè, si es vol plantejar de manera sistemàtica, requereix identificar prèviament els elements no obligatoris que s'analitzaran, i aquesta identificació és necessàriament arbitrària, per l'absència de referència normativa, i limitada, ja que suposa un esforç avaluador addicional al que ja s'estava fent, amb els mateixos recursos.

Es tracta d'una primera aproximació amb aquesta perspectiva d'anàlisi, feta de manera agregada per tipologia d'ens, i que cerca en els portals seleccionats un total de set elements, relacionats amb facilitar el contacte de la ciutadania amb l'Administració, pel que fa a la disponibilitat de portal de dades obertes i sobre la presència de referències explicatives que facilitin la comprensió de la informació. Amb aquesta iniciativa de valoració que s'enceta aquest any es pretén identificar i fomentar la publicació d'elements addicionals que aportin un valor afegit, més enllà del compliment de la Llei, des de la perspectiva de les persones que hi accedeixen.

Les dades d'aquesta anàlisi es presenten agrupades per tres tipologies d'administracions (Generalitat, ens locals i ens públics dependents

de les administracions territorials) i es poden consultar en el web del Síndic, com a annexos a l'informe, juntament amb el conjunt de dades recollides i els documents elaborats per l'equip investigador.

Per a aquest informe no s'ha dut a terme l'anàlisi de perspectiva ciutadana i de plataformes de publicació conjunta d'informació iniciada l'any passat, perquè, feta amb paràmetres similars, no aportaria elements rellevants havent transcorregut només un any des de l'anàlisi anterior, sens perjudici de recuperar aquesta perspectiva en avaluacions posteriors, amb el mateix enfocament o diferent.

Pel que fa a la presentació de les dades avaluades, aquest any s'ha elaborat una explotació gràfica dels resultats globals per nivell de compliment (incompliment greu, ampli i puntual, i compliment generalitzat) de cada tipologia de subjectes analitzats, exposats per nombre de subjectes i per percentatge. Així mateix, s'ha incorporat una explotació gràfica comparativa dels resultats obtinguts en els elements fonamentals de publicitat activa entre l'Administració de la Generalitat i els ajuntaments de més de 100.000 habitants, en què, salvant les diferències organitzatives i de règim jurídic, es trobarien en situació més propera des d'una perspectiva de capacitat. A ambdues anàlisis, s'hi fa referència en l'apartat corresponent a publicitat activa i es poden consultar de manera completa, com a annexos a l'informe, en el portal del Síndic de Greuges.

Amb relació a l'avaluació de l'exercici del dret d'accés, les dades analitzades s'han obtingut mitjançant el qüestionari tramès a tots els subjectes obligats (1.007 enquestes), el test de la ciutadana oculta (247 sol·licituds), l'anàlisi de 100 resolucions desestimatòries publicades per les administracions que les han dictat (Generalitat de Catalunya, Ajuntament de Barcelona, Universitat Autònoma de Barcelona i Universitat Pompeu Fabra) i entrevistes amb responsables en aquesta matèria. Per tant, també es tracta d'una metodologia en línia de continuïtat amb els informes precedents, si bé, com a novetat, cal destacar que el mostreig d'entitats a qui s'ha enviat una sol·licitud d'accés en el marc del tests de la ciutadana oculta inclou aquest any entitats del sector

públic local, amb un total de 20 sol·licituds adreçades a aquesta tipologia d'ens.

Així mateix, per mitjà del qüestionari enviat a tots els obligats, aquest any s'ha preguntat si s'havia aprovat una norma per a l'aplicació del dret d'accés i si s'havia creat una unitat responsable de la tramitació de les sol·licituds, amb la finalitat de valorar de manera relacionada aquestes dades amb les relatives al nombre de sol·licituds i amb les obtingudes sobre la tramitació i resolució de les sol·licituds, en el cas de les entitats a qui s'ha adreçat una demanda d'informació en el marc del test de la ciutadana oculta.

El qüestionari que s'ha adreçat als ens obligats contenia un màxim de 22 preguntes, relatives a aquests àmbits. Les dades objecte de valoració s'han ampliat amb l'examen directe d'alguns dels instruments que la Llei ha previst que les administracions han d'incorporar. En concret, s'han analitzat les cartes de serveis trameses amb el qüestionari (334), per verificar que tenien el contingut establert preceptivament en l'article 59 de la Llei 19/2014. Així mateix, s'han analitzat els models de processos participatius de l'Administració de la Generalitat de Catalunya i els ajuntaments de Barcelona i Sant Cugat, per valorar-ne l'adequació a les pautes fixades per la Llei 19/2014 en aquesta matèria. El resultat d'aquestes valoracions es recull en els apartats de contingut corresponents.

Complementàriament, s'han dut a terme entrevistes amb responsables de l'Administració de la Generalitat (Secretaria de Transparència i Govern Obert, Secretaria d'Administració i Funció Pública, Direcció General de Dret i Entitats Jurídiques, Direcció General de Participació Ciutadana i l'Àrea de Millora de la Qualitat Normativa), l'Agència de Transparència de l'Àrea Metropolitana de Barcelona (AMB), l'Ajuntament de Barcelona (Oficina de Transparència i Bones Pràctiques i Comissionat de Participació Ciutadana i Democràcia Activa), l'Ajuntament de Sant Cugat, la Comissió de Garantia del Dret d'Accés a la Informació Pública (GAIP), l'Associació Catalana de Municipis i la Federació de Municipis de Catalunya, 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 sobre les dificultats afrontades en els àmbits d'actuació respectius.

El període analitzat és tot l'any 2018, excepte en el cas de les obligacions de publicitat activa, en què s'ha analitzat la informació publicada en el moment en què s'han analitzat els portals, el primer trimestre de 2019. Els equips investigadors que han dut a terme els treballs d'obtenció, explotació i valoració de les dades sobre el compliment de la Llei en què es basa aquest informe han estat la Fundació Carles Pi i Sunyer, que ha

dut a terme l'anàlisi dels portals de transparència; la Universitat Oberta de Catalunya, per mitjà del doctor Agustí Cerrillo, amb el suport tècnic del senyor Albert Urrutia, que ha fet l'anàlisi del dret d'accés a la informació pública, i la Fundació Bosch i Gimpera, per mitjà dels doctors Juli Ponce i Manuel Villoria, pel que fa a la resta d'àmbits materials de la Llei. Tots aquests treballs es poden consultar, tal com han estat presentats, com annexos a aquest informe, en el [web institucional del Síndic](http://www.sindic.cat) (www.sindic.cat).

3. ANÀLISI DELS DIFERENTS BLOCS DE CONTINGUT

3.1. Transparència o publicitat informativa

Tal com es desprèn del que s'ha assenyalat en l'apartat de metodologia de l'informe, i en línia de continuïtat amb les avaluacions dels tres anys anteriors, les obligacions de publicitat activa i de l'exercici del dret d'accés a la informació pública concentren bona part del treball d'anàlisi en què es fonamenta aquest informe d'avaluació. I això és així no només pel nivell més exhaustiu de la regulació d'aquestes matèries en la Llei 19/2014 i la disponibilitat de les dades, que permeten un apropament més precís a la seva aplicació a partir de les obligacions legals, sinó també perquè publicitat i dret d'accés són els dos pilars bàsics en què se sustenta el model de

governança proposat per la Llei. La ciutadania no pot valorar si les administracions actuen d'acord amb criteris d'integritat i bona administració, ni pot avaluar la qualitat dels serveis públics si no rep informació confiable sobre aquestes matèries. I tampoc no pot participar en l'elaboració de normes, el disseny de plans i programes d'actuació o la presa de decisions si no té informació precisa sobre les actuacions en què vol participar.

Pel que fa a la publicitat informativa, la tasca d'avaluació se centra novament a verificar directament el contingut dels portals de transparència de les administracions i resta d'ens obligats. Els subjectes avaluats i els elements d'informació identificats com a fonamentals o més rellevants coincideixen, amb molt poques variacions, amb els dels informes anteriors, de manera que, també des d'aquesta perspectiva, s'afavoreix el seguiment evolutiu del compliment de les obligacions de publicitat.

Taula 1. Nombre i percentatge d'ens analitzats sotmesos al compliment de la Llei 19/2014, de transparència, segons tipus, per a l'any 2019

Tipus d'ens	Nombre d'ens	Percentatge (%)
Generalitat de Catalunya	131	5,5
Administració local	1.542	64,6
Ens de cooperació (consorcis i mancomunitats)	393	16,4
Institucions de la Generalitat a què fa referència l'EAC	6	0,3
Universitats públiques	7	0,3
Col·legis professionals	33	1,4
Partits polítics, fundacions i associacions vinculades	21	0,9
Fundacions	200	8,4
Institucions sense ànim de lucre	27	1,1
Altres ens	27	1,1
Total	2.387	100,0

Font: Fundació Carles Pi i Sunyer

Es tracta, per tant, d'un volum de subjectes molt elevat i de naturalesa, estructura i règim jurídic molt diversos, de manera que no resulta possible una comparació homogènia entre tots ells. Per aquesta raó, igual que en anys anteriors, la comparació gràfica dels resultats de l'anàlisi i l'evolució des dels anys anteriors que es recull a continuació se centra en les administracions territorials i els seus ens instrumentals, agrupades per tipologies –per volum de població, en el cas dels ajuntaments–, en què es pot observar l'evolució del compliment de

les obligacions de publicitat en aquesta tipologia d'ens. El quadre comparatiu fa referència sobretot a presència dels continguts de publicitat obligatoris en la Llei 19/2014 i comuns a les administracions territorials i el seu sector públic, però també incorpora elements qualitius que estableix la Llei, fonamentalment pel que fa a accessibilitat de la informació (estructuració del portal, presència de cercadors i menús o arbres de contingut), actualització de la informació publicada i ús de formats reutilitzables.

Taula 2. Elements fonamentals de publicitat activa

	Generalitat				Ens públics Generalitat				Supramunicipals				Ens dependents supramunicipals				Més de 50.000 habitants			
	2016	2017	2018	2019	2016	2017	2018	2019	2016	2017	2018	2019	2016	2017	2018	2019	2016	2017	2018	2019
Es disposa de web, portal de transparència amb informació	100	100	100	100	85,0	92	91,2	92,3	97,9	100	100	100	67,3	66,7	79,2	84,9	100	100	100	100
Portal de transparència al portal web		46,2	61,5	53,8	61,1	63,4	73,7	74,4	70,2	100	100	100	9,6	29,6	56,6	58,5	95,7	100	100	100
Cercador al web de l'ens		100	100	100		75,9	78,9	82,9		93,6	100	97,8		44,4	64,2	77,4		100	100	100
Menú o arbre de continguts		100	100	100		90,2	91,2	90,6		100	100	100		63	77,4	84,9		100	100	100
Mecanismes de contacte amb el ciutadà	100	100	100	100	80,5	85,7	90,4	88	97,9	95,7	100	100	63,5	61,1	75,5	83	100	100	100	100
Formulari general	84,6	100	100	100	63,7	55,4	62,3	67,5	80,9	80,9	80,9	80,4	34,6	44,4	56,6	60,4	100	100	100	78,3
Espai de propostes i suggeriments	92,3	100	100	100	31,0	18,8	25,4	34,2	76,6	87,2	93,6	93,6	19,2	16,7	22,6	32,1	95,7	100	100	100
Espai per fer sol·licituds vinculades a informació pública	53,8	100	100	100	20,4	11,6	33,3	35,9	25,5	78,7	80,9	89,1	0,0	16,7	13,2	32,1	60,9	91,3	95,7	100
Espai de consulta de propostes i suggeriments	7,7	100	100	100	0,9	2,7	1,8	5,1	4,3	6,4	6,4	10,9	0,0	1,9	1,9	1,9	4,3	13	52,2	21,7
Adreça electrònica general	61,5	30,8	61,5	46,2	66,4	70,5	82,5	78,6	89,4	89,4	97,9	97,8	57,7	57,4	66	66	87,0	91,3	100	95,7
Adreça electrònica alcalde, president o conseller	23,1	30,8		7,7	15,0	8	11,4	9,4	29,8	36,2	42,6	47,8	5,8	7,4	20,8	20,8	95,7	95,7	100	95,7
Adreça electrònica de regidors o representants de l'ens		30,8	53,8	53,8	7,1	6,3	7	4,3	27,7	36,2	40,4	45,7	3,8	9,3	18,9	17	91,3	95,7	100	95,7
Adreça electrònica del director	46,2	30,8	53,8	53,8	10,6	4,5	7	11,1					3,8	3,7	9,4	9,4				
Adreça electrònica dels departaments	53,8	23,1	38,5	100	24,8	15,2	15,8	19,7	38,3	27,7	23,4	26,1	9,6	7,4	7,5	3,8	87	91,3	95,7	95,7

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	2018	2019	2016	2017	2018	2019	2016	2017	2018	2019	2016	2017	2018	2019	2016	2017	2018	2019
100	100	100	100	100	100	100	100	100	100	100	100	99,7	100	100	100	53,4	61,4	64,7	73
80,5	100	100	100	80,7	95,2	98,6	100	73,9	94,5	98,2	99,2	73,2	94,1	97,6	99,4	11,0	21,3	33,5	37,4
	100	100	100		97,9	99,3	99,3		93	99	100		93,8	99,7	99,7		37,9	55	58,4
	100	100	100		100	100	100		100	100	100		99,4	99,4	99,4		55,5	63,1	69,4
100	100	100	100	100	100	100	100	99,3	100	100	100	98,8	100	100	100	50,3	53,3	62,2	66,7
87,8	87,8	90,2	87,8	75,9	82,9	80,8	89,8	68,7	83,3	77,9	84,2	56,3	71,5	68,6	79,2	30,6	26,4	35,9	36,6
65,9	97,6	97,6	100	55,2	86,3	93,2	94,6	38,7	84,3	86,7	95	28,3	74,5	78,1	89	8,8	9,4	15,1	16,4
46,3	80,5	85,4	95,1	20,7	81,5	87	89,1	14,3	81,3	81,5	92,5	11,7	71,8	68,9	79,8	2,8	6,4	10,6	12,3
9,8	7,3	9,8	9,8	2,1	7,5	8,2	8,2	0,5	8,8	8,3	8,3	0,9	10,4	6,2	2,4	1,1	0,6	1	1,7
87,8	87,8	95,1	97,6	87,6	91,8	95,2	98,6	91,1	92	96,7	98,7	95,2	97	98,5	99,4	44,8	47,1	56,8	58,8
80,5	90,2	95,1	97,6	77,9	76,7	89	92,5	44,8	43,5	51,4	52,4	16,3	26,7	31,1	32,6	1,3	3,1	2,8	2,5
78,0	90,2	95,1	97,6	78,6	76,7	86,3	87,1	37,4	35,8	41,1	41,4	9,0	18,7	20,4	21,1	1,3	2,3	1,8	2,3
																1,1	1,6	2,2	1,5
56,1	22	46,3	46,3	38,6	15,1	20,5	21,8	19	8	6,8	7,3	5,7	6,5	4,7	3,6	7,2	3,7	2,4	3,1

	Generalitat				Ens públics Generalitat				Supramunicipals				Ens dependents supramunicipals				Més de 50.000 habitants			
	2016	2017	2018	2019	2016	2017	2018	2019	2016	2017	2018	2019	2016	2017	2018	2019	2016	2017	2018	2019
Informació estadística de caràcter general									68,1	78,7	78,7	78,3					100	100	100	100
Informació geogràfica de caràcter general									95,7	100	100	100					100	100	100	100
Informació sobre la vinculació amb l'ens matriu					74,3	83,9	88,6	87,2					61,5	61,1	62,3	69,8				
Funcions i atribucions que desenvolupa l'ens					82,3	91,1	88,6	89,7					63,5	59,3	66	79,2				
Acords de creació, participació i funcionament					73,5	55,4	61,4	62,4					23,1	24,1	28,3	47,2				
Informació sobre el màxim responsable (president de la Generalitat, alcalde, president o figura anàloga)	100	100	100	100	77,9	78,6	82,5	83,8	95,7	100	100	100					100	100	100	100
Nom i cognoms del màxim responsable	100	84,6		100	74,3	75,9	71,1	79,1	97,9	100	100	100	48,1	40,7	60,4	67,9	100	100	100	100
Grup polític del màxim responsable									93,6	95,7	100	100					100	100	100	100
Carta del màxim responsable									51,1	63,8	89,4	89,1					78,3	100	100	100
Funcions del màxim responsable	100	100	100	100	37,2	33	41,2	44,3	46,8	31,9	57,4	63	17,3	18,5	32,1	43,4	91,3	78,3	95,7	100
CV del màxim responsable	100	100	0	100	44,2	34,8	36,8	40	21,3	27,7	46,8	47,8	1,9	9,3	11,3	17	87	100	100	100
Agenda política del màxim responsable	100	100	0	100	0,9	1,8	3,5	3,5	12,8	27,7	21,3	21,7	1,9	0	0	3,8	60,9	78,3	82,6	95,7
Declaracions de béns patrimonials del màxim responsable	100	100	0	100	29,2	5,4	13,2	18,3	19,1	25,5	34	41,3	3,8	3,7	5,7	9,4	65,2	82,6	87	91,3

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	2018	2019	2016	2017	2018	2019	2016	2017	2018	2019	2016	2017	2018	2019	2016	2017	2018	2019
75,6	95,1	95,1	95,1	66,2	90,4	91,1	95,2	46,1	86	83	93,2	37,0	82,2	84,9	92,6				
92,7	100	100	100	97,9	97,3	99,3	99,3	90,1	95,3	98,7	99,5	88,9	91,7	92,9	96,7				
																42	49	48,8	62,6
																44,9	49	50	59
																16,4	20,1	19,9	27,7
100	100	100	100	100	100	100	100	99,5	100	100	100	96,4	99,7	100	99,7	27,3	35,4	38,6	45,5
100	100	100	100	100	100	100	100	99	100	100	100	96,1	99,7	100	99,1	27,8	33,1	36,3	43,3
100	100	100	100	99,3	100	100	100	94,1	98,8	99,7	99,5	85,5	96,4	98,5	99,1				
97,6	95,1	100	100	81,4	92,5	97,3	98,6	85,5	92,5	95	93	75,9	84,9	87,6	80,1				
43,9	61	75,6	85,4	33,1	55,5	67,8	80,3	12,1	37,8	49,4	47,1	14,5	28,2	42	39,5	4,6	10,4	16,1	12,9
80,5	80,5	87,8	92,7	50,3	52,7	65,1	67,3	13,3	15,3	21,1	25,1	3,3	10,4	12,4	13,9	3,1	3,9	7,2	5,4
31,7	41,5	56,1	56,1	12,4	21,2	34,9	40,8	3,0	5,5	6,5	9,3	0,3	2,1	3	3,9	0,4	0,4	0,6	0,6
56,1	58,5	80,5	85,4	22,1	42,5	50,7	60,5	6,7	15,5	16	20,8	1,5	9,5	12,1	11,6	0,2	1,2	0,6	2,7

	Generalitat				Ens públics Generalitat				Supramunicipals				Ens dependents supramunicipals				Més de 50.000 habitants			
	2016	2017	2018	2019	2016	2017	2018	2019	2016	2017	2018	2019	2016	2017	2018	2019	2016	2017	2018	2019
Declaracions d'activitats del màxim responsable	0	100	0	100	26,5	3,6	10,5	14,8	12,8	21,3	27,7	32,6	3,8	3,7	5,7	9,4	47,8	65,2	73,9	73,9
Dedicacions del màxim responsable					6,2	1,8	3,5	11,3	46,8	68,1	89,4	87	5,8	3,7	15,1	13,2	95,7	100	100	100
Retribucions del màxim responsable	100	100	0	100	34,5	22,3	22,8	28,7	46,8	72,3	91,5	89,1	9,6	14,8	15,1	20,8	91,3	100	100	100
Informació sobre el Ple									97,9	100	100	100					100	100	100	100
Composició del Ple									95,7	100	100	100					100	100	100	100
Funcions que desenvolupa el Ple									51,1	61,7	72,3	69,6					100	95,7	95,7	95,7
Informació sobre la Junta de Govern Local (JGL)									48,9	76,6	76,6	82,6					100	100	100	100
Composició de la Junta de Govern Local									44,7	74,5	72,3	80,4					100	100	100	100
Funcions o atribucions que desenvolupa la JGL									36,2	61,7	63,8	63					100	100	100	100
Informació sobre els regidors	100	100	100	100					95,7	100	100	100					100	100	100	100
Nom i cognoms dels regidors o consellers	100	100	0	100					95,7	100	100	100					100	100	100	100
Grup polític dels regidors									95,7	95,7	100	100					100	100	100	100
Cartera dels regidors									76,6	63,8	100	97,8					100	100	100	100
Funcions dels regidors o consellers	84,6	100	100	100					38,3	27,7	36,2	37					82,6	78,3	87	100
CV dels regidors o consellers	69,2	100	0	100					19,1	27,7	42,6	43,5					82,6	95,7	95,7	100

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	2018	2019	2016	2017	2018	2019	2016	2017	2018	2019	2016	2017	2018	2019	2016	2017	2018	2019
51,2	51,2	75,6	78	15,2	32,2	38,4	43,5	4,7	10,3	12	14,3	1,5	5,3	7,1	8,6	0,2	1	0,6	2,7
53,7	56,1	78,8	90,2	60	62,3	78,1	81,6	34,2	53,8	48,4	55,4	24,7	28,8	29	38	0,6	0,8	1,8	4,8
78	78	95,1	95,1	68,3	76	87	85,7	37,7	58,5	60,9	62,7	27,1	37,1	45,3	43	5,9	4,1	7	7,1
100	100	100	100	99,3	100	100	100	97,3	100	100	100	92,5	99,7	98,2	98,5				
95,1	100	100	100	98,6	99,3	100	100	93,3	95,5	100	100	88,3	98,8	98,2	98,5				
85,4	82,9	95,1	92,7	51,0	67,1	80,1	83	21,9	48,5	58,1	55,9	11,7	40,1	50	46,9				
95,1	100	100	100	86,2	97,3	98,6	100	100	100	100	100	100	100	100	92,6				
87,8	92,7	100	100	79,3	93,2	97,3	98,6	86,6	91,1	90	94,8	78,7	83,8	82,2	90,7				
85,4	92,7	97,6	95,1	68,3	84,9	86,3	89,1	69,2	81,5	82,2	85,9	46,8	58,8	82,2	85,4				
100	100	100	100	100	100	100	100	99,5	100	100	99,7	95,2	99,7	98,2	99,1				
100	100	100	100	100	100	100	100	98,5	100	100	100	94,6	97	98,2	98,5				
100	100	100	100	99,3	100	100	100	94,3	98,8	99,7	99,5	83,1	94,1	97	97,6				
100	100	100	100	93,1	95,2	100	100	90,4	96,3	99,7	96,7	78,0	84,9	88,5	81				
43,9	58,5	68,3	75,6	33,1	50,7	54,8	67,3	8,9	31	31,6	31,6	6,9	14,8	30,8	20,8				
82,9	80,5	87,8	87,8	47,6	54,8	62,3	66	12,3	16	21,1	24,6	3,0	9,5	13	12,5				

	Generalitat				Ens públics Generalitat				Supramunicipals				Ens dependents supramunicipals				Més de 50.000 habitants			
	2016	2017	2018	2019	2016	2017	2018	2019	2016	2017	2018	2019	2016	2017	2018	2019	2016	2017	2018	2019
Agenda política dels regidors o consellers	0	92,3	0	100					6,4	10,6	14,9	15,2					8,7	17,4	34,8	43,5
Declaracions de béns patrimonials dels regidors o consellers	84,6	100	0	100					21,3	25,5	34	43,5					60,9	82,6	87	91,3
Declaracions d'activitats dels regidors	92,3	100	0	100					14,9	21,3	27,7	34,8					47,8	65,2	73,9	73,9
Dedicacions dels regidors									42,6	66	83	82,6					95,7	100	100	100
Retribucions dels regidors o consellers	92,3	100	0	100					40,4	70,2	87,2	100					95,7	100	100	100
Indemnitzacions dels càrrecs electes									48,9	72,3	61,7	87					91,3	87	87	100
Dietes dels càrrecs electes									19,1	38,3	38,3	39,1					21,7	26,1	69,6	65,2
Informació sobre òrgans d'estudi, informe o consulta			100	100					74,5	80,9	93,6	95,7					87,0	91,3	91,3	100
Composició dels òrgans d'estudi, informe o consulta			100	100					63,8	72,3	87,2	87					82,6	82,6	87	87
Funcions o atribucions dels òrgans d'estudi, informe o consulta			100	100					51,1	57,4	72,3	71,7					78,3	78,3	82,6	87
Informació sobre els alts càrrecs	100	100	100	100	62,8	31,3	46	49,6	55,3	74,5	87,2	89,1					78,3	95,7	82,6	82,6
Retribucions dels alts càrrecs	92,3	100	100	100																
Indemnitzacions dels alts càrrecs	46,2	0	0	0																
Codi de conducta dels alts càrrecs	76,9	100	100	100			38,6	49,6	8,5	12,8	36,2	45,7			5,7	7,5	69,6	69,6	69,6	87

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	2018	2019	2016	2017	2018	2019	2016	2017	2018	2019	2016	2017	2018	2019	2016	2017	2018	2019
7,3	9,8	17,1	14,6	2,1	6,8	10,3	8,2	0,2	1,8	3	1,5	0,0	0,6	0,9	1,5				
51,2	61	80,5	82,9	22,8	42,5	52,7	61,2	6,7	15	16,5	20,8	1,5	9,8	12,4	11,9				
46,3	51,2	75,6	75,6	15,9	33,6	40,4	44,2	4,7	10	12,8	14,5	1,5	5,9	8,6	9,2				
58,5	70,7	90,2	92,7	57,2	64,4	76	77,6	29,1	42,5	34,8	35,6	10,5	16,3	16,9	15,7				
82,9	92,7	97,6	97,6	64,1	74,7	84,2	86,4	31,5	47,8	47,1	42,9	13,3	23,1	27,5	20,2				
82,9	70,7	75,6	87,8	68,3	80,1	81,5	85,7	41,1	59	55,4	58,1	24,4	35	39,3	38				
22,0	19,5	17,1	22	14,5	20,5	26,7	23,8	11,6	27,8	21,8	24,8	16,9	21,1	25,1	26,7				
73,2	82,9	87,8	95,1	62,8	75,3	81,5	84,4	26,1	54,8	62,4	62,2	14,8	35	47	46,9				
63,4	75,6	78	80,5	55,2	65,1	70,5	71,4	22,7	45,3	52,4	50,6	13,6	30	39,1	38,3				
65,9	68,3	80,5	82,9	44,1	58,2	63,7	70,1	10,8	30,3	42,4	39,6	2,4	20,2	31,4	31,2				
29,3	36,1	28,9	36,1	5,5	10,9	9,2	15,2	0,0	3,4	2,3	5,5	0,0	1,5	4	3,6		6,9	8,8	16,2
17,1	19,5	24,4	53,7	3,4	6,2	18,5	30,6	1,5	4,3	19,3	23,6	0,0	2,7	10,8	15,4			4,4	7,9

	Generalitat				Ens públics Generalitat				Supramuni- cipals				Ens dependents supramuni- cipals				Més de 50.000 habitants			
	2016	2017	2018	2019	2016	2017	2018	2019	2016	2017	2018	2019	2016	2017	2018	2019	2016	2017	2018	2019
Informació sobre els organismes dependents	100	100	100	100	100	100	100	100	81,8	100	100	100	100	100	100	100	91,3	100	100	100
Enllaç que deriva als organismes dependents	100	100	100	100					59,1	56	76,9	78,3					78,3	82,6	95,7	95,7
Composició òrgans de govern dels organismes dependents	91,7	100	100	100					40,9	44	46,2	52,2					69,6	69,6	65,2	65,2
Funcions o atribucions dels organismes dependents	91,7	100	100	100					59,1	40	50	69,6					82,6	69,6	78,3	82,6
Acords relatius a la creació, participació i funcionament dels organismes dependents	83,3	100	100	100					31,8	20	38,5	60,9					43,5	65,2	87	82,6
Responsables organismes dependents	83,3	100	100	100					40,9	16	23,1	39,1					69,6	56,5	56,5	52,2
Experiència professional responsables organismes dependents	75,0	91,7	100	100					9,1	0	7,7	13					34,8	30,4	17,4	30,4
Informació organismes amb representació municipal			100	100					53,2	51,1	70,2	76,1					56,5	65,2	78,3	91,3
Enllaç al lloc web que derivi als organismes amb representació municipal			100	100					34	25,5	38,3	50					34,8	39,1	52,2	56,5
Atribucions dels organismes amb representació municipal			100	100					27,7	8,5	21,3	30,4					26,1	21,7	26,1	17,4
Espai destinat a participació ciutadana			100	100					19,1	76,6	89,4	89,1					82,6	100	100	100
Identificació dels canals de participació ciutadana	76,9	61,5	100	100					14,9	31,9	27,7	43,5					87,0	95,7	100	100

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	2018	2019	2016	2017	2018	2019	2016	2017	2018	2019	2016	2017	2018	2019	2016	2017	2018	2019
87,9	93,9	97	100	81,1	90,5	95,9	97,2	67,7	76,5	79,2	95,8	43,8	75,9	93,5	100	75	63,6	100	87,5
63,6	51,5	72,7	75,8	39,2	55,4	52,7	49,3	18,5	26,5	29,2	37,5	31,3	17,2	25,8	33,3				
51,5	36,4	48,5	48,5	39,2	29,7	37,8	40,8	12,3	16,2	22,2	16,7	0,0	6,9	9,7	0				
60,6	54,5	57,6	66,7	44,6	43,2	48,6	64,8	27,7	19,1	25	45,8	0,0	10,3	32,3	16,7				
36,4	39,4	48,5	60,6	35,1	20,3	31,1	50,7	10,8	8,8	8,3	10,4	12,5	6,9	12,9	8,3				
51,5	21,2	24,2	30,3	40,5	18,9	32,4	32,4	9,2	5,9	16,7	18,8	0,0	3,4	9,7	0				
21,2	12,1	9,1	12,1	9,5	4,1	9,5	14,1	1,5	0	4,2	6,2	0	0	0	0				
39	65,9	85,4	78	32,4	46,6	65,1	70,7	12,3	39,8	51,9	52,4	7,2	37,4	46,7	40,4				
22	31,7	43,9	39	13,1	13,7	22,6	32	3,9	15,3	16,5	33,1	1,8	14,5	14,8	24,9				
29,3	24,4	26,8	22	6,2	6,2	12,3	25,2	4,2	6	12,5	30,8	0,3	8	8,6	20,2				
78,0	95,1	97,6	100	48,3	94,5	97,3	98	17,0	89,8	98	94,5	12,0	90,2	97	89				
73,2	90,2	90,2	90,2	41,4	65,1	68,5	75,5	7,1	33,3	22,8	41,6	1,8	30,3	13	21,7				

	Generalitat				Ens públics Generalitat				Supramunicipals				Ens dependents supramunicipals				Més de 50.000 habitants			
	2016	2017	2018	2019	2016	2017	2018	2019	2016	2017	2018	2019	2016	2017	2018	2019	2016	2017	2018	2019
Informació sobre canals de participació ciutadana	76,9	53,8	100	100					14,9	21,3	21,3	26,1					87,0	95,7	100	100
Organigrama o directori de l'ens	100	100	100	100	70,8	62,5	77,2	74,4	61,7	76,6	91,5	87	32,7	35,2	56,6	56,6	95,7	100	100	95,7
Relació de llocs de treball	100	100	100	100	30,1	13,4	14	12,8	36,2	66	48,9	52,2	7,7	7,4	18,9	26,4	91,3	69,6	69,6	82,6
Plantilla de personal	23,1	0	0	0	54	8,9	20,2	17,1	76,6	87,2	80,9	93,5	5,8	9,3	18,9	28,3	65,2	95,7	82,6	87
Informació sobre retribucions dels empleats públics	92,3	100	100	100	45,1	22,3	30,7	35,9	21,3	38,3	48,9	58,7	5,8	7,4	26,4	28,3	87	82,6	91,3	95,7
Oferta pública d'ocupació	100	0	100	0	8,0	0,9	2,6	3,4	6,4	6,4	6,4	21,7	1,9	3,7	9,4	5,7	52,2	43,5	52,2	34,8
Convocatòries específiques	100	100	100	100	15,9	14,3	24,6	31,6			95,7	95,7			30,2	37,7			100	100
Resolucions a les convocatòries específiques	100	100	100	100	20,4	9,8	14	15,4			57,4	82,6			17	24,5			100	95,7
Convenis, acords i pactes de naturalesa funcional, laboral i sindical	100	100	100	100	38,9	25	26,3	30,8	14,9	27,7	38,3	60,9	5,8	14,8	24,5	28,3	39,1	73,9	78,3	87
Nombre d'alliberats sindicals, costos de l'alliberament i nombre d'hores sindicals	100	100	100	100	35,4	25,3	20,7	26,3	6,4	8,6	9,4	12,9	1,9	5,7	8,2	12	34,8	61,9	60	100
Informació sobre serveis públics	100	100	100	100	71,7	69,6	67,5	68,4	95,7	95,7	100	100	59,6	55,6	66	67,9	100	95,7	100	100
Espai per a l'avaluació de serveis públics	38,5	53,8	46,2	100	16,8	10,7	14	12,8	4,3	10,6	53,2	54,3	3,8	3,7	22,6	22,6	17,4	21,7	65,2	60,9
Resultats de l'avaluació de serveis públics	38,5	100	100	100	15,0	10,7	13,2	12,8	4,3	6,4	6,4	8,7			9,4	7,5	26,1	34,8	52,2	60,9

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	2018	2019	2016	2017	2018	2019	2016	2017	2018	2019	2016	2017	2018	2019	2016	2017	2018	2019
63,4	90,2	90,2	80,5	34,5	54,8	55,5	67,3	6,2	16,5	10,5	25,8	1,5	8,9	4,1	13,9				
80,5	85,4	95,1	97,6	45,5	61	85,6	85,7	18,2	44,5	68,9	69,4	6,0	39,8	59,8	57	18,6	16,8	27,1	27,9
73,2	65,9	58,5	68,3	35,2	56,2	44,5	55,8	13,3	37,3	18	22,6	4,2	21,4	15,4	10,1	5,2	6,1	7,4	9,8
61	85,4	90,2	95,1	75,2	81,5	87	93,2	73,4	85	86,7	90,5	73,5	75,4	83,7	84,6	6,8	9,4	12,2	16,2
65,9	75,6	68,3	90,2	29	34,2	44,5	52,4	10,1	20,3	34,1	34,3	3,9	19,3	27,8	22,8	4,2	4,5	6,6	10,2
14,6	26,8	29,3	34,1	9,7	19,2	23,3	21,8	1,2	7,3	12,8	3,8	0,3	6,8	4,4	3,3	0,7	1	1,2	2,7
		95,1	100			79,5	95,9			53,4	85			22,2	49,3			10,2	18,3
		78	87,8			52,1	72,8			21,6	44,6			3,6	17,2			6,2	11,4
56,1	82,9	85,4	85,4	50,3	69,9	76	74,1	15,5	27	30,3	31,6	0,0	0,9	2,1	2,7	3,5	3,9	6,4	8,3
36,6	17,6	23,5	26,7	22,1	5,6	6,6	8,4	2,5	1,4	1,6	2,2	1,2	0,3	0	0	0,4	1,6	2,2	2,7
90,2	97,6	100	100	95,2	90,4	97,9	99,3	83,3	76,5	90,7	96,2	66	61,7	73,7	85,5	40,3	42	44	51,6
9,8	22	51,2	61	9,7	13	61	59,9	1,5	9	61,9	57,4	0	7,1	42,9	45,1	2,9	2,3	11,2	9,6
4,9	14,6	29,3	29,3	4,1	2,1	6,2	6,8	0,5	0,3	0,8	1,3	0,3	0	0	0,3			2,6	2,3

	Generalitat				Ens públics Generalitat				Supramunicipals				Ens dependents supramunicipals				Més de 50.000 habitants			
	2016	2017	2018	2019	2016	2017	2018	2019	2016	2017	2018	2019	2016	2017	2018	2019	2016	2017	2018	2019
Catàleg de serveis	84,6	100	100	100	47,8	34,8	40,4	43,6	95,7	66	80,9	82,6	57,7	31,5	47,2	49,1	100	82,6	100	100
Cartes de serveis	61,5	100	100	100	14,2	21,4	20,2	19,7	10,6	17	14,9	17,4	3,8	9,3	9,4	11,3	34,8	52,2	69,6	73,9
Indicadors de qualitat serveis públics	30,8	38,5	38,5	38,5	16,8	3,6	5,3	5,1	8,5	4,3	4,3	4,3	3,8	1,9	1,9	5,7	8,7	17,4	34,8	43,5
Espai destinat a normativa	100	100	100	100	59,3	57,1	57,9	56,4	59,6	79,9	100	100	19,2	31,5	50,9	49,1	100	100	100	21,7
Típus de normativa. Legislació	100	100	100	100																
Típus de normativa. Reglaments	61,5	100	100	100																
Directives, instruccions i circulars	53,8	61,5	69,2	69,2																
Respostes anonimitzades a consultes sobre la interpretació i l'aplicació de les normes	23,1	23,1	30,8	30,8					0	0	0	0					0	4,3	0	4,3
Procediments normatius en curs			100	100							59,6	71,7					17,4	60,9	100	100
Catàleg de procediments administratius	76,9	100	100	100					31,9	91,5	100	100					60,9	100	100	100
Informació sobre el perfil del contractant	100	100	100	100	67,3	70,5	78,9	79,5	95,7	95,7	100	100	40,4	35,2	58,5	66	100	100	100	100
Entitats i òrgans de contractació	100	100	100	100	64,6	67,9	78,9	78,6			100	100			56,6	62,3			100	100
Licitacions en tramitació	100	100	100	100	63,7	66,1	71,1	76,9			97,9	97,8			49,1	52,8			100	100
Contractes programats	100	100	100	100	62,8	65,2	71,9	76,1			95,7	97,8			50,9	52,8			100	100

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	2018	2019	2016	2017	2018	2019	2016	2017	2018	2019	2016	2017	2018	2019	2016	2017	2018	2019
75,6	65,9	80,5	87,8	83,4	54,8	65,8	68,7	36,7	41,3	42,4	49,4	30,1	32,6	33,7	40,1	69,4	21,5	28,5	29,1
4,9	34,1	17,1	31,7	3,4	15,1	14,4	21,8	0	5,3	2,8	11	0	1,8	1,8	7,4	4,1	4,1	3,8	4,8
7,3	0	9,8	9,8	2,1	0,7	1,4	1,4	0,2	0,3	0,5	0	0	0	0	0	5,5	0,2	1,0	0,2
100	100	100	100	88,3	99,3	100	100	84,2	99,3	99,5	97,5	79,5	95,3	97,9	96,7	12,3	20,1	30,3	34,1
2,4	2,4	4,9	0	2,1	1,4	0,7	0	0,2	0,3	0,3	0,3	0	0,6	0	0				
41,5	61	92,5	92,7	14,5	47,9	75,5	85,5	24,9	39,2	60,6	62,1	27,4	26,9	41,3	51,7				
92,7	100	100	100	58,6	94,5	99,3	100	63,5	95,3	98,5	97,7	75	90,5	97	97,9				
97,6	100	100	100	98,6	97,3	100	99,3	90,9	94,5	98,7	99	82,5	85,5	94,7	96,7	24,9	23,4	37,8	42,8
		100	100			98,6	98,6			97,5	98,2			92	96,1			34,1	40,3
		97,6	100			95,2	98			86,7	97,7			81,4	91,1			24,5	32,8
		97,6	100			92,5	97,3			82,5	97,5			77,2	90,8			20,5	31,4

	Generalitat				Ens públics Generalitat				Supramuni- cipals				Ens dependents supramuni- cipals				Més de 50.000 habitants			
	2016	2017	2018	2019	2016	2017	2018	2019	2016	2017	2018	2019	2016	2017	2018	2019	2016	2017	2018	2019
Contractes subscrits	100	100	100	100	65,5	67,9	78,1	77,8			100	100			58,5	60,4			100	100
Registre públic de contractes, registre oficial de licitadors i empreses classificades	100	100	100	100	61,9	65,2	76,3	74,4			97,9	100			45,3	52,8			100	100
Dades estadístiques sobre contractació	100	100	100	100	61,9	4,5	9,6	7,7			23,4	10,9			13,2	17			73,9	73,9
Contractes menors	100	100	100	100	65,5	65,2	76,3	76,9			97,9	100			49,1	56,6			100	100
Espai amb informació pressupostària	100	100	100	100	68,1	65,2	64,9	69,2	80,9	97,9	100	100	15,4	27,8	49,1	54,7	100	100	100	100
Informació pressupostària any en curs	100	100	100	100	2,7	4,5	2,6	7,7	55,3	53,2	70,2	69,6	5,8	5,6	15,1	20,8	65,2	73,9	69,6	78,3
Informació pressupostària any anterior	100	100	100	100	60,2	17,9	38,6	20,5	66	97,9	100	100			35,8	43,4	100	100	100	100
Execució del pressupost del tercer trimestre	100	100	100	100	20,4	4,5	9,6	12			29,8	23,9			9,4	9,4			73,9	91,3
Comptes anuals any anterior	100	100	100	100	44,2	34,8	35,1	43,6			89,4	78,3			26,4	30,2			87	100
Principis estabilitat pressupostària	100	100	100	100	11,5	8	5,3	8,5			48,9	47,8			5,7	11,3			100	100
Informes auditoria de comptes i fiscalització d'òrgans externs	100	100	100	100	49,6	32,1	40,4	41,9			14,9	19,6			20,8	28,3			82,8	82,6
Inventari general de patrimoni	100	100	100	100	38,9	24,1	31,6	29,9	21,3	34	44,7	50	5,8	9,3	17	18,9	73,9	100	100	95,7
Informació econòmica relativa a la gestió del patrimoni	100	100	100	100	26,5	11,6	13,2	16,2	14,9	14,9	17	19,6	3,8	3,7	3,8	7,5	47,8	60,9	60,9	65,2
Pla de govern, pla d'actuació municipal	100	100	100	100	51,3	39,3	42,1	41,9	31,9	34	34	54,3	13,5	22,2	20,8	22,6	78,3	78,3	91,3	100

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	2018	2019	2016	2017	2018	2019	2016	2017	2018	2019	2016	2017	2018	2019	2016	2017	2018	2019
		100	100			97,3	99,3			96	98,2			89,6	85,8			32,9	40,3
		100	100			92,5	98			91	97			85,8	95,3			25,3	34,7
		26,8	24,4			22,6	8,8			18	2			9,5	3,3			5,2	5,8
		97,6	100			95,2	98			93	97,7			87,3	96,1			27,1	37
100	100	100	100	95,9	99,3	99,3	100	86,2	98,5	99,7	99	82,8	96,1	99,7	99,1	17,1	25	35,5	38,9
70,7	61	68,3	36,6	53,8	45,2	60,3	43,5	39,9	35	46,4	31,6	36,4	17,5	34,9	22,6	31,2	8,6	12	10
90,2	100	97,6	100	89,7	97,9	97,9	98	76,4	95,8	96,5	95	75,6	88,1	88,2	93,2			25,9	28,3
		56,1	56,1			30,1	33,3			11,3	7,8			8,9	3,6			2,8	4,4
		87,8	92,7			83,6	84,4			89,2	87,7			86,4	88,7			25,5	27,4
		90,2	92,7			78,8	84,4			82,5	84			79,9	86,9			6,6	5,8
		36,6	41,5			17,8	17			2	3			1,5	1,8			11	10
51,2	78	85,4	85,4	26,9	50	53,4	60,5	7,4	21,3	26,3	32,6	3,3	18,7	19,2	23,1	8,3	3,7	4	5,6
26,8	24,4	26,8	41,5	9,7	14,4	14,4	21,8	3	7	8,8	7	1,8	7,4	6,5	6,2	0,6	0,8	1,2	1,5
65,9	65,9	75,6	90,2	22,8	32,2	37	49,7	7,9	9	8,8	19,5	2,1	6,2	6,8	10,4	6,8	6,8	11,8	9,1

	Generalitat				Ens públics Generalitat				Supramunicipals				Ens dependents supramunicipals				Més de 50.000 habitants			
	2016	2017	2018	2019	2016	2017	2018	2019	2016	2017	2018	2019	2016	2017	2018	2019	2016	2017	2018	2019
Text del POUM o text refós de les normes urbanístiques																	100	87	100	100
Mapes o plànols del POUM																	95,7	100	100	100
Mecanismes d'avaluació dels plans i programes	46,2	46,2	100	100					6,4	2,1	8,5	6,5					34,8	17,4	65,2	69,6
Convenis de col·laboració	100	100	100	100	50,4	41,4	45,6	47,9			57,4	71,7			17	26,4			100	100
Subvencions, ajuts públics, premis o beques	100	100	100	100	15,0	27,2	24,5	26			93,6	95,7			5,8	13,5			100	100
Registre de grups d'interès	100	100	100	100					2,1	0	8,5	17,4					8,7	13	26,1	69,6
Codi de conducta de les entitats incloses al registre de grups d'interès	0	100	100	100							4,3	6,5							4,3	21,7

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	2018	2019	2016	2017	2018	2019	2016	2017	2018	2019	2016	2017	2018	2019	2016	2017	2018	2019
78,0	70,7	97,6	100	91	67,1	93,8	95,2	76,8	53,5	90,7	88,7	69,3	43,6	86,1	82,2				
78,0	70,7	97,6	97,6	90,3	69,9	91,1	91,2	77,3	55	88,2	81,5	71,4	45,4	81,1	78				
14,6	12,2	24,4	24,4	9,0	2,1	2,7	4,1	6,4	0,8	2,3	0,8	3,3	0,6	1,5	0,9				
		85,4	85,4			59,6	65,3			23,3	29,8			12,4	12,5			6,6	10
		97,6	95,1			95,2	93,9			66,9	68,6			28	30,6			5,1	6,5
0	0	34,1	53,7	0,7	0,7	10,3	13,6	0,2	0,3	3	4,8	0	0	0	1,8				
		2,4	12,2			6,2	4,8			1	0,3			0	0,3				

Amb referència al I Pla de Govern Obert de la Generalitat de Catalunya 2019-2020, publicat al final del mes de juny de 2019, cal remarcar que, dins l'àmbit de transparència, preveu com a objectius elements que s'han assenyalat com a mancances en aquest informe i els anteriors, com ara la millora de la gestió documental de la informació, un aspecte que és essencial per disposar d'un sistema de publicitat informativa adaptat als requeriments de la Llei 19/2014; l'aprovació d'un reglament de desplegament de la Llei 19/2014, que s'ha reclamat des d'un inici; l'objectiu que tota la informació que es publica d'acord amb la Llei ho sigui en format reutilitzable, o l'impuls de criteris comuns de publicació, que hauria de portar a homogeneïtzar la informació publicada i corregir els dèficits en l'Administració institucional.

Del resultat de l'anàlisi efectuada, el Síndic de Greuges vol destacar les **conclusions** següents:

Com a conclusió més destacada, i que alhora és reiteració del que ja s'assenyalava l'any passat, cal remarcar que l'anàlisi de la informació publicada presenta poques diferències amb relació a l'anterior. Així, en l'informe precedent s'assenyalava el següent: "[...] Les dades recollides mostren avenços limitats i, amb caràcter general, les mancances més rellevants que destacava l'informe anterior persisteixen un any després. Les diferències en el grau de compliment de la norma entre les administracions territorials i els ens que en depenen continua sent molt marcada i no sembla que aquesta situació pugui canviar sense un suport explícit de l'administració matriu als seus ens instrumentals.

El mateix succeeix amb la distància entre les administracions de més dimensió i recursos i les de menys dimensió, que difícilment s'escurçarà sense actuacions de suport que vagin més enllà de la provisió de plataformes d'estructuració dels portals i la informació publicada. Així mateix, els continguts que l'any passat no figuraven en els portals perquè no s'havien concretat els elements que calia publicar o els processos per elaborar-los continuen majoritàriament en la mateixa situació". Aquestes consideracions són, fil per randa, també aplicables a l'anàlisi de la

publicitat informativa elaborada durant el primer trimestre de 2019.

Es pot aduir que un any és un termini massa curt per resoldre dificultats i mancances que són fonamentalment de capacitat i recursos. I certament és així, però convé no oblidar tampoc que aquesta descripció ja naixia de l'any anterior i que, com també s'assenyalava l'any passat, aquesta percepció d'estancament difícilment desapareixerà només per inèrcia evolutiva amb el transcurs del temps, sinó que requereix esforços programats d'elaboració de continguts inexistents i d'estructuració d'una informació cada vegada més densa i difícil d'entendre sense instruments que en facilitin la localització i comprensió, i també un esforç de cooperació amb les administracions de menys capacitat més intens que el desplegat fins ara.

La coincidència, a grans trets, de la fotografia de l'estat del compliment de les obligacions de transparència d'aquest any amb la de l'any anterior, fins a cert punt esperable, com s'assenyalava, pel poc temps transcorregut entre una avaluació i l'altra, també respon al fet que no s'han adoptat –o s'ha fet, però de manera molt limitada– mesures per contrarestar-ho com les que s'apuntaven en l'apartat de recomanacions de l'informe presentat el juliol de 2018 i que mantenen la seva vigència, en termes generals, un any després.

Dit això, convé destacar quatre mancances o dificultats, que caldria afrontar prioritàriament:

En primer lloc, d'entre els elements que no es publiquen, o només es publiquen de manera parcial, un dels que té més incidència en la ciutadania i que cal prioritzar és la publicació de les cartes de serveis adaptades als requeriments de la Llei, la informació sobre l'avaluació dels serveis públics i, molt singularment, dels serveis que són més transcendents per a la població. Incorporar informació completa, estructurada i amb dades valoratives sobre la configuració d'un servei, els drets i les obligacions de les persones usuàries, els estàndards de qualitat exigibles i les avaluacions de qualitat del servei han de ser una prioritat en la incorporació de nous continguts de publicitat i en la millora dels existents.

Cal tenir en compte que l'absència d'aquests elements de bona governança que imposa la Llei es deu sovint al fet que encara no s'han elaborat, com reflecteixen les dades de l'informe en matèria de dret a una bona administració i a uns serveis públics de qualitat, de manera que en aquests casos es produeix un doble incompliment.

En segon lloc, l'esforç de cooperació amb les entitats menys dotades ha de començar pel sector instrumental propi de cada administració, que en alguns casos fins i tot està mancat d'una plataforma adequada per publicar els seus continguts informatius. Pel que fa a aquesta qüestió, s'ha de destacar que la Generalitat va publicar, l'any 2018, una guia de transparència per al seu sector públic, que fixa continguts de publicitat i una referència de processos que intenta homogeneïtzar els continguts de publicitat i fixar pautes de qualitat de la informació publicada. Caldrà, però, que se'n verifiqui l'aplicació efectiva i que s'esmercin els recursos necessaris per fer possible aquesta aplicació en el conjunt del seu sector públic.

En tercer lloc, com ja s'alertava l'any passat, cal tenir en compte que l'increment progressiu d'informació publicada encara fa més necessària l'estructuració dels portals i la interconnexió de continguts relacionats perquè la informació arribi a la ciutadania en termes entenedors. En aquest sentit, és una evidència que, des d'una perspectiva de presència de continguts informatius, les administracions de més capacitat –i singularment l'Administració de la Generalitat– tendeixen al compliment de gairebé totes les obligacions legals, amb molt poques mancances de contingut. En aquest context, els elements qualitatius de la informació publicada –no només actualització i reutilització, sinó, sobretot, informació completa i interrelacionada, estructurada i comprensible, i absència de dispersió de continguts en diferents plataformes– esdevenen cada vegada més rellevants i han de centrar progressivament l'esforç de les administracions i també l'atenció de l'avaluació.

Des d'aquesta perspectiva, i com a bona pràctica que caldria estendre a altres àmbits, cal destacar que en el Portal de transparència de la Generalitat de Catalunya s'ha habilitat un espai d'anàlisi de dades

per mitjà del qual es pot fer una comparació dels pressupostos de la Generalitat dels darrers sis anys, amb presentacions d'informació adreçades a perfils d'usuaris diferents, des de visualitzacions de dades en format de gràfics, taules senzilles i informació desglossada per ens, fins a bases de dades més complexes i arxius en formats reutilitzables. En termes similars, la informació sobre contractació –que cal recordar que, per al conjunt d'administracions, és la tipologia d'informació que ofereix un nivell més alt de reutilització– també ofereix diferents formats i presentacions, i permet crear gràfics i taules, crear filtres i comparar informacions.

Alhora, cal tenir en compte que les obligacions de publicitat són un mínim que el legislador ha considerat imprescindible, però que les administracions han de tendir a superar, incorporant-hi altres elements no preceptius però que afegixen informació d'interès ciutadà o bé en milloren la presentació i usabilitat. En l'anàlisi que recull aquest informe, i que es pot consultar en els documents publicats juntament amb l'informe en el web institucional, s'ha fet una primera aproximació per valorar la incorporació d'elements en la informació publicada no previstos en la Llei.

Es tracta d'una primera valoració d'abast limitat, tant pel nombre d'elements i aspectes analitzats com pel tipus d'anàlisi (fonamentalment presencial), però que intenta posar en valor l'esforç de les entitats per anar més enllà de la norma, amb una perspectiva més d'eficiència de la publicitat informativa, d'oferir informació rellevant per a la ciutadania, i no estrictament de valoració del compliment de la Llei, que ofereix una major complexitat, però que haurà de guanyar pes a mesura que s'avança en la implementació de la Llei.

I, finalment, cal recordar que des del primer informe d'avaluació s'ha destacat la necessitat de desplegament reglamentari per concretar determinats continguts informatius difícils de precisar a partir dels determinis de la Llei. L'absència d'una norma que desplegui la Llei genera dubtes en les administracions i interpretacions divergents sobre el contingut i l'abast de les obligacions de publicitat informativa, i

també fa més difícil la tasca de fixar paràmetres de compliment per a l'avaluació. Cal tenir en compte que, malgrat que el desplegament reglamentari continua sent necessari per aportar seguretat jurídica en la concreció de les obligacions, el transcurs de quatre anys de vigència de la Llei ha consolidat interpretacions que poden dificultar aquest desplegament si es considera que l'aplicació que se n'ha fet no és l'adequada.

Com s'ha indicat en l'apartat de metodologia, aquest any s'inclou en els documents d'anàlisi una comparativa de resultats en elements fonamentals de publicitat activa que són comuns a l'Administració de la Generalitat i els ajuntaments de més de 100.000 habitants. De les dades que recull aquesta anàlisi, i que es publiquen juntament amb l'informe en el web institucional del Síndic, en destaca un compliment general elevat, com no podia ser d'una altra manera, tenint en compte que es tracta dels subjectes obligats de qui cal presumir una capacitat més alta per complir la Llei.

Tanmateix, cal destacar que alguns elements de publicitat no obtenen un resultat del 100% en ajuntaments d'aquest segment de població, sense que sigui evident una raó que ho justifiqui. A tall d'exemple, publicar informació incompleta sobre els òrgans de govern i els responsables dels ens dependents dels ajuntaments. Així mateix, només un 45% dels ajuntaments de més població tenen en el portal un espai específic per publicar les avaluacions i les enquestes sobre la qualitat dels serveis

públics (article 12.1 i 60 de la Llei 19/2014). Per contra, en el cas d'indicadors de qualitat dels serveis públics, de mecanismes d'avaluació de plans i programes i de registres de grups d'interès, el dèficit no és de publicitat, sinó d'elaboració dels elements que cal publicar, com ja s'assenyala en els apartats de contingut corresponents.

Finalment, també s'ha elaborat un document d'anàlisi complementària, que intenta valorar globalment el nivell de compliment general dels elements fonamentals de publicitat activa per categories de subjectes obligats, en nombres absoluts i percentatges de compliment per a cada categoria. Com a dada destacable d'aquesta anàlisi, i tal com es pot observar en la taula resumida que es reproduïx a continuació, el compliment generalitzat de la pràctica totalitat dels elements identificats com a fonamentals és elevat en el cas dels departaments de l'Administració de la Generalitat (84,6%), però només del 34,8% en els ajuntaments de poblacions de més de 50.000 habitants, i molt limitat o pràcticament inexistent en la resta de categories. També destaca en negatiu que, quatre anys després de l'entrada en vigor de la Llei 19/2014, un total 787 ajuntaments presenten un incompliment greu (165) o ampli (622) en la publicació dels continguts essencials de la Llei. Malgrat que es tracta d'una valoració no exhaustiva des de la perspectiva dels continguts, permet representar gràficament el nivell de compliment general de les obligacions de publicitat per categories d'ens obligats i constatar que s'és lluny de publicar tots els elements requerits en la majoria d'entitats.

Taula 3. Nivells de compliment. Nombres absoluts

Tipus d'ens	Incompliment greu	Incompliment ampli	Incompliments puntuals	Compliment generalitzat	Total
Dependents de supramunicipals	32	16	5	0	53
Cooperació	275	74	20	0	369
Dependents de Generalitat	53	50	14	0	117
Dependents de municipis	405	65	11	0	481
Ajuntaments	165	622	150	10	947
Ens supramunicipals	0	26	19	1	46
Estatutaris	0	1	5	0	6
Generalitat	0	0	2	11	13

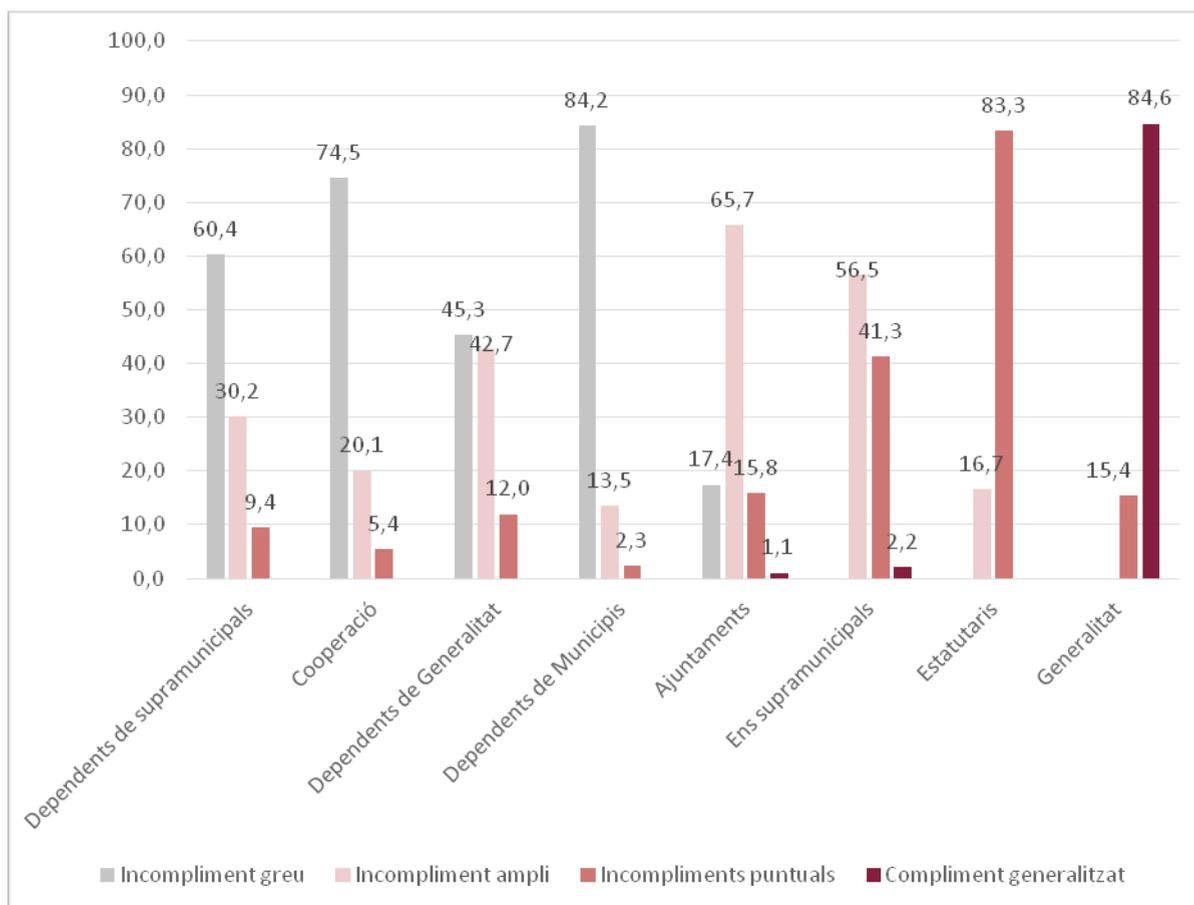
Font: Fundació Carles Pi i Sunyer

Taula 4. Nivells de compliment. Percentatges

Tipus d'ens	Incompliment greu	Incompliment ampli	Incompliments puntuals	Compliment generalitzat	Total
Dependents de supramunicipals	60,4	30,2	9,4	0,0	100
Cooperació	74,5	20,1	5,4	0,0	100
Dependents de Generalitat	45,3	42,7	12,0	0,0	100
Dependents de municipis	84,2	13,5	2,3	0,0	100
Ajuntaments	17,4	65,7	15,8	1,1	100
Ens supramunicipals	0,0	56,5	41,3	2,2	100
Estatutaris	0,0	16,7	83,3	0,0	100
Generalitat	0,0	0,0	15,4	84,6	100

Font: Fundació Carles Pi i Sunyer

Gràfic 1. Nivells de compliment. Percentatges



Font: Fundació Carles Pi i Sunyer

3.2. Dret d'accés a la informació pública

En la introducció d'aquest informe s'assenyala que es confirma una situació general d'un cert estancament en el compliment de la Llei en tots els àmbits materials, quan encara s'és lluny del compliment generalitzat de les obligacions previstes en la Llei 19/2014. L'aplicació del dret d'accés a la informació pública no és una excepció, de manera que, al costat de l'innegable millora en la protecció d'aquest dret que ha suposat l'entrada en vigor de la Llei, persisteixen per quart any consecutiu mancances molt remarcables, com ara les xifres inacceptables de manca de resposta que

evidencien el test de la ciutadana oculta (en un terç de les sol·licituds trameses no s'ha rebut la informació ni ha estat expressament denegada) i les dades de reclamacions a la GAIP de persones que no han obtingut resolució prèvia de l'Administració (73% de reclamacions per silenci, segons dades provisionals de l'any 2018 facilitades per la GAIP). També indiquen que una part de les sol·licituds no tenen resposta. Com en anys anteriors, s'ha cregut oportú publicar la relació d'administracions que no han donat resposta a la sol·licitud d'informació de la ciutadana oculta, per posar en relleu aquesta circumstància que, malauradament, es repeteix any rere any.

L'absència de canvis significatius amb relació a la situació de l'any anterior porten a reiterar les conclusions recollides en l'informe precedent i també les recomanacions plantejades, singularment les relatives al desplegament reglamentari de la Llei, que encara no s'ha fet efectiu. Tot i això, cal destacar que les dades obtingudes indiquen que s'ha incrementat el nombre de sol·licituds d'accés a la informació pública que han rebut el conjunt de les administracions, i s'ha recuperat el creixement que reflectien les dades fins a l'any 2017, en què es va produir un descens en el nombre de sol·licituds. En les conclusions que es recullen més endavant s'intenta posar en context aquesta dada i se n'apunten possibles causes.

Les tècniques emprades per obtenir les dades en què es basa aquest informe són les descrites en l'apartat de metodologia, essencialment coincidents amb les aplicades els anys anteriors, amb les modificacions que també s'hi descriuen.

Del conjunt d'aquesta anàlisi, se'n destaquen les **conclusions** següents:

3.2.1. La regulació del dret d'accés a la informació pública. L'absència de desplegament reglamentari de la Llei 19/2014

Tot i que la Llei 19/2014 descriu de manera completa el contingut del dret d'accés a la informació pública, la tramitació de les sol·licituds i les pautes per resoldre-les, les anàlisis de l'aplicació de la Llei que recullen aquest informe i els publicats anteriorment evidencien que hi ha aspectes de la regulació legal que requereixen més concreció, de manera que cal desplegar alguns àmbits de la regulació legal per garantir millor aquest dret. L'informe presentat el juliol de 2018, quan ja s'havien iniciat els treballs preparatoris per elaborar aquest reglament, concretava un seguit de propostes i consideracions que es va entendre que calia tenir en compte a l'hora d'abordar el desplegament reglamentari de la regulació del dret d'accés a la informació pública.

Malauradament, un any després, aquest desplegament normatiu encara no s'ha concretat (figura com a objectiu en el Pla de Govern Obert de la Generalitat de Catalunya 2019-2020). Tot i que l'any 2017 es va fer la

consulta preliminar a l'elaboració d'una proposta de desplegament reglamentari i se'n va elaborar un primer redactat, a partir del que exposen responsables de l'Administració Generalitat en les entrevistes realitzades, es constata que aquells treballs van quedar interromputs amb l'aplicació de les mesures d'intervenció del Govern de la Generalitat acordades en el marc de l'aplicació de l'article 155 de la Constitució aprovada pel Senat el mes d'octubre de 2017.

També s'ha assenyalat que actualment es treballa en una nova versió d'avantprojecte amb la intenció de sotmetre'l a l'aprovació del Govern dins aquest mateix any 2019, amb la tramitació prèvia legalment establerta. Caldrà verificar, doncs, una vegada es concreti la nova redacció de l'avantprojecte de decret, si incorpora les recomanacions formulades. En qualsevol cas, convé destacar que l'endarreriment a dur a terme aquest desplegament comporta que persisteixin les dificultats detectades en l'aplicació de la norma que s'han assenyalat en informes successius i han portat a plantejar recomanacions concretes per a aquest desplegament.

Sens perjudici de la manca de desplegament reglamentari, convé recordar que algunes mesures que haurien de facilitar el compliment de la Llei en matèria de dret d'accés no estan vinculades estrictament al desplegament per decret del contingut de la Llei, i les poden adoptar les administracions, individualment o mitjançant la proposta d'instruments o models elaborats en el marc dels mecanismes de cooperació entre administracions ja establerts.

En aquest sentit, cada administració, en exercici de la seva potestat d'autoorganització i a partir dels determinis legals, pot definir els procediments i els circuits de tramitació de les sol·licituds i concretar l'òrgan responsable de tramitar les sol·licituds d'accés, amb la finalitat d'agilitar-ne la tramitació i resolució i garantir que tot el procediment s'adeqüi al que estableix la Llei. Cal recordar que l'article 27.4 de la Llei 19/2014 preveu expressament que les administracions han d'establir sistemes per integrar la gestió de les sol·licituds d'informació en l'àmbit de la seva organització interna.

No obstant això, les dades obtingudes amb el qüestionari que s'ha tramès a les administracions indiquen que són molt poques les entitats que han aprovat una regulació pròpia en aquest àmbit l'any 2018 (en concret, 42 entitats afirmen que disposen d'aquesta regulació, un 4,74 % del total d'ens que han contestat aquesta pregunta, amb percentatges més elevats, proporcionalment, als municipis de més població, les entitats supramunicipals i les universitats públiques). Amb relació a aquesta qüestió, convé recordar que el Consorci Localret va actualitzar, el setembre de 2016, l'ordenança tipus de transparència i administració electrònica, que podria ser un bon instrument per estendre als municipis la regulació de les obligacions en matèria de transparència.

La incidència de l'adopció de normes reguladores del dret d'accés en el nombre de sol·licituds presentades i en la seva tramitació i resolució és difícil de ponderar per la xifra reduïda d'administracions que n'han aprovat. Tot i així, es pot afirmar que, indicïàriament, el creuament de les dades de les administracions que han aprovat normes sobre accés a informació amb el nombre de sol·licituds declarades en el qüestionari i les respostes a la ciutadana oculta sembla que indica que aquesta regulació incideix positivament en el nombre de sol·licituds rebudes i l'índex de resposta.

3.2.2. L'administració del dret d'accés a la informació pública

El dret d'accés a la informació pública ja hi era en el nostre ordenament jurídic abans de la Llei 19/2014, tot i que amb un abast molt més limitat i sense una regulació processal específica. L'impacte de la Llei 19/2014 en la regulació d'aquest dret obliga les administracions a adequar la seva organització per poder donar resposta a les sol·licituds d'accés d'acord amb les pautes fixades en la Llei. Amb el qüestionari enviat a les administracions i ens aquest any s'ha preguntat específicament si s'havia creat una unitat específica per a la tramitació d'aquestes sol·licituds o a quina unitat de les existents s'assignava la funció de tramitar-les.

Les respostes rebudes indiquen que són molt poques les entitats que han optat per crear una

unitat responsable de la gestió de les sol·licituds d'accés (12,7% del total d'ens a qui s'ha tramès el qüestionari) i, en un context restrictiu de recursos, es concentra lògicament en els ajuntaments de més població i les entitats de més dimensió i recursos. En qualsevol cas, ja sigui amb la creació d'una unitat nova o bé assignant aquesta funció a una de les ja existents, convé recordar que és necessari designar l'òrgan o la unitat responsable de la tramitació de les sol·licituds i establir els circuits interns per identificar les sol·licituds d'accés i traslladar-les-hi, amb la finalitat de facilitar la gestió i la resolució de les sol·licituds d'acord amb els determinis de la Llei. També cal que les persones que han de tramitar i valorar les sol·licituds d'accés rebin formació específica sobre el procediment d'exercici del dret d'accés i la seva regulació substantiva.

3.2.3. Les dades de sol·licituds presentades l'any 2018

El nombre de sol·licituds d'accés a informació que han rebut les administracions i entitats públiques l'any 2018 ha augmentat fins a 10.944, d'acord amb les dades obtingudes per mitjà del qüestionari adreçat a les administracions i entitats subjectes a les obligacions establertes en la Llei 19/2014. Aquesta xifra comporta un increment del 53,15% en relació amb les dades recollides per a l'any 2017, si bé cal tenir en compte que aquell any el nombre de sol·licituds va disminuir un 22% respecte a l'any 2016. Cal tenir en compte, així mateix, que s'ha produït un increment del nombre d'administracions que han donat resposta al qüestionari (89% davant el 78% de l'any anterior). A banda d'aquesta circumstància, directament vinculada al volum de dades analitzades, cal tenir en compte, des de la perspectiva de la fiabilitat de les dades, les possibles imprecisions en la identificació de les sol·licituds per part d'algunes administracions, tot i que l'experiència adquirida en els quatre anys de vigència de la Llei hauria de suposar una precisió més alta en les dades facilitades.

En qualsevol cas, es fa difícil precisar les raons que poden haver determinat aquest increment. De manera no exhaustiva es poden apuntar com a possibles causes plantejades en les

entrevistes amb responsables de les administracions la fi de la situació d'excepcionalitat política viscuda l'any 2017 i un increment de les sol·licituds formulades per professionals de la informació i per organitzacions (entitats i associacions, sindicats i partits polítics), a banda de les que hagin pogut formular les persones a títol individual. Addicionalment, si bé és difícil quantificar-ne l'impacte, cal tenir present que el 2018 la Secretaria de Transparència i Govern Obert també va organitzar actuacions de difusió que incloïen una campanya televisiva sobre el dret d'accés, juntament amb les promogudes per altres administracions, com ara l'Ajuntament de Barcelona, l'Àrea Metropolitana de Barcelona i les associacions municipalistes.

Així mateix, es vol remarcar que en el cas de l'Administració de la Generalitat, tot i l'increment, la ràtio de sol·licituds per cada mil habitants –que ha passat del 0,12 el 2017 al 0,16 el 2018– encara és inferior a la d'altres administracions autonòmiques, la qual cosa fa pensar que el potencial de creixement del nombre de sol·licituds en aquest àmbit és encara elevat.

3.2.4. Les sol·licituds d'accés a informació formulades amb la tècnica de la ciutadana oculta

Amb la finalitat d'analitzar totes les fases de la tramitació i resolució de les sol·licituds

d'accés en diferents tipologies d'administracions i entitats obligades, s'han formulat un total de 247 sol·licituds amb la tècnica de la ciutadana oculta, que permet testar directament el compliment de les previsions legals mitjançant el seguiment de les sol·licituds efectuades a una mostra representativa dels subjectes obligats, amb la distribució que recull la taula 4.

Del resultat de l'anàlisi de les dades obtingudes amb el test de la ciutadana oculta, i amb relació a cadascun dels aspectes analitzats, se'n destaquen les **conclusions** següents:

Forma de presentació de les sol·licituds. Com en anys anteriors, les sol·licituds s'han presentat per via electrònica, per mitjà d'un formulari genèric de sol·licitud que ha estat fàcilment localitzable i utilitzable en el portal de transparència de cada entitat. Només en tres casos en què el formulari electrònic no ha funcionat o no estava disponible, les sol·licituds s'han presentat per correu postal, d'acord amb el que estableix l'article 16.4 de la Llei 39/2015, d'1 d'octubre, del procediment administratiu comú de les administracions públiques. Per tant, cal remarcar que, en línia amb la millora ja experimentada l'any passat, només en casos puntuals no ha estat possible la formulació de la sol·licitud per canal electrònic.

Sí que cal remarcar, però, que persisteix l'absència de canals d'informació i

Taula 4. Distribució de les sol·licituds d'accés de ciutadà ocult per tipus entitat i any

Administració pública	Subjectes 2015	Subjectes 2016	Subjectes 2017	Subjectes 2018	Total	%
Més grans de 20.001 habitants	64	64	64	64	de 64	100
Entre 10.000 i 20.000 habitants						
Entre 9.999 i 5.001 habitants	60	100	126	128	de 546	23,44
Entre 5.000 i 500 habitants						
Diputacions	4	4	4	4	de 4	100
Departaments de la Generalitat	4	7	7	7	de 13	76,92
Sector públic de l'Administració de la Generalitat	-	-	20	19	de 200	9,5
Entitats supramunicipals i òrgans de control	-	-	5	5		
Sector públic local	-	-	-	20		
TOTAL	132	175	226	247		

assessorament per a l'exercici del dret d'accés amb mitjans electrònics que ja s'assenyalava en anys anteriors.

La identificació de les persones sol·licitants.

L'obligació que les persones sol·licitants d'accés a la informació s'identifiquin en presentar la sol·licitud ha estat objecte de controvèrsia des de l'aprovació de la Llei bàsica estatal, per comparació amb altres models en què no s'exigeix aquest requisit i per les dificultats que pot comportar per a la ciutadania l'ús de formats de signatura i certificat electrònics quan el canal telemàtic és la via escollida per presentar la sol·licitud. Des del primer informe d'avaluació, s'ha volgut destacar l'impacte negatiu d'aquesta exigència en la formulació de sol·licituds i la conveniència d'estendre la disponibilitat d'eines d'identificació més accessibles per al conjunt de la ciutadania que la signatura i els certificats digitals.

En aquest sentit, destaca com a bona pràctica l'eina IDECAT-mòbil, que ha estat, de fet, l'instrument emprat per la ciutadana oculta per identificar-se en les sol·licituds, sense que s'hagi observat cap dificultat en l'ús d'aquest mecanisme d'identificació. També s'ha volgut impulsar la reflexió entorn de la possibilitat de flexibilitzar el requisit d'acreditar la identitat de la persona sol·licitant, amb la recomanació formulada en l'informe d'avaluació presentat el juliol de 2018. Relacionat amb aquesta darrera qüestió, cal destacar que un dels objectius del Pla de Govern Obert de la Generalitat de Catalunya 2019-2020 planteja sol·licitar a l'òrgan competent una eventual rebaixa del nivell de seguretat del sistema d'identificació.

Finalment, també convé reiterar la conveniència de valorar la viabilitat de permetre la presentació de sol·licituds mitjançant correu electrònic, per la potencialitat d'aquesta eina d'ús generalitzat a tota la població des de la perspectiva de facilitar la formulació de sol·licituds. De fet, la Llei 19/2014 ja preveu que el lliurament de la informació en format electrònic es faci mitjançant correu electrònic (article 37.1) i estendre l'ús d'aquest mitjà també a la presentació de la sol·licitud facilitaria l'exercici del dret.

Tramitació de les sol·licituds presentades. Novament, cal destacar en sentit negatiu que

només en 11 de les 247 sol·licituds que s'han presentat amb la tècnica de la ciutadana oculta, l'Administració ha facilitat un avís de recepció amb el contingut establert en l'article 27.5 de la Llei 19/2014. La tendència general continua sent d'emetre un avís estàndard de registre que compleix, en part, els requisits generals de la legislació de procediment administratiu, però no els específics del procediment d'accés; en particular, identificar la persona responsable de tramitar la sol·licitud, l'òrgan responsable de resoldre-la i el termini per fer-ho.

Per aquest motiu, cal reiterar la conveniència que el model de sol·licitud d'accés que figuri en el portal de transparència –el de l'AOC, com a plataforma utilitzada majoritàriament pels ens locals, però també el de les administracions que hagin optat per un model de plataforma propi– generi un avís de recepció de la sol·licitud amb el contingut establert en l'article 27.5 de la Llei 19/2014.

La fase d'instrucció del procediment pot incloure diversos tràmits previstos en la Llei 19/2014, en particular: comunicar a la persona sol·licitant que la sol·licitud es considera imprecisa i requerir-la perquè la concreti, o bé oferir-li assessorament i assistència per fer-ho (article 28.1); derivar la sol·licitud quan l'entitat o administració a qui s'ha adreçat no disposa de la informació (article 30), i el trasllat a terceres persones si la sol·licitud pot afectar els seus drets o interessos (article 31).

En alguns casos l'Administració ha demanat a la persona sol·licitant que concretés o aclarís la sol·licitud, i només en un únic cas s'ha ofert assessorament per concretar una sol·licitud que s'ha considerat imprecisa. El percentatge estadísticament poc rellevant (8%) de casos en què s'ha demanat a la ciutadana oculta que aclarís o concretés la sol·licitud i el fet que la tipologia de preguntes del test, que no són específiques per a una administració concreta, fan que no es puguin extrapolar conclusions definitives d'aquestes dades amb relació a l'exercici general del dret d'accés per la ciutadania. Tot i això, cal posar de manifest que, en la majoria de supòsits, la comunicació a la persona sol·licitant s'ha fet de manera informal (telefònicament o per correu electrònic), i cal destacar que l'absència de comunicació formal té incidència des d'un punt de vista de garanties processals per a qui demana la informació.

Finalització del procediment d'accés a la informació pública: termini per resoldre, resolució expressa i silenci administratiu. En aquest apartat, es fa referència a com les administracions i entitats a qui s'ha adreçat una sol·licitud l'han resolt, en quin termini ho han fet i de quina forma, i també els supòsits de manca de resolució expressa i de denegació de la sol·licitud.

Com s'indicava a l'inici d'aquesta anàlisi, el nombre de sol·licituds de la ciutadana oculta en què no s'ha rebut la informació sol·licitada ni s'ha denegat l'accés és inacceptablement elevat i supera fins i tot el percentatge obtingut en el test del darrer informe (34,4 % de sol·licituds en què no s'ha facilitat la informació ni s'ha denegat l'accés, en relació amb el 31,2% l'any anterior). Cal remarcar, doncs, que preocupa aquesta institució que el que és un element essencial del dret ciutadà a una bona administració (que les seves sol·licituds es resolguin d'acord amb la Llei) sigui manifestament desatès en un percentatge tan elevat, i que no tan sols no millori amb el transcurs del temps, sinó que, d'acord amb els resultats del test, fins i tot hagi empitjorat.

Ahora, aquestes dades sembla que posen de manifest que una part significativa de les administracions municipals –no només les més petites i amb menys recursos– encara avui no és capaç donar compliment a les previsions de la Llei 19/2014 en matèria de dret d'accés. Tot i que no es pot precisar amb quina magnitud, a partir de les dades limitades obtingudes en aquesta anàlisi, cal pensar que la generalització de les mesures a què s'ha fet referència en epígrafs anteriors –aprovar una regulació de desplegament del procediment d'accés adaptada a l'organització pròpia, i designar un responsable de tramitar les sol·licituds i dotar-lo de la formació i els mitjans necessaris– facilitaria reduir el percentatge de sol·licituds sense resolució expressa.

Així mateix, convé tenir en compte que la majoria de les sol·licituds plantejades amb el test de la ciutadana oculta no plantegen supòsits de conflicte amb drets o interessos protegits pels límits legals a l'accés, de manera que l'eventual complexitat jurídica de la tasca de ponderació en el cas concret del dret d'accés i el límit aplicable, que sí que podria ser una de les causes de la manca de

resposta en altres supòsits, no ho pot haver estat de manera general en les sol·licituds formulades amb el test de la ciutadana oculta.

Com en anys anteriors, la manca de resolució es concentra sobretot en l'Administració municipal, si bé cal destacar que el nivell de resposta és similar en tots els segments de població, a diferència d'anys anteriors, en què els municipis més petits presentaven un percentatge més alt de manca de resposta. En aquest sentit, no s'observa que en l'exercici del dret d'accés hi hagi una correlació clara entre la dimensió i recursos de l'entitat i el compliment de l'obligació, com sí que succeeix amb altres obligacions regulades en la Llei 19/2014. Així mateix, el fet que aquest any s'hagin adreçat per primera vegada sol·licituds al sector públic local no sembla que hagi estat la causa de l'augment del percentatge de sol·licituds no contestades, ja que el nivell de resposta és similar al de les administracions matrius.

Enguany també es publica, com a annex a l'informe, la relació d'administracions que no han donat resposta a la sol·licitud d'accés de la ciutadana oculta. En aquesta relació es destaquen les administracions en què la manca de resposta es produeix per segona, tercera (Mollet del Vallès) o fins i tot quarta vegada, com és el cas dels ajuntaments de Sant Cugat del Vallès i de Vilassar de Mar.

Es constata novament que persisteix la tendència a desformalitzar la finalització del procediment d'accés, atès que un nombre significatiu d'entitats han optat per substituir la resolució estimatòria de la sol·licitud de la ciutadana oculta per l'enviament de les dades sol·licitades. Com s'ha assenyalat en informes precedents, aquesta és una opció prevista en la Llei 19/2014 (article 34.8) per a supòsits en què s'estima la sol·licitud i no hi ha oposició de tercers que permet agilitar l'accés efectiu a la informació, però cal reiterar que caldria desplegar reglamentàriament els requisits mínims de la comunicació de les dades, per garantir els drets de qui ha sol·licitat la informació.

El termini mitjà en què s'han resolt les sol·licituds del test de la ciutadana oculta (17,1 dies) és molt inferior al corresponent a l'any 2017 (28,6 dies) i al que s'estableix legalment (un mes), però cal relativitzar aquesta dada, en la mesura que, individualment, moltes

administracions han superat el termini legal per resoldre.

Pel que fa a l'operativitat del mecanisme del silenci positiu per obtenir la informació en els trenta dies posteriors a la data en què se'n reclama l'aplicació, les dades del mecanisme de la ciutadana oculta confirmen les seves limitacions, ja que de les 115 peticions d'accés per silenci només en 36 casos s'ha rebut la informació en els 30 dies posteriors i en cap cas es fa referència al silenci positiu com a fonament del lliurament de la informació. Reforça aquesta valoració el fet que, d'acord amb les dades provisionals de la GAIP corresponents al 2018, el percentatge de reclamacions per silenci en què l'Administració facilita la informació quan la persona sol·licitant formula reclamació a la GAIP –pèrdua d'objecte– és del 30,8% (76 d'un total de 247 reclamacions contra silenci).

Notificació de la resolució i accés efectiu a la informació. Continua sent la norma general que en resoldre el procediment d'accés no s'indiqui a la persona sol·licitant les vies específiques de reclamació i recurs que estableix la Llei 19/2014. I en alguns dels casos en què sí que es facilita aquesta informació, no s'hi inclou la possibilitat de reclamar davant la GAIP. En conseqüència, cal insistir novament que aquesta és una previsió legal adreçada a garantir el dret de defensa de la persona sol·licitant i que, per aquesta raó, és singularment rellevant donar-hi compliment. L'elaboració d'un model tipus de notificació i el reforç d'aquesta obligació en el desplegament reglamentari haurien de contribuir al seu compliment.

L'accés efectiu a la informació s'ha produït en la majoria de casos, i tal com ja es reflectia en anàlisis anteriors, en el moment de rebre la resolució estimatòria o bé s'ha lliurat directament, sense cap comunicació formal, de manera que es constata, una vegada més, que el termini addicional de trenta dies fixat en la Llei per lliurar la informació és innecessari, en termes generals, com ja s'ha apuntat en ocasions anteriors.

Tot i que la informació es va demanar en tots els casos en format electrònic i reutilitzable, el format PDF, que no és reutilitzable, continua sent el més emprat per facilitar la informació, de manera que se'n redueix la

usabilitat en contra del que s'estableix legalment. Tanmateix, cal remarcar que aquesta mancança és coincident amb la que s'ha assenyalat en l'anàlisi de les obligacions de publicitat activa, en què es remarca que l'ús de formats reutilitzables per publicar la informació és el dèficit més estès en totes les administracions.

La denegació de l'accés. Del total de sol·licituds formulades amb la tècnica de la ciutadana oculta, només 10 han estat expressament desestimades (6 de denegació en sentit estricte i 4 en què s'ha manifestat que no es disposava de la informació), en bona part concentrades en ajuntaments a qui es va demanar informació sobre expedients sancionadors vinculats a llicències ambientals. Igual que en anàlisis anteriors, les resolucions desestimàries no es poden considerar correctament motivades d'acord amb les límits establerts legalment i aplicats de manera raonada al cas concret, ni s'ha ponderat la possible prevalença del dret d'accés.

Aquesta valoració contrasta amb el resultat de l'anàlisi de les resolucions de les quatre entitats que les publiquen (Generalitat de Catalunya, Ajuntament de Barcelona, Universitat Autònoma de Barcelona i Universitat Pompeu Fabra), que ofereixen un nivell alt de qualitat, tant en els aspectes formals com materials. Tot i això, cal destacar que la majoria de les resolucions analitzades no incorporen doctrina jurisprudencial o de la GAIP que podria ser aplicable al cas i que en facilitaria la motivació. El detall de l'anàlisi de les resolucions es pot consultar en l'informe de l'equip investigador i els annexos que l'acompanyen, als quals es pot accedir en el web del Síndic.

3.3. Registre de grups d'interès

De l'anàlisi de les respostes al qüestionari enviat a les administracions i de les entrevistes realitzades, se n'extreuen les **conclusions** següents:

L'any passat es destacava que, malgrat que una de les finalitats de la creació del Registre de grups d'interès de Catalunya era que els ens locals poguessin donar compliment a l'obligació legal de disposar d'un registre de

grups d'interès per mitjà d'aquest instrument, aquesta incorporació no s'havia fet efectiva ni les entitats locals havien creat registres propis durant l'any 2017. Un any després, aquesta situació no ha variat substancialment i l'Administració local, amb molt poques excepcions, continua sense donar compliment a aquesta obligació.

Actualment, l'Ajuntament de Sant Cugat és l'únic que ha creat un registre propi, i només alguns ajuntaments han incorporat en els seus portals de transparència una referència a la regulació dels grups d'interès, amb una remissió al Registre de grups d'interès de Catalunya per facilitar la inscripció de les entitats que vulguin exercir activitats d'influència amb l'Ajuntament. En l'àmbit supramunicipal, l'AMB inclou un recordatori en el seu web institucional sobre l'obligatorietat de la inscripció, i la responsable de l'Agència de Transparència ha assenyalat en l'entrevista que es treballa en la creació d'un registre de grups d'interès propi i en la posada en funcionament d'una aplicació informàtica que permeti fer el seguiment de les relacions d'alts càrrecs amb grups d'interès.

A aquesta situació, cal afegir-hi el fet que moltes entitats no donen publicitat a les reunions dels seus càrrecs electes, com s'ha assenyalat en l'apartat de publicitat informativa, de manera que, en alguns casos, incompleixen el que preveu el seu codi ètic. Com a conseqüència d'aquest doble incompliment de les obligacions legals en aquest àmbit, la ciutadania no té informació sobre les entitats que es relacionen amb el seu ajuntament ni del contingut d'aquestes relacions. Alhora, la manca d'inscripció registral comporta que aquests grups d'interès no estiguin sotmesos als principis d'actuació i als requeriments ètics que preveu la Llei 19/2014. Aquesta és una situació absolutament anòmala, transcorreguts quatre anys des de l'entrada en vigor de la Llei 19/2014, que cal corregir prioritàriament, com un dels punts febles del sistema d'integritat i de transparència que vol instaurar la Llei 19/2014.

En el marc de l'entrevista amb responsables de la Direcció General d'Entitats Jurídiques i de Dret es va posar de manifest que s'està treballant en l'elaboració d'un avantprojecte de llei que reguli els grups d'interès de

manera diferenciada i integral, amb la finalitat d'introduir millores en la regulació, a partir de l'experiència assolida, que el desplegament reglamentari inicialment previst no permetria abordar de manera completa.

En concret, entre altres qüestions, es planteja la conveniència de revisar el concepte de *grup d'interès*, tenint en compte la concurrència del caràcter professional de l'activitat o no, distingir el nivell d'obligacions en funció de la tipologia d'entitat i l'activitat, enfortir la relació entre la publicitat de les agendes dels responsables públics i el Registre de grups d'interès, incorporar un contingut mínim de les anotacions de contactes i l'obligació de fer públics els documents aportats (tot especificant els requisits perquè aquesta publicitat es pugui postergar) o una tipificació més precisa d'infraccions relacionades amb l'obligació de fer constar els contactes mantinguts. Aquesta millora de la regulació també figura com a objectiu en el Pla de Govern Obert de la Generalitat de Catalunya 2019-2020 publicat recentment. En tot cas, en l'informe presentat el juliol de 2018 es va formular un seguit de recomanacions relatives al desplegament normatiu d'aquesta matèria, que es considera que caldria tenir igualment en compte per a la nova regulació actualment en preparació, ja sigui en el mateix text legal, si s'escau, o en el desplegament reglamentari posterior.

3.4. Bon govern: codis de conducta

En aquest epígraf es fa referència a l'obligació d'aprovar un codi de conducta dels alts càrrecs i d'incorporar principis ètics en les convocatòries de subvencions i contractes que imposa la Llei 19/2014 a les administracions, sota el principi d'integritat en l'exercici de funcions públiques, com a part essencial de les polítiques de bon govern. Com s'ha assenyalat en altres ocasions, un marc d'integritat general en l'exercici de l'activitat pública excedeix el contingut de la Llei 19/2014 i s'ha de considerar de manera concordada amb altres normes com ara les que regulen els conflictes d'interès i el règim d'incompatibilitats, i també el règim de prohibicions establert en àmbits materials concrets, com ara la contractació i les subvencions públiques.

Alhora, altres aspectes rellevants com ara l'elaboració i el seguiment de plans d'integritat o els sistemes d'alerta i de protecció de la persona denunciant, encara no han estat objecte de regulació. Més enllà, però, de la conveniència de regular aquestes qüestions de manera íntegra i integrada, aquest informe, d'acord amb l'encàrrec del legislador, se centra en l'avaluació del compliment de les obligacions establertes en la Llei 19/2014.

Consegüentment, a partir de la informació continguda en els qüestionaris tramesos per les administracions i de les entrevistes realitzades, s'ha valorat el compliment de les obligacions d'integritat contingudes en la Llei 19/2014. Els detalls d'aquesta anàlisi es poden consultar en l'informe de l'equip investigador i els seus annexos, que, com la resta de treballs en què se sustenta aquest informe d'avaluació, són accessibles des del web institucional del Síndic. D'aquesta valoració, se'n poden extreure les **conclusions** següents:

Els avenços en l'aprovació de codis ètics l'any 2018 han estat molt limitats i el nivell de compliment en ajuntaments i consells comarcals encara és baix. L'aprovació del model de codi de conducta dels alts càrrecs locals va suposar, com es recollia l'any passat, un impuls substancial al compliment d'aquesta obligació durant l'any 2017, però un cop superat aquest impuls inicial, l'aprovació de nous codis ha estat molt limitada l'any 2018.

En l'àmbit de la Generalitat de Catalunya, que ja disposava d'un codi plenament adaptat als requeriments de la Llei, convé destacar l'escassa activitat del Comitè Assessor d'Ètica Pública durant l'any 2018 –probablement condicionada, com en altres àmbits, pel context polític singular que va afectar una part d'aquest període–, que va emetre una única resolució consultable i només va rebre consultes generals i cap queixa. També es constata que encara no s'han finalitzat els treballs de la Comissió encarregada d'elaborar el Codi ètic del servei públic de Catalunya, aplicable a tot el personal del sector públic de Catalunya. En l'entrevista mantinguda amb responsables administratius sobre

aquesta qüestió es va assenyalar que en la fase de consultes sobre l'esborrany s'han suscitat controvèrsies sobre el seu contingut i abast.

El Pla de Govern Obert de la Generalitat de Catalunya 2019-2020 recull diversos objectius relacionats amb les obligacions d'integritat, com ara impulsar una avaluació del compliment del Codi de conducta dels alts càrrecs i personal directiu, aprovat l'any 2016, i valorar la introducció de millores en el contingut; avançar en el procés d'anonimització de les bústies ètiques, que han de permetre a qualsevol persona denunciar males pràctiques en matèria de contractació de manera que se'n garanteixi l'anonimat; crear instruments per a la prevenció i el seguiment de conflictes d'interès que actualitzin i unifiquin la regulació en aquesta matèria, i incorporar membres independents als comitès d'ètica. Certament, cal entendre que, després de l'etapa inicial de creació i d'implantació dels instruments d'integritat previstos en la Llei 19/2014, escau revisar-ne l'aplicació, valorar-ne la modificació i millorar-ne els instruments de control. Per tant, en futures avaluacions caldrà valorar com es porten a la pràctica els objectius que fixa el Pla en aquest àmbit.

Amb relació als principis ètics i les regles de conducta que preveu la Llei 19/2014 que cal incorporar en les clàusules de contractació i les bases de subvencions, tot i que hi ha hagut un increment del nombre d'entitats que declaren que les han incorporat, el percentatge encara és baix. Una bona pràctica que cal destacar en aquest àmbit és incorporar obligacions ètiques per a licitadors i beneficiaris de subvencions en el mateix codi ètic de l'Administració, amb l'obligació d'assumir-los mentre duri la relació amb l'entitat.

Més enllà del compliment dels determinis legals en aquest àmbit, cal remarcar la importància d'exercir un control posterior del compliment, ja que es tracta de dues àrees d'activitat amb un potencial elevat de generar situacions de conflicte d'interès i altres irregularitats contràries als principis d'integritat.

3.5. Bon govern: bona administració. Dret a uns serveis públics de qualitat i millora de la qualitat normativa

Amb l'aprovació de la Llei 19/2014, les cartes de serveis deixen de ser un instrument voluntari per garantir la bona administració en la prestació de serveis públics i serveis d'interès general i passen a ser obligatòries i tenir caràcter normatiu, de manera que el seu contingut és vinculant per al prestador del servei i les persones usuàries. Singularment, l'article 59 de la Llei 19/2014 assenyala que els serveis s'han de prestar amb unes condicions mínimes i raonables de qualitat, i que s'han de fixar uns estàndards de qualitat del servei com a contingut mínim jurídicament exigible en la prestació de cada servei.

En l'anàlisi que s'ha fet aquest any de les cartes des serveis identificades en el qüestionari tramès a les administracions es pretén comprovar l'adequació als requisits establerts en l'article esmentat i, amb aquesta finalitat, s'ha elaborat un sistema simple d'indicadors que identifica si la carta té el contingut legalment exigít. En aquesta primera proposta s'ha optat per un sistema d'indicadors presencials –que actuen a manera de llista de comprovació– i evitar la incorporació d'indicadors qualitatius, en què la fixació de paràmetres de mesurament és més complexa i difícil d'objectivar, i el nombre d'elements analitzats és necessàriament més reduït.

Així, per exemple, en una carta de serveis que estableixi estàndards de qualitat, s'identifica l'indicador com a complert, però pot ser que aquests estàndards siguin poc definits o no mesurables o bé d'un nivell molt baix que no cobreixi raonablement el mínim de qualitat exigible per a aquell servei. Amb tot, cal tenir en compte que la fixació d'indicadors haurà d'incorporar en un futur elements qualitatius, amb la finalitat que sigui complerta i posi en valor els esforços de les administracions en aquest sentit.

A continuació es reproduïxen els indicadors de presència de contingut utilitzats en aquesta avaluació:

1. L'organització i la forma de gestió del servei.

2. La identificació dels responsables de la gestió.

3. Els estàndards mínims de qualitat del servei desglossats, si escau, per categories de prestacions.

4. Els indicadors per avaluar-ne l'aplicació.

5. Els instruments per avaluar-ne l'aplicació.

6. Les condicions d'accés.

7. Els drets i deures de les persones usuàries.

8. El règim econòmic aplicable, amb indicació de les taxes i preus públics que siguin aplicables, si escau.

9. Les vies de reclamació utilitzades.

10. Les vies utilitzables perquè les persones usuàries puguin obtenir informació i orientació amb relació al servei públic.

En aquest sentit, s'ha assignat un punt per a cada indicador amb els barems següents:

0-4 Qualitat deficient,

5-6 Qualitat suficient

7-8 Qualitat notable

9-10 Qualitat excel·lent

El detall dels resultats d'aquesta anàlisi per a cada carta analitzada consta com a annex B en l'informe de l'equip investigador de la Universitat de Barcelona, consultable en el web del Síndic.

Com a **conclusions** de caràcter general d'aquesta anàlisi, convé destacar que hi ha un increment progressiu de cartes de serveis adaptades als determinis de la Llei 19/2014, si bé són molt poques les que compleixen íntegrament els requisits legals de contingut. En poques ocasions s'indica que, d'acord amb la Llei, la carta té naturalesa reglamentària i és vinculant per a l'Administració i les persones usuàries. Sovint no s'identifica la persona responsable, sinó el servei o la unitat, i el cost del servei s'indica per remissió a les ordenances fiscals corresponents, però poques vegades s'indica on localitzar l'ordenança amb versió actualitzada.

En alguna de les entrevistes realitzades s'ha apuntat que l'obligació d'establir uns estàndards de qualitat vinculants i les possibles conseqüències del seu incompliment poden estar al darrere de la dificultat generalitzada de donar compliment a aquesta obligació. Certament, la decisió del legislador d'impulsar el dret estatutari a

rebre uns serveis públics de qualitat assignant rang normatiu a l'estàndard de qualitat fixat per a cada servei o prestació suposa un canvi molt rellevant amb relació a la situació anterior, en què els nivells de qualitat s'establien només com a referències per a la valoració del funcionament del servei i com a objectius de qualitat, però no vinculaven l'Administració.

També cal tenir en compte, com a element que pot contribuir a explicar la resistència a fixar estàndards de qualitat dels serveis amb naturalesa reglamentària, la relació entre estàndard de qualitat vinculant i la determinació de mal funcionament del servei i de l'antijuridicitat del dany que el mal funcionament pugui eventualment ocasionar; és a dir, com a referència per determinar si concorre aquest requisit per al naixement de responsabilitat patrimonial.

Cal recordar, però, com s'ha assenyalat en informes d'avaluació anteriors, que la regulació de l'article 59 de la Llei 19/2014 no remet a una eventual responsabilitat patrimonial, que s'hauria de determinar en el cas concret i amb el procediment i els requisits propis d'aquesta figura –tots els establerts legalment, no només el mal funcionament del servei i l'antijuridicitat del dany–, sinó que només determina la qualitat que la ciutadania pot exigir al prestador del servei.

A banda d'això, convé destacar que, des d'una perspectiva estricta de responsabilitat patrimonial per danys en el funcionament del servei, no fixar els estàndards exigibles implica renunciar a fixar la referència normativa d'allò que caldrà considerar funcionament anormal del servei. D'aquesta manera, en darrer terme seran els tribunals el qui valorin en els procediments de responsabilitat patrimonial l'antijuridicitat del dany sense aquest paràmetre de referència.

La gran diversitat de tipus de serveis i la diferent incidència que pot tenir l'incompliment dels estàndards de qualitat comporta també que la resistència a establir-los amb caràcter vinculant sigui més evident en els serveis que afecten directament drets essencials de la ciutadania (salut o seguretat, per exemple) que en aquells en què l'expectativa de

danys per incompliment és menor. Però és important insistir a destacar que estàndard mínim de qualitat vinculant i dret a indemnització no són equivalents, en la mesura que el primer defineix el nivell de qualitat exigible normativament i el segon requereix, addicionalment, que concorrin tots els requisits de la configuració legal del règim de responsabilitat patrimonial, que qui decideixi reclamar haurà de provar en el procediment corresponent.

En qualsevol cas, l'avaluació posa de manifest que l'obligació de fixar estàndards qualitatius vinculants s'està incomplint de manera generalitzada encara avui i que, per tant, no s'està assolint la finalitat pretesa pel legislador. No cal dir que una obligació legal que s'incompleix de manera generalitzada i que afecta directament la configuració dels serveis públics genera frustració en la ciutadania i hauria de portar a una reflexió per identificar-ne les causes i valorar mesures per fer efectiva una previsió legal que es mostra ineficient. Tanmateix, les alternatives a aquesta situació no poden implicar retrocedir en la necessària concreció del dret estatutari a uns serveis públics de qualitat amb uns paràmetres definits i exigibles.

En l'àmbit de la Generalitat de Catalunya, el Pla de Govern Obert 2019-2020 fixa com un dels objectius operatius facilitar als departaments i les entitats que configuren el seu sector públic els criteris i la metodologia necessària per elaborar i publicar cartes de serveis adaptades a la Llei 19/2014, una previsió que el Síndic ha reclamat des d'un inici per activar el compliment de l'obligació d'aprovar cartes adaptades a la Llei. Amb tot, cal assenyalar que el mateix objectiu preveu que es valori la possibilitat d'introduir canvis en la regulació de les cartes de serveis com a eines de millora de la qualitat. Pel que fa aquesta previsió, i en línia amb el que s'acaba d'assenyalar, es destaca que no hauria de comportar suprimir la definició d'estàndards de qualitat exigibles, que és coherent amb el manament estatutari, sens perjudici que es pugui considerar oportú fixar-los per mitjà d'un altre instrument que no sigui la carta de serveis.

Amb relació a les enquestes del grau satisfacció de les persones usuàries dels

serveis públics, les dades obtingudes amb les respostes al qüestionari tramès a les administracions no indiquen una aplicació sistemàtica d'aquest mecanisme d'avaluació de qualitat dels serveis ni que els resultats es publiquin en el portal de transparència, com preveu la Llei.

Pel que fa a la millora de la qualitat normativa, cal remarcar que l'any 2018 la Generalitat de Catalunya ha aprovat un total de 180 normes reglamentàries i totes s'han sotmès a avaluació d'impacte normatiu abans d'aprovar-les, i també els set projectes de llei aprovats pel Govern. Per contra, no ha dut a terme cap avaluació de l'aplicació de normes ja aprovades ni cap prova pilot en els termes de l'article 64.4 de la Llei 19/2014. Un cop finalitzat el pla de simplificació normativa 2016-2017 que s'esmentava l'any passat, s'ha fet una consulta prèvia per dissenyar un nou pla de simplificació de normes reglamentàries que ja no són aplicables.

També cal fer referència que un dels objectius del Pla de Govern Obert de la Generalitat de Catalunya 2019-2020 és elaborar un pla normatiu, anual o biennal, que contingui la relació dels projectes de llei i normes reglamentàries i que es publicarà en el Portal de transparència, tot destacant la importància de planificar l'acció normativa, de manera que respongui a un pla elaborat a partir de l'anàlisi de necessitats i de les opcions de resposta normativa i no a la improvisació.

Amb relació a l'àmbit de l'Administració local, el percentatge de normes que han estat sotmeses a una avaluació prèvia d'impacte d'acord amb les dades del qüestionari és d'aproximadament el 20%, si bé aquesta dada planteja dubtes de fiabilitat. En el qüestionari tramès per elaborar aquest informe, s'ha preguntat específicament si s'havia creat una unitat encarregada d'avaluar l'impacte normatiu. Les respostes rebudes indiquen que aquesta figura és pràcticament anecdòtica en l'àmbit municipal, si bé cal tenir en compte que, excepte els municipis més grans, la dimensió i dotació de recursos de les administracions municipals impedeix crear aquesta unitat amb aquesta tasca específica. En tot cas, cal remarcar que, havent transcorregut quatre anys de l'entrada en vigor de la Llei 19/2014, no s'observen avenços en matèria de millora

de la qualitat normativa en el món local, de manera que les consideracions formulades en l'informe anterior a aquest continuen sent plenament vigents.

3.6. Govern obert

Dins l'ampli ventall de mesures previstes en la Llei 19/2014 relacionades amb el concepte de govern obert –majoritàriament fixades en el títol VI que regula específicament aquesta matèria, si bé algunes que hi estan relacionades es troben en altres títols– aquest any, a banda de valorar les dades obtingudes per qüestionari sobre l'existència de canals d'escolta activa de la ciutadania, s'ha volgut conèixer l'organització i estructuració del compliment de les obligacions de participació previstes en Llei 19/2014 en l'Administració de la Generalitat de Catalunya i als ajuntaments de Barcelona i Sant Cugat del Vallès.

Pel que fa a l'existència de canals d'escolta activa, les dades recollides amb el qüestionari tramès a les administracions no reflecteixen canvis substancials en aquest àmbit, de manera que la disponibilitat d'aquests instruments d'interlocució de la ciutadania amb les administracions que li donen servei encara és lluny de trobar-se de forma generalitzada a les administracions catalanes.

També cal assenyalar que una bona part dels objectius operatius del Pla de Govern Obert de la Generalitat de Catalunya 2019-2020 estan relacionats amb el reforç i la millora dels instruments de participació ciutadana, i la cooperació amb les entitats locals per a la implantació de polítiques de govern obert, i adreçades a fomentar la implicació i participació de la ciutadania amb accions de formació i sensibilització.

Amb relació a l'anàlisi dels models d'organització de processos participatius, les **conclusions** de la qual es recullen a continuació, cal assenyalar primerament que la Llei determina que cal obrir a procediments de participació i col·laboració ciutadana l'elaboració de plans i programes de caràcter general, la definició de les polítiques públiques més rellevants, i la presa de decisions específiques en

l'elaboració de normes i en els processos de valoració d'aquest procediments i de les decisions adoptades.

Com a característiques que ha de complir el procediment participatiu, l'article 67.3 de la Llei assenjala les següents: donar informació, amb antelació suficient, sobre les propostes que se sotmeten a consideració; que aquesta informació sigui adequada, sistemàtica i entenedora, per poder-les valorar adequadament; valorar el resultat del procés participatiu al moment de prendre la decisió, i informar les persones que han participat en el procés sobre les decisions adoptades i els motius que les justifiquen.

Per valorar els models participatius analitzats, també s'ha tingut en compte, addicionalment, si s'informa la ciutadania de la decisió adoptada amb relació a la seva proposta, si hi ha mecanismes per evitar la captura i el biaix del procés per minories ben organitzades i si s'analitzen les causes de la baixa participació, si s'escau. En aplicació d'aquests criteris s'han valorat els tres models de dinàmiques participatives que s'han esmentat més amunt, amb la valoració que s'assenjala a continuació.

En el cas de l'Administració de la Generalitat de Catalunya, cal destacar, primerament, que les iniciatives participatives es canalitzen per mitjà de la Direcció General de Participació Ciutadana, la Comissió Interdepartamental de Govern Obert i la Xarxa de Governants Transparents, com a espai de col·laboració amb el món local per desplegar i aplicar la Llei 19/2014. S'ha creat un portal de participació amb la plataforma Decidim, que es vol fer extensiu al món local per mitjà de la Xarxa de Governants Transparents per facilitar l'aplicació de la Llei en aquest àmbit, i que és utilitzat, per exemple, pels dos ajuntaments que s'han examinat aquest any: Barcelona i Sant Cugat del Vallès.

L'Administració de la Generalitat també disposa del portal Participa, en què, entre altres continguts, es recullen els processos participatius d'iniciativa de la Generalitat. De l'anàlisi d'aquest darrer portal, se'n desprèn que els processos participatius se centren, sobretot, en plans i programes concrets, amb només uns pocs processos

relatius a polítiques generals, i que el portal permet fer el seguiment de la tramitació dels procediments, dels consensos i dissensos generats entorn de les qüestions plantejades, i de les propostes que s'accepten i es rebutgen, i també del motiu. Els processos participatius s'adeqüen als requisits que fixa la Llei, si bé, com a àmbits més febles, cal destacar que no s'informa en tots els supòsits les persones que participen de la valoració de la seva proposta i de la decisió que finalment s'adopta (retorn del procés participatiu) i que no s'ha desenvolupat l'opció de procediments participatius per iniciativa ciutadana.

Amb relació a l'Ajuntament de Barcelona, cal assenjar que va aprovar un reglament propi l'any 2017 del qual cal destacar especialment que preveu mesures de foment i suport (també econòmic per facilitar la recollida de signatures) a processos participatius d'iniciativa ciutadana. Des de l'aprovació d'aquest reglament, s'han dut a terme 13 processos per iniciativa ciutadana. La informació que es facilita amb relació als processos participatius és adequada, sistemàtica i comprensible. Com a mecanisme per reduir les possibilitats de captura i biaix de les decisions per minories ben organitzades s'ha previst que les entitats representatives d'interessos col·lectius computin com un sol vot en processos participatius, ja que les entitats i associacions ja disposen de canals de participació institucional o representativa en les decisions municipals. En definitiva, el model de l'Ajuntament de Barcelona representa una bona pràctica que pot servir de referència a altres administracions locals.

Finalment, l'Ajuntament de Sant Cugat del Vallès ha creat un model de participació que permet la participació ciutadana directa en plans, programes, projectes normatius i presa de decisions concretes i que preveu la participació a iniciativa ciutadana, amb el requisit de 600 signatures per obrir el procés. Es tracta d'un model que planteja avenços importants en participació, sobretot en pressupostos participatius. Tanmateix, com a mancances, cal destacar que no hi ha una avaluació participada posterior de les decisions adoptades per procediment participatiu i que la participació se centra en plans o projectes concrets, però no en la definició de polítiques públiques generals,

sens perjudici que aquestes estiguin determinades en part per altres instàncies de govern (Estat i Generalitat).

3.7. Sistema de garanties

Com a instrument per fer efectiu el compliment de les obligacions que regula, la Llei 19/2014 estableix un règim de garanties que inclou la subjecció al règim de recursos establerts per les normes de procediment administratiu pels actes i les omissions que vulnerin els drets i les obligacions establerts per la Llei; el procediment de reclamació davant la GAIP, específicament per actes expressos o presumptes relatius a l'exercici del dret d'accés a la informació pública; un règim d'infraccions i sancions que abasta tots els àmbits regulats en la Llei i, finalment, l'encàrrec al Síndic de Greuges, la Sindicatura de Comptes i l'Oficina Antifrau de vetllar pel compliment de la Llei, en l'exercici de les seves funcions respectives.

Com s'ha assenyalat en informes precedents, el paper de la GAIP és fonamental no només per garantir l'accés a la informació d'acord amb la Llei a qui no l'ha obtingut, sinó també per fixar els criteris que han de regir l'exercici i els límits d'aquest dret. La possibilitat de participar en activitats formatives per part del personal responsable de resoldre les sol·licituds d'accés i de portar a terme actuacions específiques de difusió de la seva doctrina, i també la resta de funcions previstes en l'article 7 del Reglament de la Comissió, queda molt reduïda per la manca de recursos i, molt especialment, per l'actual composició de l'organisme, limitada a només dos membres.

L'any 2018 ja es va alertar sobre la necessitat de corregir aquesta situació i de dotar aquest organisme dels mitjans necessaris per poder exercir les seves funcions de manera plena i del nombre mínim de membres previst en la Llei. Malauradament, un any després, la situació no ha variat i persisteixen aquestes limitacions que en dificulten el normal funcionament, tant pel que fa a la composició del mateix òrgan com amb relació a la dotació de personal i mitjans.

Tot i això, i d'acord les dades facilitades pels membres de la GAIP en entrevista (en la

data en què s'ha elaborat aquest informe la memòria corresponent a 2018 està pendent de publicació) ha resultat, de mitjana, les reclamacions presentades en un termini inferior (53,29 dies) als dos mesos establerts legalment, malgrat que el nombre de reclamacions (519) ha augmentat en relació amb el 2017. Tanmateix, es destaca que l'elevat nombre de reclamacions que finalitzen per pèrdua d'objecte (34%), quan l'Administració facilita la informació demanada una vegada iniciat el procediment de reclamació, redueix el termini global, en contraposició als procediments en què cal donar trasllat de la reclamació a tercers, en què s'endarrereix la finalització. Així mateix, en exercici de la facultat prevista en l'article 49.2 del Reglament de la GAIP, aprovat per Decret 111/2017, de 18 de juliol, l'any 2018 aquest organisme va adoptar quatre acords per posar els requeriments d'execució de resolucions o els acords de mediació que no havien estat atesos en coneixement dels òrgans competents per ordenar la incoació de procediment sancionador.

Pel que fa específicament al règim sancionador, i d'acord amb les dades reflectides en el qüestionari, el nombre de denúncies ha estat de 60, inferior a 2017, i la Sindicatura de Comptes, l'Oficina Antifrau i aquesta institució no han formulat cap denúncia en els termes establerts en l'article 87.1 de la Llei 19/2014. Així mateix, els qüestionaris identifiquen un total de 6 procediments sancionadors incoats l'any 2018 en el món local (ajuntaments, 5 i AMB, 1).

Les dades reflecteixen un ús molt limitat del règim sancionador establert en la Llei 19/2014, sense variacions substancials amb relació a les dades dels informes precedents, i que confirmen que les previsions de la Llei en aquest àmbit s'apliquen de manera extremadament limitada. En aquest mateix epígraf de l'informe presentat el juliol de 2018 ja s'alertava d'aquesta circumstància i s'assenyalaven possibles causes d'aquesta inoperància. Així mateix, l'apartat de recomanacions recollia un seguit de propostes per superar aquesta situació, que cal reiterar un any després en la mesura que no es té constància que s'hagi adoptat cap iniciativa en el sentit proposat per superar aquesta situació.

En tot cas, tot i que el règim sancionador no pot ser mai la resposta a les dificultats per aplicar la Llei, cal reiterar que un règim sancionador estricte però inaplicat pot generar la percepció que la Llei és un recull

d'intencions o expectatives sense força obligatòria ni capacitat coercitiva i, per tant, es pot convertir potencialment en un element de deslegitimació del model legal.

4. PARLAMENT DE CATALUNYA

La disposició addicional cinquena de la Llei 19/2014 fixa els paràmetres del règim al qual se sotmet el Parlament de Catalunya en les matèries regulades en aquesta Llei, juntament amb el que estableixen els articles 208 a 219 del Reglament del Parlament. Com a continuació a les referències fetes en informes anteriors, es destaquen tot seguit les actuacions principals dutes a terme l'any 2018, relacionades amb la publicitat informativa en el Portal de transparència i en el web institucional del Parlament.

Quant al Portal de transparència, cal destacar, com a millora en la informació sobre contractes, el fet que s'hi han incorporat la informació trimestral sobre contractació menor i les dades estadístiques comparatives de les adjudicacions corresponents al període 2015 a 2017. Pel que fa a l'activitat

parlamentària, els treballs de millora en la base de dades han permès ampliar l'accés a dades relatives a l'activitat i les sessions dels òrgans parlamentaris i altres iniciatives parlamentàries. També s'han incorporat en el Portal de transparència els informes que elabora l'Òrgan de Garantia del Dret d'Accés a la Informació Pública a petició de la Mesa del Parlament, sobre la fonamentació de les sol·licituds d'accés a informació que formulen les persones diputades.

Amb relació al web institucional del Parlament, s'han incorporat nous espais en l'apartat "Aula Parlament", s'han publicat els informes elaborats pels Serveis Jurídics, que es poden consultar en l'apartat "Activitat del Parlament", i s'han avançat els treballs per fer públic, per mitjans electrònics, el sentit del vot dels grups parlamentaris en el Ple i les comissions, en els termes que preveu l'article 82.1 del Reglament del Parlament.

5. CONCLUSIONS GENERALS

Es confirma la percepció d'estancament en l'aplicació general de la Llei

Aquesta conclusió ja s'ha avançat en la introducció del informe i s'ha desenvolupat més específicament en l'anàlisi dels diferents àmbits materials: juntament amb avenços notables en àmbits i administracions concrets, hi ha un estancament general en la majoria d'administracions i matèries, que ja s'apuntava en l'informe anterior i es confirma aquest any. En l'informe anterior s'assenyalava que, un cop superada l'etapa inicial de desplegament de la Llei, calia mantenir els esforços en una doble direcció: els mecanismes de suport i cooperació amb les entitats amb menys recursos i la voluntat política sostinguda dels responsables de cada institució per planificar la creació dels instruments que preveu la Llei i identificar els recursos necessaris per fer-ho.

Ara bé, convé tenir en compte que ni l'aplicació d'aquestes mesures generarà canvis radicals i immediats ni són per si mateixes suficients per capgirar aquesta situació. És evident que, a mesura que s'avança en la incorporació dels elements més bàsics de la Llei, les dificultats per aplicar-la augmenten. No es pot ignorar que en un entorn de recursos públics que es manté restrictiu, ni les administracions individualment ni els instruments de cooperació poden generar un nivell de recursos òptim per al compliment complet de la Llei a totes les administracions en el curt termini. En aquest sentit, es fa encara més necessari l'esforç, individual i en cooperació, per identificar les necessitats de cada administració per poder articular els mecanismes de la Llei.

En aquest entorn, cal entendre que l'opció legal d'homogeneïtzar un mateix model de governança, amb els mateixos requisits per a tothom, implica assumir diferents ritmes de compliment progressiu, en funció de les tipologies i capacitats de les administracions que l'han de posar en pràctica. Si ja s'ha assenyalat en altres ocasions que una transformació profunda del model de governança com el que

propugna la Llei no és compatible amb la immediatesa per a cap administració, el punt de partida i la capacitat per dedicar-hi esforços de cada administració són molt heterogenis, i això impedeix compassar aquest procés de manera homogènia per a tothom. Això no ha de fer oblidar, però, que la capacitat i els recursos disponibles no són l'única variable que determina el nivell de compliment de la Llei, com es constata amb nivells diferents de compliment en administracions amb capacitats similars.

Amb aquesta afirmació no es proposa reduir el nivell d'exigència de la Llei ni de manera general ni individual, però sí remarcar que el seu èxit no està determinat pel nivell d'exigència, sinó per l'eficàcia a l'hora d'assolir la transformació pretesa. El transcurs del temps des de l'entrada en vigor de la Llei no ha suplert l'absència d'una valoració en el moment d'elaborar-la sobre les càrregues que imposaven les obligacions legals i els mecanismes per fer-hi front, sinó que ha fet més evident aquesta mancança.

La col·laboració de les institucions en la funció avaluadora

Com en anys anteriors, una part significativa de la informació en què es basa aquest informe s'obté a partir de les respostes al qüestionari que s'envia a les administracions i entitats obligades. Per tant, una part de les conclusions que es recullen en aquest informe estan estretament vinculades a les dades aportades pels subjectes, i això pot donar lloc a apreciacions errònies a partir d'aquesta informació, quan les dades demanades han estat interpretades de manera diferent per les administracions, o quan la informació facilitada és imprecisa o bé dona lloc a resultats il·lògics o incoherents amb els obtinguts en informes anteriors.

Cal destacar en positiu que el nivell de resposta ha estat successivament més alt, i que per a aquest informe ha arribat a un 89% en relació amb el 78% de l'any anterior. Tot i això, encara s'és lluny del compliment íntegre que seria raonablement esperable, tenint en compte que es tracta d'un qüestionari l'emplenament del qual no

comporta cap dificultat, ja que demana informació general sobre les obligacions principals regulades en la Llei (publicitat a banda), i que el termini inicial i la pròrroga posterior donen un marge més que suficient per donar-hi resposta, també en el cas d'administracions de menys dimensió i recursos.

També cal destacar que, tot i que l'absència de resposta es concentra en els ajuntaments de menys de 5.000 habitants, són molts més els ajuntaments d'aquesta dimensió que sí

que han donat compliment a aquesta obligació de col·laborar amb el Síndic. En qualsevol cas, cal reiterar que no donar resposta al qüestionari comporta incomplir l'obligació de col·laborar amb el Síndic en el procés d'avaluació que estableix l'article 93.3 de la Llei 19/2014.

És per això que, un any més, es publica la relació de les administracions que, a reserva d'error en la gestió dels qüestionaris, no hi han donat resposta en el moment de cloure la redacció d'aquest informe.

6. RECOMANACIONS

6.1. Publicitat

6.1.1. Generals

▪ **Vigència de les recomanacions formulades en el darrer informe.** Tal com s'avançava en les conclusions de l'epígraf dedicat a la publicitat informativa, en termes generals, persisteixen les mancances detallades en el darrer informe i, per tant, cal reiterar les recomanacions formulades aleshores per superar-les, que no han perdut vigència. En la mesura que bona part de les mancances detectades estan vinculades a la capacitat i els recursos dels obligats, no és esperable que es resolguin en el curt termini, però cal adoptar les iniciatives per revertir aquesta situació i evitar que es cronifiqui el panorama actual de compliment parcial i desigual de les obligacions de publicitat. Els dèficits en ens instrumentals i entitats de menys dimensió persisteixen un any després i, si es vol mantenir l'opció del legislador per la igualtat d'obligacions per a tots els ens, amb independència de la seva capacitat, cal articular els mecanismes de cooperació entre administracions que ho facin possible.

Cal reiterar, doncs, que, un cop superada l'etapa inicial de desplegament, els avenços en la implementació de la Llei dependran en bona mesura de la capacitat del conjunt de les administracions per teixir aliances i espais de cooperació que incloguin també la millora qualitativa (models d'organització informativa, formació i col·laboració de personal especialitzat) per elaborar models per a la publicació de continguts pendents i per potenciar plataformes que facilitin la publicació conjunta de continguts. També cal que cada administració planifiqui les actuacions necessàries per donar compliment a la Llei, prioritzant la publicació de la informació, obligatòria o no, que pot ser més rellevant per a la ciutadania.

▪ **Millores qualitatives.** En les consideracions recollides en l'epígraf de publicitat s'assenyala que, un cop superada la primera etapa d'incorporació de continguts, cal centrar els esforços perquè la informació publicada sigui una informació ajustada als paràmetres de qualitat de la Llei: actualitzada i en format reutilitzable però, sobretot, estructurada,

completa, interrelacionada i comprensible per a tothom. Amb aquesta finalitat, es considera que les administracions:

- han d'elaborar protocols interns d'actuació que assegurin l'actualització permanent de la informació que ho requereixi;

- han de fer un esforç comunicatiu per facilitar la comprensió i els usos de la informació publicada de manera adaptada als diversos perfils de persones usuàries;

- han d'integrar la informació sobre una mateixa matèria que es trobi dispersa en diferents espais;

- han de potenciar les plataformes de publicitat conjunta com a eina per millorar la qualitat de totes les entitats que s'hi integren, seguint l'exemple de la plataforma de publicitat en matèria de contractació;

- les entitats instrumentals han d'informar sobre la seva naturalesa i la composició dels seus òrgans de govern, i explicitar la vinculació amb l'Administració de la qual depenen.

▪ **Publicació de continguts no obligatoris.** La incorporació de continguts de publicitat informativa no previstos en la Llei 19/2014 també constitueix, per si mateixa, una bona pràctica que cal potenciar, prioritzant la informació que sigui més rellevant per a la ciutadania.

Els portals de dades obertes són un bon exemple d'eina no prevista legalment, però que pot oferir aplicacions i usos d'interès per a la ciutadania. No obstant això, cal tenir en compte que són un instrument complementari que no pot substituir el portal de transparència o el lloc web institucional, en què s'ha de poder localitzar tota la informació publicada, de manera actualitzada i en format reutilitzable.

▪ **Cal concretar el desplegament reglamentari de les obligacions de publicitat.** Aquesta és una limitació que afecta tots els àmbits regulats per la Llei i que s'arrossega des que va entrar en vigor, si bé es té constància d'una iniciativa de desplegament parcial, en matèria de publicitat i dret d'accés, que encara no s'ha concretat, malgrat el temps transcorregut des que se'n va iniciar la tramitació. En

qualsevol cas, l'opció que finalment s'adopti en la concreció d'obligacions de publicitat no hauria de coincidir necessàriament amb la que s'hagi imposat en la pràctica de l'aplicació de la Llei, si no es considera la més idònia. Un dels aspectes que caldria abordar prioritàriament, com ja s'ha assenyalat en altres ocasions, és la fixació de criteris homogenis sobre periodicitat d'actualització i determinació de formats reutilitzables, amb la finalitat d'afavorir el compliment generalitzat d'aquests requisits de qualitat de la publicitat informativa.

6.1.2. Amb relació als subjectes obligats

6.1.2.1. Generalitat de Catalunya i ens que en depenen

- **Cal publicar els continguts pendents d'elaboració.** Tot i que la Generalitat de Catalunya és l'Administració que presenta un nivell de compliment de les obligacions de publicitat més elevat, tant pel que fa a continguts com a qualitat, ha de fer un esforç per incorporar els pocs continguts pendents, especialment els elements relacionats amb el dret a uns serveis públics de qualitat (cartes de serveis adaptades, amb estàndards de qualitat de compliment obligatori i resultats d'avaluació).
- **Millora qualitativa.** L'elevat volum d'informació publicada fa encara més necessari un esforç per millorar-ne l'organització, la interrelació i el desglossament per departaments, per facilitar-ne la comprensió. S'ha assolit una millora destacada en la presentació visual dels continguts, que hauria d'anar acompanyada del desenvolupament d'eines de descàrrega de formats reutilitzables i l'habilitació d'un accés àgil als arxius.
- **Cal que el nivell de compliment de les entitats de l'entorn institucional de la Generalitat s'apropi al de l'administració matriu.** En aquest àmbit, les millores amb relació a l'any anterior han estat molt limitades. L'edició d'una guia per al compliment de la Llei 19/2014 en el sector públic de la Generalitat és un bon pas per revertir aquesta situació, però ha d'anar acompanyat de mesures d'assistència per facilitar-los, quan sigui necessari, el suport físic per publicar els seus continguts i per garantir que, més enllà de la informació

institucional general, publiquin la informació que permeti conèixer la naturalesa de l'entitat, la seva organització i vinculació amb l'Administració de la Generalitat i la seva activitat o els serveis que presta.

6.1.2.2. Ens locals i el seu entorn institucional

- **Cal millorar l'estructura i l'accessibilitat de la informació.** En l'àmbit local, és freqüent trobar la informació publicada en diferents portals o llocs web. Aquesta circumstància genera duplicitats i incoherències que dificulten la identificació i l'accés als continguts cercats. Cal concentrar la informació en un únic portal, integrat en el mateix web municipal o fàcilment accessible des d'aquest.
- **Cal enfortir els mecanismes de suport al compliment de les obligacions de transparència en els ens locals de menys dimensió i recursos i en el sector instrumental local.** Havent transcorregut quatre anys des de l'entrada en vigor de la Llei 19/2014, resulta evident que els ens locals de menys de 5.000 habitants i bona part del sector públic institucional d'àmbit local no podrà complir de manera completa les obligacions de publicitat sense un suport més intens. Com s'ha assenyalat en ocasions anteriors, aquest suport es pot canalitzar per mitjà de diferents fórmules de cooperació, però cal remarcar la importància de reforçar les plataformes de publicació conjunta d'informació ja existents i de crear-ne d'altres, ja que han demostrat la seva eficàcia per facilitar la publicació a les entitats que difícilment ho faran de forma completa amb els recursos de què disposen.

En el mateix sentit, la plataforma de publicació de continguts elaborada per l'Administració Oberta de Catalunya (AOC), que és la més utilitzada pel conjunt de l'àmbit local, pot ser un vehicle idoni per introduir eines que millorin els continguts publicats, per facilitar-ne la comprensió i l'estructuració, i per incorporar de manera generalitzada instruments de comparació per a tot el conjunt d'ens que en fan ús.

Amb aquesta finalitat, es vol remarcar que, com se suggeria en el darrer informe, s'ha iniciat la tasca d'incorporar instruments

que ofereixen la comparació, la sistematització i la intel·ligibilitat de les dades que es publiquen per mitjà del portal AOC. Cal donar continuïtat a aquesta tasca i, addicionalment, convé que les plataformes i les eines que es posin a disposició dels ens locals facilitin l'actualització periòdica de la informació i permetin la reutilització de les dades, d'acord amb els requeriments de la Llei 19/2014.

- **Cal superar les mancances de contingut.** Encara avui, fins i tot en municipis que assolixen nivells de compliment elevats, s'arrossegueu mancances en continguts determinats. En alguns casos, tal com s'ha assenyalat també per a l'Administració de la Generalitat, es tracta d'instruments de bona governança que preveu la Llei i que encara no s'han elaborat i, consegüentment, no es poden publicar (informació relativa a cartes de serveis i estàndards de qualitat adaptats a la Llei 19/2014, indicadors i avaluacions de qualitat dels serveis, respostes anonimitzades a consultes, i grups d'interès, fonamentalment). Però hi ha altres continguts que igualment no es publiquen de manera general en l'àmbit local, com ara les agendes dels càrrecs electes o el perfil i la trajectòria professional dels responsables d'ens vinculats, i pels quals no sembla que hi hagi una justificació precisa. En el cas dels ens dependents de l'Administració local, es reproduïxen les mancances que s'han assenyalat amb relació al sector públic de l'Administració de la Generalitat i, com en aquell cas, cal remarcar que no se superaran sense el suport de les administracions matrius.

6.1.2.3. *Ens de cooperació (mancomunitats i consorcis)*

- **Cal un esforç de les administracions que formen part d'aquests ens per revertir una situació d'incompliment generalitzat.** Els consorcis i les mancomunitats catalanes continuen tenint un nivell general de compliment de les obligacions de publicitat molt baix, que s'allarga en el temps sense variacions significatives. Cal, doncs, reiterar el manament a les administracions que participen en aquestes entitats perquè aportin les directrius i els recursos que permetin millorar el nivell de compliment.

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

- **Deficiències en alguns continguts i elements qualitius de la informació publicada per aquesta tipologia d'ens.** Malgrat que el nivell global de compliment de les obligacions de publicitat ja era elevat, cal adoptar mesures per incorporar continguts encara pendents i millorar el nivell d'actualització de la informació i l'ús de formats reutilitzables.

6.2. Dret d'accés a la informació pública

- **Continua pendent el desplegament reglamentari de la regulació del dret d'accés.** L'any 2018 es dedicava una part significativa de les recomanacions en matèria de dret d'accés a la informació pública a plantejar àmbits concrets en què, a partir de l'experiència avaluadora, s'entenia que els determinis de la Llei requerien un desplegament normatiu. Tenint en compte que aquest desplegament encara no s'ha fet efectiu, cal reiterar que aquest desplegament hauria d'incloure, entre d'altres, els aspectes següents:

- Definir els requisits i el contingut de la comunicació de la informació que substitueix la resolució de la sol·licitud d'accés en el supòsit de l'article 34.8.

- Concretar els supòsits d'inadmissió de sol·licituds, tenint en compte la doctrina de la GAIP en aquesta matèria i els requisits per considerar una sol·licitud imprecisa.

- Delimitar els supòsits en què cal donar trasllat de la sol·licitud a tercers afectats.

- Definir les característiques i el format que ha de complir la informació facilitada en resposta a la sol·licitud d'accés per complir els estàndards de qualitat i reutilització que fixa la Llei 19/2014.

- Reforçar l'obligació que la resolució indiqui les vies de reclamació, inclosa la reclamació a la GAIP, que s'incompleix de manera molt estesa.

Així mateix, des de la perspectiva d'afavorir la presentació de sol·licituds d'accés, es

proposa valorar l'oportunitat de promoure una modificació legislativa que:

- Moduli el requisit d'acreditar la identitat de la persona sol·licitant i concreti els supòsits en què, si escau, sigui exigible l'ús de mecanismes de signatura electrònica per sol·licitar l'accés a informació pública.

- Admeti la presentació de sol·licituds mitjançant correu electrònic i en defineixi els requisits.

- Habiliti la tramitació simplificada per a sol·licituds que no afectin drets o interessos configurats com a límits al dret d'accés.

- **Nombre de sol·licituds i coneixement ciutadà.** Tot i l'increment del nombre de sol·licituds que reflecteixen les dades obtingudes, cal mantenir i ampliar el ventall d'actuacions per donar a conèixer el dret d'accés a la informació en el conjunt de la ciutadania, amb una incidència especial en les organitzacions de la societat civil, com a potencials usuàries col·lectives del dret a accedir a informació pública, i en l'àmbit de l'educació.

Amb aquesta perspectiva, cal reiterar la recomanació que les administracions que fins ara han dut a terme accions de difusió de manera aïllada siguin capaces de promoure accions conjuntes amb un impacte més alt, i també la necessitat de facilitar l'accessibilitat del conjunt de la ciutadania a la formulació de sol·licituds d'accés per via electrònica, amb canals de consulta i informació i l'elaboració de guies explicatives accessibles des dels portals de transparència. Cal recordar, així mateix, que la difusió de les resolucions i els criteris adoptats per la GAIP també pot contribuir a augmentar la consciència ciutadana sobre la utilitat del dret d'accés.

- **Les xifres de manca de resposta a sol·licituds d'accés no són acceptables.** Cal valorar les causes d'aquesta situació, en què no s'observen millores, i cercar mesures per revertir-la. En concret, en les conclusions de l'informe s'apunta la possible relació de les administracions que han creat o designat una unitat responsable de tramitar les sol·licituds d'accés i han regulat aquest procediment amb un nombre més alt de sol·licituds i un nivell de resolució de sol·licituds més alt en el test de la ciutadana oculta. Per tant, cal estendre aquesta

bona pràctica al conjunt de les administracions que tinguin una estructura que raonablement ho permeti, la qual cosa hauria de facilitar el compliment de l'obligació de tramitar i resoldre les sol·licituds dins de termini.

També s'ha de valorar com una de les possibles causes de la manca de resposta, en termes generals, el desconeixement o la dificultat per aplicar les pautes de valoració dels casos de conflicte del dret d'accés amb un altre dret protegit per un límit, que cal afrontar amb formació específica als responsables de tramitar i resoldre les sol·licituds. Amb tot, no sembla que aquesta hagi pogut ser la causa de la manca de resposta en el test de la ciutadana oculta, en què la major part de les sol·licituds presentades no podien plantejar conflictes efectius amb drets o interessos configurats en la Llei com a límits a l'accés.

- **Les comunicacions inicials i finals a la persona sol·licitant en un procediment d'accés han d'incloure tota la informació que estableix la Llei.** Cal reiterar aquesta recomanació perquè el test de la ciutadana oculta posa de manifest que, en la gran majoria de casos, els avisos de recepció de la sol·licitud no inclouen tota la informació preceptiva (singularment, qui és el responsable de tramitar-la i qui l'ha de resoldre) i la notificació de la resolució o la comunicació final no indiquen les vies de recurs i reclamació. En aquest sentit, cal valorar la conveniència d'adaptar la plataforma de l'AOC per generar documents de comunicació que incloguin aquesta informació de manera automatitzada i en faciliti l'emissió de manera generalitzada. Addicionalment, la difusió de models adaptats a aquests requeriments per mitjà dels mecanismes de col·laboració entre administracions també poden ser instruments adequats per revertir aquesta situació. Així mateix, també es proposa valorar l'oportunitat de reforçar el caràcter preceptiu de la informació descrita en el marc del desplegament reglamentari de la Llei, com s'ha indicat.

6.3. Registre de grups d'interès

- **Les entitats locals han de donar compliment a les obligacions relacionades amb el registre de grups d'interès.** L'any

passat ja es va incloure una recomanació en termes similars i cal reiterar-la un any després, davant l'evidència que no s'han produït avenços significatius. Els ens locals han d'optar per crear el seu propi registre o bé adherir-se al Registre de grups d'interès de Catalunya. Alhora, caldria establir mecanismes per coordinar les inscripcions registrals i la publicitat de les agendes dels alts càrrecs de les administracions locals, una obligació que també s'incompleix de manera generalitzada i que, combinada amb l'anterior, impedeix l'accés de la ciutadania a informació publicada sobre els contactes dels responsables locals amb aquests grups.

- **Cal adaptar la regulació dels grups d'interès a partir de l'experiència adquirida.** Com s'ha assenyalat, la regulació de les relacions d'influència és aliena a la tradició jurídica del nostre país, i la seva progressiva implementació requereix temps i, possiblement, modificacions en la regulació d'aquesta matèria a partir de l'experiència adquirida. En el marc de la proposta de reforma normativa actualment en preparació, cal prendre en consideració les propostes de desplegament normatiu que es van incloure en aquest mateix epígraf de l'informe de juliol de 2018, amb relació a fixar un contingut mínim de les anotacions en les agendes de les reunions amb grups d'interès; publicar els documents i propostes aportades; valorar estendre l'obligació d'anotar les trobades amb aquests grups més enllà dels alts càrrecs, i revisar la periodicitat d'actualització de les dades del registre.
- **Cal donar publicitat a les intervencions de grups d'interès en el procés d'elaboració de normes (petjada normativa).** Amb la finalitat d'afavorir la transparència sobre aquestes aportacions a què ja s'ha fet referència en avaluacions anteriors, el projecte de llei actualment en elaboració hauria de recollir i concretar l'obligació de documentar i fer efectiva la publicitat de les aportacions de grups d'interès en el procediment d'elaboració de normes jurídiques, de conformitat amb el que estableix l'article 10.1.d) de la Llei 19/2014. Alhora, la nova llei també podria reforçar l'obligació de fer pública l'agenda dels alts càrrecs i fixar el contingut mínim de les anotacions.

6.4. Bon govern: cartes de serveis i qualitat normativa

- **Cal que les cartes de serveis incorporin tot el contingut que preveu la Llei i que no ho facin per remissió a altres documents o llocs web.** L'anàlisi de les cartes de serveis amb indicadors de presència dels elements requerits per la Llei fa evident que són molt poques les que inclouen tot el contingut establert com a preceptiu en la Llei 19/2014. Cal, doncs, que, en general, tota la tipologia d'ens i entitats obligats adoptin mesures per revertir aquesta situació. També cal que tot el contingut substancial que afecta directament les obligacions de l'Administració i els drets de la ciutadania amb relació a aquell servei (els estàndards mínims de qualitat, les condicions d'accés, els drets i deures de les persones usuàries, el règim econòmic del servei i les vies de reclamació) es fixi directament en la carta i no per remissió a llocs web que, en cas que es modifiquin, requeriran la modificació de la norma que aprova la carta de serveis.
- **Les cartes de serveis han de fixar obligatòriament uns estàndards de qualitat mínims dels serveis públics.** La fixació d'uns estàndards de qualitat mínims dels serveis és una manifestació del dret estatutari a uns serveis públics de qualitat, que el legislador ha volgut portar a les cartes de serveis configurades com a norma, i que obliga les administracions a fixar els mínims que consideren que les persones usuàries de cada servei poden exigir. L'incompliment d'aquesta obligació continua sent molt estès i obliga a una reflexió sobre les causes de l'incompliment d'aquest dret ciutadà (en l'apartat de conclusions se n'apunta una de possible) i les mesures que cal adoptar per fer-lo efectiu.
- **L'Administració municipal no pot continuar globalment al marge dels instruments de millora de la qualitat normativa que preveu la Llei 19/2014.** Aquesta és una situació sobre la que ja s'alertava específicament en l'informe de juliol de 2018 i es demanava que s'activessin mecanismes de cooperació, formació i guiatge per ajudar a desenvolupar aquests instruments d'avaluació, que són complexos i requereixen coneixements especialitzats.

Les administracions supramunicipals haurien de disposar d'unitats de millora de la regulació, amb personal especialitzat que pogués donar suport al món municipal, amb la col·laboració de la unitat especialitzada de l'Administració de la Generalitat, amb una experiència consolidada en aquest àmbit però insuficientment dotada per assumir aquesta funció. Addicionalment, els municipis de més població haurien de crear les seves pròpies unitats de millora normativa per donar compliment a aquesta exigència legal.

6.5. Govern obert

- **Cal desenvolupar models de processos participatius adequats als requeriments de la Llei 19/2014.** Els models de processos participatius que s'han examinat aquest any (Generalitat i ajuntaments de Sant Cugat del Vallès i Barcelona) compleixen tots els requisits generals que fixa la Llei i poden servir de referència per a altres administracions, si bé, en termes generals, cal millorar el retorn a les persones participants sobre els resultats del procés i la justificació de la decisió adoptada i adoptar mesures per afavorir la presentació de propostes participatives d'iniciativa ciutadana.

- **Estancament en canals d'escolta activa de la ciutadania.** Les dades del qüestionari no reflecteixen avenços significatius en la posada en funcionament d'aquests canals d'interlocució amb la ciutadania, que cal considerar, com s'ha assenyalat en altres ocasions, un instrument bàsic i permanent per assentar el model de govern obert i participatiu.

6.6. Sistema de garanties

- **Cal revisar els elements que conformen el règim sancionador.** Amb aquest mateix enunciat es formulava aquesta recomanació en l'informe precedent, que cal reiterar un any després, amb el mateix contingut, en la mesura que la situació és la mateixa i no es

té constància de cap iniciativa en el sentit proposat. Les propostes que cal valorar per revisar la configuració d'aquest règim recollides en aquell informe mantenen la vigència i es reproduïxen a continuació:

1. Delimitar les responsabilitats individuals en la comissió d'infraccions, especialment quan en el compliment de l'obligació intervenen personal al servei de l'Administració i alts càrrecs.

2. Revisar la configuració dels tipus infractors, singularment pel que fa a la delimitació de la graduació de les infraccions en funció de la seva gravetat.

3. Garantir la independència dels responsables d'incoar el procediment i de la seva instrucció; singularment quan el presumpte responsable és un alt càrrec o un càrrec electe. A aquests efectes, caldria valorar l'oportunitat d'assignar competències d'investigació de denúncies en aquest supòsits a un organisme independent, la proposta del qual hauria de ser objecte de resolució motivada, i sens perjudici de mantenir la competència per instruir i resoldre el procediment en els òrgans de l'administració en què s'hagi comès la presumpta infracció.

També convé recordar que, malgrat que el règim sancionador no pot ser la resposta a les dificultats per complir determinats aspectes de la Llei, un règim sancionador globalment inoperant contribueix a deslegitimar davant la ciutadania el model de governança que la Llei 19/2014 ha volgut implantar i genera desconfiança.

- **Cal actualitzar la composició de membres de la GAIP.** Anteriorment s'ha fet referència a la necessitat de dotar la GAIP dels recursos necessaris per poder exercir plenament les funcions que té encomanades, però és singularment rellevant resoldre una qüestió que afecta directament la configuració legal d'aquest organisme, amb el nomenament parlamentari, sense més demora, del nombre de membres mínim que determina la Llei 19/2014.

ANNEXOS

Annex 1: Ens que no han respost el Qüestionari 2019

Ajuntaments entre 20.000 i 50.000 habitants

Figueres

Vendrell, el

Ajuntaments entre 10.000 i 20.000 habitants

Escala, l'

Lliçà d'Amunt

Sant Carles de la Ràpita

Ajuntaments entre 5.000 i 10.000 habitants

Lliçà de Vall

Sant Hilari Sacalm

Santa Eulàlia de Ronçana

Sarrià de Ter

Tossa de Mar

Vidreres

Vilassar de Dalt

Ajuntaments entre 500 i 5.000 habitants

Agullana

Aiguafreda

Albatàrrec

Alcoletge

Aldea, l'

Anglesola

Bellcaire d'Empordà

Bellcaire d'Urgell

Bràfim

Bruc, el

Calders

Caldes d'Estrac

Cruïlles, Monells i Sant Sadurní de l'Heura

Darnius

Flaçà

Ajuntaments entre 500 i 5.000 habitants

Maials

Marçà

Monistrol de Calders

Montbrió del Camp

Nou de Gaià, la

Olesa de Bonesvalls

Pinell de Brai, el

Pira

Pla de Santa Maria, el

Pont d'Armentera, el

Pont de Suert, el

Portella, la

Prades

Sant Esteve de Palautordera

Solivella

Torrefeta i Florejacs

Torregrossa

Torroella de Fluvià

Ullastrell

Vilajuïga

Vilallonga del Camp

Vilaplana

Ajuntaments amb menys de 500 habitants

Albanyà

Argençola

Arsèguel

Baix Pallars

Bellguarda

Biosca

Bisbal de Falset, la

Ajuntaments amb menys de 500 habitants

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

Ajuntaments amb menys de 500 habitants

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

Annex 2: Ajuntaments i altres ens que no han respost a la sol·licitud de la ciutadana oculta l'any 2019

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

* Ajuntaments que tampoc van respondre a la sol·licitud del ciutadà ocult l'any 2018

** Ajuntaments que tampoc van respondre a la sol·licitud del ciutadà ocult els anys 2017 i 2018

*** Ajuntaments que tampoc van respondre a la sol·licitud del ciutadà ocult els anys 2016, 2017 i 2018

SÍNDIC

EL DEFENSOR
DE LES
PERSONES

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

