

# Implementación de las leyes de transparencia en Cataluña

## Implementation of the transparency laws in Catalonia

Manuel Villoria; Agustí Cerrillo-Martínez; Juli Ponce-Solé

**Note:** This article can be read in its English original version on:  
<https://revista.profesionaldelainformacion.com/index.php/EPI/article/view/87052>

Cómo citar este artículo.

Este artículo es una traducción. Por favor cite el original inglés:

**Villoria, Manuel; Cerrillo-Martínez, Agustí; Ponce-Solé, Juli** (2023). "Implementation of the transparency laws in Catalonia". *Profesional de la información*, v. 32, n. 1, e320108.

<https://doi.org/10.3145/epi.2023.ene.08>

Artículo recibido el 08-07-2022  
Aceptación definitiva: 05-12-2022



**Manuel Villoria** ✉

<https://orcid.org/0000-0002-1055-1995>

Universidad Rey Juan Carlos  
Facultad de Ciencias Jurídicas y Políticas  
Campus de Vicálvaro  
Paseo de los Artilleros, s/n  
28032 Madrid, España  
[manuel.villoria@urjc.es](mailto:manuel.villoria@urjc.es)



**Agustí Cerrillo-Martínez**

<https://orcid.org/0000-0002-1577-4194>

Universitat Oberta de Catalunya  
Avda. Tibidabo, 39  
08035 Barcelona, España  
[acerrillo@uoc.edu](mailto:acerrillo@uoc.edu)



**Juli Ponce-Solé**

<https://orcid.org/0000-0002-1977-5063>

Universitat de Barcelona  
Avenida Diagonal, 684  
08034 Barcelona, España  
[jponce@ub.edu](mailto:jponce@ub.edu)

### Resumen

Frente a previsiones teóricas que han conectado las políticas de transparencia con mejoras en la lucha contra la corrupción, incremento de la confianza en las instituciones y calidad en los gobiernos, diversos estudios empíricos han mostrado que esa conexión no es tan sencilla. Para que se dé, debe haber una normativa de suficiente calidad, insertada en una política holística de buen gobierno y adecuadamente implementada. Si la implementación no se produce, la política de transparencia no puede generar los impactos deseados. La política de los gobiernos de Cataluña en materia de transparencia no parece haber tenido el impacto deseado, a pesar de tener calidad suficiente e insertarse formalmente en un marco holístico de buen gobierno. La hipótesis que se intenta testar en este artículo es la debilidad de la aplicación de la *Ley 19/2014* como causa de los inexistentes o fragmentarios *outcomes*. Para testar la hipótesis se ha realizado una exhaustiva evaluación de la implementación de la *Ley*, con cinco series de encuestas en cinco años (2015-2020), enviadas a más de 1.000 entes obligados por la *Ley*, revisión de portales de transparencia, análisis de calidad de resoluciones sobre el derecho de acceso, análisis de calidad de las cartas de servicios y los códigos de conducta, utilización de la técnica del ciudadano oculto (*mystery shopper*) y entrevistas en profundidad a responsables públicos. Los resultados del análisis no nos permiten asegurar que el relativo fracaso en el impacto se deba a un claro fallo en la implementación de la norma, aunque tampoco se puede descartar que errores en la implantación de algunos aspectos de la norma influyan en su débil efectividad.

### Palabras clave

Transparencia; Implementación; Evaluación *ex post* de normas jurídicas; Impactos de políticas; Buen gobierno; Derecho a una buena administración; Derecho de acceso; *Better regulation*; Códigos de conducta; *Lobbies*; Cataluña; Catalunya; España.



## Abstract

Despite theoretical forecasts that have linked transparency policies with improvements in the fight against corruption, increased trust in institutions, and the development of quality in governments, several empirical studies have shown that this connection is not so simple. For it to happen, regulations of sufficient quality must be embedded in a holistic policy of good governance and adequately implemented. The transparency policy cannot generate the desired impacts if it is not implemented in the first place. The transparency policy of the governments of Catalonia does not seem to have had the desired effects, despite being of sufficient quality and being formally inserted in a holistic framework of good governance. The hypothesis this article attempts to test is the weakness of the implementation of *Act 19/2014* as the cause of the non-existent or piecemeal outcomes. An exhaustive evaluation of the law's implementation was conducted to test the hypothesis, with five series of surveys in five years (2015–2020) sent to more than 1,000 entities bound by the law, a review of transparency portals, a quality analysis of resolutions on the right of access, a quality analysis of citizens' charters and codes of conduct, the use of the mystery shopper technique, and in-depth interviews with public decision-makers. The analysis results do not guarantee that the relative failure in impact is due to weak implementation of the law. However, it also cannot be ruled out that failure to implement some aspects of the rule influences its lack of effectiveness.

## Keywords

Transparency; Implementation; *Ex post* evaluation; Policy impact; Good governance; Right to good administration; Right of access; Better regulation; Ethics codes; Lobbies; Catalonia; Spain.

### Financiación

Proyecto H2020 Covinform y PID2020-115869RB-I00 del *Plan Nacional de Investigación del Ministerio de Ciencia, Innovación y Universidades* de España.

## 1. Introducción

La preocupación por el fomento de la transparencia en la actividad pública es uno de los fenómenos más destacables cuando se analizan las transformaciones en las Administraciones Públicas desde fines del siglo XX. En la esencia del modelo de democracia representativa ya se encuentran los fundamentos normativos de este fenómeno (Manin, 1997). Pero es sobre todo el desarrollo del enfoque institucionalista en la comprensión del funcionamiento del Estado (North, 2010; Acemoglu; Robinson, 2012; March; Olsen, 1989), el que ha abierto las puertas a un conjunto de iniciativas internacionales (por ejemplo, World Bank, 1997) que han puesto el énfasis en la generación de reglas del juego que, controlando el poder político, incentiven su comportamiento al servicio de la sociedad. Entre estas, destacan las relacionadas con la transparencia y la rendición de cuentas (Bovens; Goodin; Schillemans, 2014), que unidas al desarrollo de las nuevas tecnologías de información y comunicación, permiten generar un nuevo paradigma de acción pública conocida como “gobierno abierto” (Lathrop; Ruma, 2010; Campos-Domínguez; Coroján, 2013; Cruz-Rubio, 2015).

En este contexto, las políticas que fomentan la transparencia en el sector público han tenido hasta el momento tres tipos de objetivos finales:

- reducción de la corrupción;
- reducción de la desafección, con la consiguiente promoción de la confianza institucional (Adserà; Boix; Payne, 2003; Bastida; Benito, 2007; Benito; Bastida, 2009; Brunetti; Weder, 2003; Cucciniello; Porumbescu; Grimmelikhuisen, 2017; Cerrillo-Martínez, 2011; Hood, 2010; Hood; Heald, 2006; Lederman; Loayza; Soares, 2001; Meijer, 2013; Rose-Ackerman, 2016);
- promoción de la efectividad gubernamental, con el consiguiente desarrollo económico (Bellver; Kauffman, 2005; Green; Porter, 1984; Meijer, 2013; Ortiz-Escobar; Ordóñez-Beltrán, 2019; Prat, 2006; Roberts, 2015; Ruvalcaba-Gómez, 2019; Stiglitz, 2002).

Los datos empíricos globales demuestran que, por ahora, la consecución de dichos objetivos ha sido modesta (Bauhr; Grimes, 2014; Grimmelikhuisen; Piotrowski; Van-Ryzin, 2020). Parece que la tendencia a conectar transparencia con corrupción y control de las disfunciones del gobierno ha provocado más desconfianza que legitimidad (Pozen, 2020). Por otra parte, la relación entre confianza y transparencia es bastante compleja y no lineal (Piotrowski; Van-Ryzin, 2007). En general, lo que hemos aprendido de la medición de los impactos de la transparencia es que, para conseguir éxito, es preciso:

1. Una buena regulación: es necesaria pero no suficiente para conseguir impactos positivos. Por ejemplo, *Access Info* elaboró en 2011 un ranking de calidad en las leyes de transparencia mundial. De acuerdo con los datos de 2019, con 128 países evaluados, los tres primeros países eran: Afganistán, México y Serbia. Dinamarca estaba en el puesto 105. Parece obvio, una vez más, que la sociedad no se cambia por decreto, como nos enseñó Crozier (1984).

2. La regulación debe insertarse en una estrategia holística de buen gobierno: es necesario que la transparencia se inserte en políticas más amplias que la conecten con la rendición de cuentas, la integridad gubernamental, la participación y colaboración ciudadana, la imparcialidad y legalidad, la buena regulación y administración.

3. Si se consigue diseñar una política de transparencia bien inserta en políticas de buen gobierno, la clave del éxito posterior está en la implementación. Una política no implementada o mal implementada no puede generar impactos positivos (**Sabatier; Mazmanian, 1980; Hill; Hupe, 2002**). La adecuada implementación de estas políticas es clave para el éxito. Podríamos decir que una buena norma, insertada en estrategias holísticas y que se implanta adecuadamente genera las condiciones necesarias para el impacto positivo de la transparencia.

4. Pero aun atravesando con éxito todas estas fases, la política de transparencia puede no tener éxito a corto y medio plazo, si se dan condiciones que dificultan la conexión entre política y cambio positivo. Siempre hay condiciones exógenas a las políticas de buen gobierno que pueden dificultar o facilitar el éxito. Así, dificulta el éxito:

- partir de niveles de corrupción altos, puesto que al salir a luz gracias a la transparencia nuevos escándalos, se genera más desconfianza;
- partir de niveles de desconfianza institucional altos que pueden reproducirse con cualquier escándalo que surja;
- tener niveles percibidos, de forma repetida, de alta ineficiencia en el sector público, sobre todo cuando van conectados a estrategias de recortes en los servicios públicos;
- estar situadas las administraciones en un entorno de inestabilidad política que impide trabajar estratégicamente.

Todas estas condiciones exógenas, además, afectan muy probablemente a las fases previas, sobre todo a la implementación, generando puntos de veto y distorsiones sobre el sistema que dificultan el cambio. El enfoque institucionalista en Ciencia Política, en sus variantes históricas, nos explica muy bien esta dificultad de superar los caminos de dependencia, y prever los efectos indeseados sobre el sistema administrativo (**Pierson; Skocpol, 2001; Steinmo; Thelen; Longstreth, 1992**).

Dicho esto, el objetivo último que mueve esta investigación es el de validar, a través de un caso de estudio específico, esta teoría del éxito y el fracaso en las políticas de transparencia. No obstante, al ser un objetivo muy ambicioso, hemos decidido centrarnos en un aspecto de la teoría que, normalmente, ha sido relegado a un segundo lugar en las investigaciones. Nos centraremos en analizar la importancia de la implementación de la política de transparencia. En este caso, su implementación en una Comunidad Autónoma. La Comunidad elegida es Cataluña, por tres razones:

- la norma de origen ha sido una de las más avanzadas entre las elaboradas en España, sobre todo, ha sido la que tenía una dimensión holística más ambiciosa;
- a pesar de ello, no se observan impactos relevantes, por el momento;
- sus niveles de implementación han estado muy condicionados por factores de inestabilidad política excepcionales.

En suma, la pregunta de investigación que nos hacemos es:

¿Cómo se ha implementado la política de transparencia en los gobiernos de Cataluña?

La hipótesis de la que partimos es que, una de las razones del relativo fracaso existente en la consecución de impactos, como la reducción de la corrupción, la reducción de la desafección y la promoción de la efectividad gubernamental, por el momento, está en la aún baja aplicación efectiva de la *Ley 19/2014, de 29 de diciembre, de transparencia, acceso a la información pública y buen gobierno (España, 2013)*. Es cierto, como ya indicamos, que hay otras razones para explicarse el relativo fracaso en la obtención de los impactos deseados. Pero nuestra investigación se centra en esta variable que consideramos clave: la implementación.

Con el estudio de la implementación medimos, en gran medida, la “eficacia” de la política, es decir, los *outputs*, productos directos, objetivos y medibles (**Mungiu-Pippidi; Dadašov, 2016**) generados a corto y medio plazo, pues sin ellos entendemos que no puede haber impactos finales positivos. La *Ley 19/2014* establece todo un conjunto de obligaciones jurídicas a los poderes públicos y lo que medimos es hasta qué punto se están cumpliendo esas obligaciones de la ley y, en algunos casos, cómo se está haciendo. Creemos que es preciso diferenciar eficacia, eficiencia y efectividad de una política, sobre todo una política que se desarrolla a largo plazo (**Dye, 2013**) y produce efectos en momentos diferentes y bajo perspectivas variadas. En esas dimensiones, una política de transparencia es (**Villoria, 2021**):

- “eficaz” si proporciona las entregas que se propone en los tiempos previstos, como portales de transparencia, datos reutilizables o formación adecuada;
- “eficiente” si el costo de implementación y mantenimiento es más bajo que el retorno financiero, por ejemplo, en reducción de fraude y malversación o en desembolsos evitados con alertas preventivas (*red flags*);
- “efectiva” si finalmente alcanza los impactos deseados, reduce el número de transacciones corruptas y el alcance de las ganancias en cada transacción, aumenta la confianza en los poderes públicos o la calidad de los servicios.

La preocupación por el fomento de la transparencia en la actividad pública es uno de los fenómenos más destacables cuando se analizan las transformaciones en las Administraciones Públicas desde fines del Siglo XX

En suma, el contenido de nuestro artículo es esencialmente descriptivo, aunque nos gustaría situarlo en el marco teórico de la evaluación de impacto de las políticas de transparencia, en concreto, la importancia de alcanzar eficacia para obtener la efectividad deseada.

A partir de aquí, se explicará la metodología generada para realizar la evaluación de la implementación de la *Ley*. Se explicará sumariamente por qué asumimos que existe un relativo fracaso en su impacto. Posteriormente, se aportarán los datos con los que tratamos de demostrar que la *Ley*, tras más de siete años desde su aprobación, ha tenido una débil aplicación en la práctica, aunque existan algunos actores que implementan mejor que otros. Cerraremos con unas conclusiones que nos ayuden a entender mejor las lecciones aprendidas del caso de Cataluña y, tras identificar las limitaciones del estudio, señalar algunas posibles vías para investigaciones posteriores.

## 2. Metodología

La evaluación de la implementación de la *Ley 19/2014* comenzó a realizarse desde el primer año de su aprobación, en 2015. La razón estuvo en que la propia *Ley* no estableció un período de carencia para comenzar la evaluación, como se ha hecho en otras leyes en países de nuestro entorno. La *Ley* encomendaba al *Síndic de Greuges*, el *ombudsman* catalán, la evaluación anual de la implementación desde su aprobación. El diseño del modelo de evaluación y los análisis previos a la publicación de la evaluación correspondió a los autores de este texto. Obviamente, la primera evaluación tuvo muchas dificultades y unas tasas de respuesta a muchas de las preguntas de la encuesta bajas o incongruentes. Máxime, cuando en julio de 2015 se constituían los nuevos gobiernos locales surgidos de las elecciones de mayo y lógicamente no estaban preparados para priorizar esta tarea. Desde entonces se han venido realizando evaluaciones anuales de la aplicación y el cumplimiento de la *Ley* con una tasa de respuestas a las encuestas superior al 90% en la mayoría de las preguntas. En consecuencia, la evaluación *ex post* de la *Ley* abarca seis años.

El diseño de la evaluación distinguía la evaluación de la publicidad activa y el derecho de acceso de la evaluación del resto de obligaciones de la *Ley*. Para la publicidad activa se decidió inicialmente que la evaluación debería incluir un análisis de los portales de transparencia o afines de todos los sujetos obligados, comprobando que se incluían todos los ítems exigidos por la norma; también, se debería comprobar que la información fuera actualizada, clara e inteligible, que se usaran formatos reutilizables y que el portal estuviese estructurado y dispusiera de elementos de búsqueda de contenidos. En cada evaluación anual se han examinado más de 2.400 portales, entre administraciones, entes y organismos dependientes y sujetos privados. En la primera evaluación se dejaron fuera los municipios de menos de 500 habitantes. En todas las evaluaciones, en relación con los entes dependientes de las administraciones regionales y los sujetos privados, organizaciones sindicales y empresariales, partidos políticos, etc., se optó por una muestra representativa. Esta evaluación fue realizada por la *Fundació Carles Pi i Sunyer*.

Para evaluar el cumplimiento del derecho de acceso se optó, además de por un cuestionario, como veremos a continuación, por hacer solicitudes como ciudadanos anónimos. La metodología del ciudadano oculto (*mystery shopper*) o metodología de participación observante consiste en situar al analista en la misma situación en la que se puede encontrar el usuario o perceptor de un servicio público. En este caso, una persona ha solicitado el acceso a información pública a varias administraciones públicas con el fin de medir el cumplimiento de lo que prevé la *Ley 19/2014*. A partir de ese momento se mide si hay respuesta, el tiempo de esta y su calidad. El control de calidad incluía aspectos como el canal por el que se recogía la demanda, la notificación de la recepción de la solicitud, la respuesta ante solicitudes imprecisas, los motivos para la denegación, en su caso, los plazos, o la gratuidad. Los datos solicitados trataban de recoger demandas típicas de un modelo de control que tuviera la finalidad de prevenir la corrupción y fomentar la integridad. Para cada tipo de ente se hicieron cuatro preguntas que se enviaron aleatoriamente a las entidades que conformaban la muestra elaborada. El primer año se enviaron a 132 entes, después se fue ampliando la muestra hasta 731 en 2020. Además de los cuestionarios y la prueba del ciudadano oculto, se decidió utilizar otro instrumento de evaluación: un análisis de calidad de las resoluciones sobre acceso que hubieran sido resueltas por la administración de la *Generalitat* y los entes locales. Estas resoluciones serían aquellas que se publicaran por parte de estas entidades en sus portales de transparencia, seleccionadas aleatoriamente. Para ello se siguió una metodología elaborada específicamente para la evaluación y que trató de ser congruente con las normas nacionales e internacionales sobre buena administración. Para el resto de información requerida se decidió elaborar un conjunto de cuestionarios donde se recogiesen todas las exigencias de la *Ley* y se solicitase de los entes obligados (más de 1.000) la respuesta a las preguntas que en los citados cuestionarios se introdujeran. La elaboración de los cuestionarios se realizó de tal manera que las preguntas fueran comprensibles, a pesar de tratar de acoplarse al estricto redactado de la *Ley*, y procurando que la agrupación de preguntas fuera coherente con los elementos que la norma incorpora. Se intentó que las preguntas pudieran responderse con un sencillo sí o no, pero en muchos casos se buscó conocer el número de trámites o resoluciones y, finalmente, en otros supuestos, se buscó que hubiese una acreditación documental de las respuestas dadas. Todo ello dio lugar a unos cuestionarios complejos y bastante extensos que en ediciones sucesivas se fueron revisando y simplificando significativamente.

“ Nos centraremos en analizar la importancia de la implementación de la política de transparencia. En este caso, su implementación en una comunidad autónoma: Cataluña ”

Finalmente, para cada informe anual se ha realizado una serie de entrevistas con sujetos de especial relevancia para la implementación de la *Ley*. En total, se realizaron veinticinco entrevistas en profundidad. Para comprobar en detalle todos estos datos y poder analizarlos en profundidad, se incorporan los enlaces a los documentos originales en la sección 5<sup>1</sup>.

### 3. Resultados fundamentales de la evaluación

#### 3.1. Los problemas de impacto

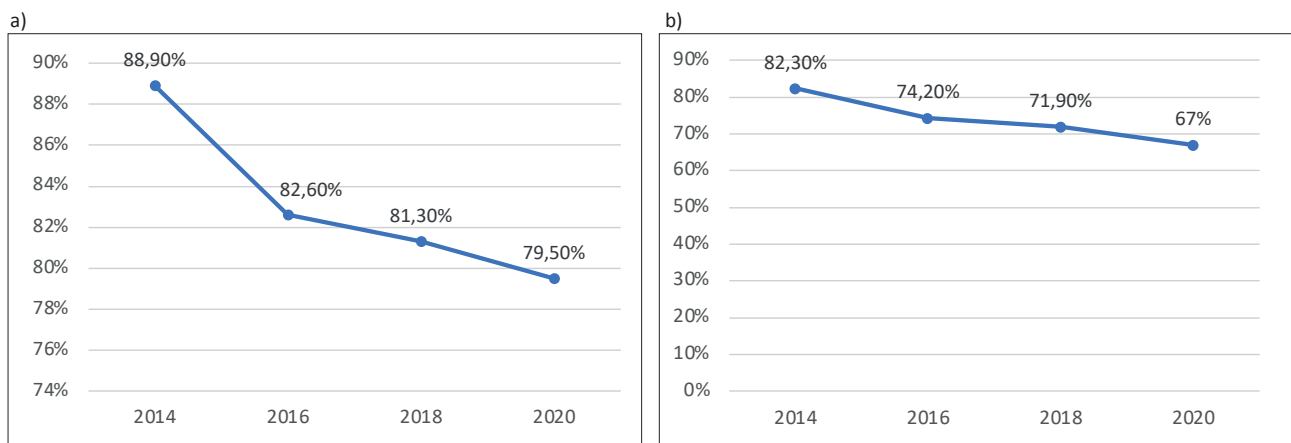
Quisiéramos iniciar la exposición de los datos de implementación con una previa reflexión sobre los problemas de impacto existentes. Hemos hecho referencia al relativo fracaso temporal de la política y deberíamos justificar con datos esta afirmación tan rotunda. Es importante destacar que las políticas de transparencia son a largo plazo, cuyos impactos no se pueden evaluar inmediatamente, probablemente, ni siquiera en los seis años que nuestro estudio incorpora. Pero lo cierto es que, por el momento, no se puede hablar de éxito. Para mostrar esta ausencia de impacto exitoso, vamos a aportar algunos datos que tratan de medir los tres tipos de impacto deseados.

En primer lugar, veremos datos sobre percepción de corrupción. Después, datos sobre confianza en las instituciones. Finalmente, datos sobre la calidad percibida del gobierno.

Estos datos son sobre Cataluña en su conjunto, pues no existen a nivel desagregado de municipio. No obstante, considerando que, como veremos, la *Generalitat* es, en general, el ente con una mayor y mejor implementación de la *Ley*, si en su conjunto los datos de impacto no son positivos para ella, difícilmente lo serán donde la implementación es baja o muy baja.

#### Datos de percepción de corrupción

Para analizar esta evolución utilizaremos las sucesivas encuestas realizadas por la *Oficina Antifraude de Cataluña* a una muestra representativa de ciudadanos/as, desde 2014 a 2020 (gráficos 1 y 2).



Gráficos 1 y 2. Evolución de la percepción de corrupción en Cataluña.

a) "En Cataluña hay mucha o bastante corrupción"

b) "La corrupción en Catalunya es un problema muy o bastante grave"

Fuente: Barómetros de percepción de corrupción. *Oficina Antifraude de Cataluña*.

De estos datos podemos constatar una reducción de la percepción de corrupción a medida que pasan los años desde la entrada en vigor de la *Ley 19/2014*, lo que a primera vista, contradice nuestra afirmación previa de que no había impacto. En todo caso, que todavía casi el 80% de las personas encuestadas creen que la corrupción es un problema grave o muy grave da una idea de la persistencia de la creencia.

#### Datos de confianza en las instituciones

Pasaremos ahora a analizar los datos de confianza en las instituciones, obtenidos del *Centre d'Estudis d'Opinió* de Catalunya. En el gráfico 3 se puede observar cómo ninguna de las instituciones recibe puntuaciones claramente positivas (en una escala de 10 puntos) en ningún momento y cómo tienen en su conjunto, tras siete años de aprobada la ley, puntuaciones inferiores a aquellas con las que se partía en 2014. La desconfianza de la que se partía no se ha superado.

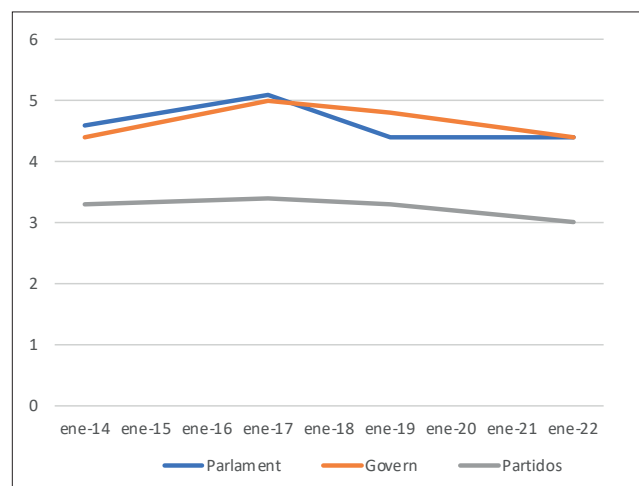


Gráfico 3. *Barómetro de Opinión Política de Cataluña*. Puntuaciones recibidas por las instituciones catalanas (sobre una escala de 10)

Fuente: *Centre d'Estudis d'Opinió - Baròmetre d'opinió política de Catalunya*



### Datos de calidad percibida del gobierno

Finalmente, por lo que respecta a los datos de calidad del gobierno, vamos a utilizar el *European quality of government index*, elaborado para la Unión Europea por el *Quality of Government Institute* de la *Universidad de Gotemburgo*. [https://ec.europa.eu/regional\\_policy/information-sources/maps/quality-of-government\\_en](https://ec.europa.eu/regional_policy/information-sources/maps/quality-of-government_en)

El *Índice europeo de calidad de gobierno (ICE)* recoge la media de las percepciones y experiencias de los ciudadanos sobre la corrupción, la calidad y la imparcialidad de tres servicios públicos esenciales –sanidad, educación y policía– en su región de residencia. Otras áreas de administración pública, como la inmigración, las aduanas o la seguridad nacional no se evalúan intencionadamente porque se tratan a nivel nacional o incluso supranacional. Al centrarse en estos tres servicios, los investigadores solicitan a los encuestados que califiquen sus servicios públicos con respecto a tres conceptos relacionados con el buen gobierno: la calidad, la imparcialidad y el nivel de corrupción de dichos servicios. Para ello, elaboran una batería de preguntas. Además, incluyen dos preguntas más en el índice: una sobre la imparcialidad de las elecciones regionales y la otra sobre la fuerza y la eficacia de los medios de comunicación de la región para denunciar la corrupción.

En la tabla 1 se puede ver la evolución de la calidad del gobierno en Cataluña desde 2010 hasta 2021. La media española está marcada por la flecha que cruza los rankings. La realidad es que de estos datos no se desprende que las políticas de transparencia y buen gobierno haya tenido el deseado impacto en la calidad de los servicios públicos de Cataluña. Más bien parece observarse un deterioro en la calidad del gobierno en estos años. Un deterioro que no es común en España y que da lugar a una diferencia cada vez mayor entre Comunidades Autónomas. Por supuesto que este deterioro no es debido a las propias políticas de buen gobierno, pero estas, al no implementarse adecuadamente, como trataremos de testar, no han podido detener el deterioro que fenómenos exógenos han producido sobre la percepción ciudadana.

Tras un análisis de conjunto podemos confirmar que existe un relativo fracaso, por el momento, en la generación de impactos positivos de la política de transparencia y buen gobierno en el sentido de que no se han conseguido los impactos esperados respecto a la reducción de la desafección y la promoción de la efectividad gubernamental. Tan solo ha mejorado la percepción de corrupción, un dato que es muy sensible a la existencia o no de escándalos durante la época de su medición. Como quiera que no se han producido nuevos escándalos relevantes, la percepción ha descendido. En cualquier caso, podemos suponer que la implementación de diversos instrumentos derivados de la ley también ha influido en rebajar las expectativas de corrupción existentes.

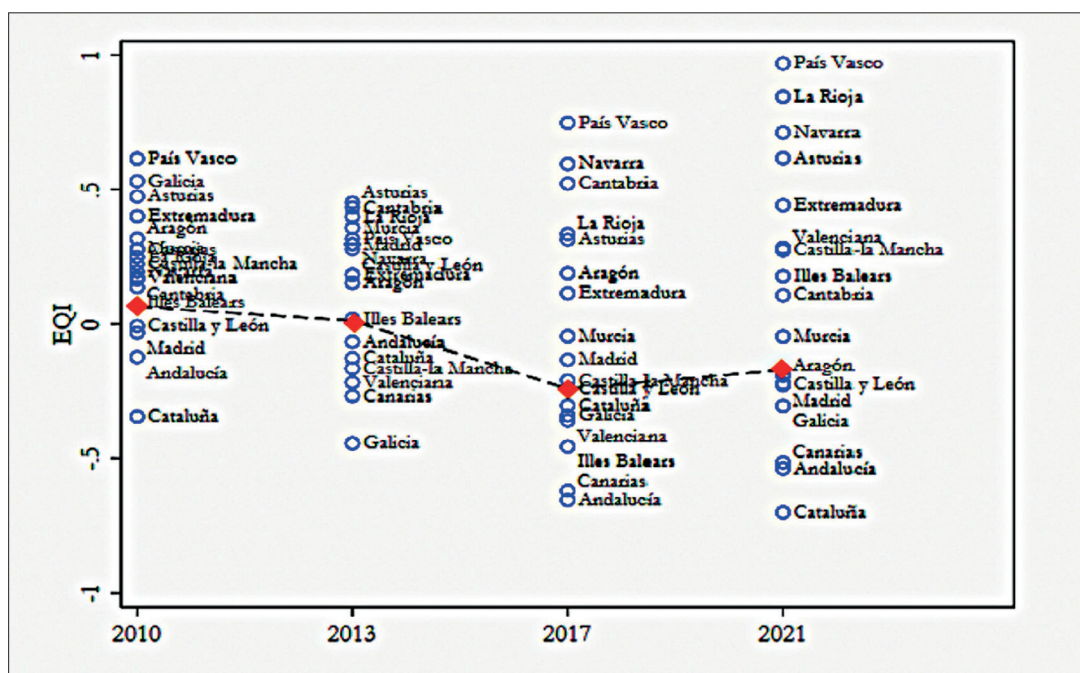


Tabla 1. Tendencias de calidad en los gobiernos regionales en el tiempo.  
Fuente: Charron; Lapuente; Bauhr, 2021, p. 18.

### 3.2. Publicidad activa

La evaluación del cumplimiento de las obligaciones de publicidad activa ha sido compleja; como indicamos, se han examinado más de 2.400 portales cada año. Globalmente, el nivel de cumplimiento ha sido bastante elevado en los aspectos generales de publicidad activa desde el comienzo. Para ello, ha sido fundamental el portal creado por el *Consorci Administració Oberta de Catalunya (AOC)* y puesto a disposición de los entes interesados. Desde 2015, la *Generalitat* ha cumplido con las obligaciones prácticamente casi al 90%, y los grandes municipios también. La Comunidad autónoma como tal y los grandes municipios ya participaban en la competencia que generaron los índices de transparencia que lan-

zó *Transparency International-España* desde 2008 para los ayuntamientos y desde 2010 para las comunidades autónomas. La información que ya se publicaba de manera sistemática, como la de contratación, se incorporó sin más a los portales, otra cosa fue la información nueva, que requirió esfuerzos extra y generación de nuevos

El diseño de la evaluación distinguía la evaluación de la publicidad activa y el derecho de acceso, de la evaluación del resto de obligaciones de la ley

datos a incorporar. Aún hoy, en 2022, para estos entes de cumplimiento avanzado, los contenidos pendientes de publicar son los mismos que ya aparecían en informes anteriores (cartas de servicios, evaluación de servicios públicos y respuestas anonimizadas a consultas ciudadanas). La publicación de las propuestas y las sugerencias ciudadanas y las respuestas anonimizadas en consultas ciudadanas es muy baja. La razón esencial no está en que no se quieran publicar, sino en que no se han cumplido las obligaciones previas que llevarían a tener elaborados esos documentos. En general, todo esto nos lleva a destacar la clara correlación entre el cumplimiento de las obligaciones, con su inclusión en los portales, y la dimensión de la Administración o ente. Las administraciones más pequeñas, con menores recursos, tienen más dificultades para cumplir con todos los requisitos de publicidad activa. Máxime cuando algunas de las demandas que se les hace de publicidad no pueden llevarse a efecto porque no se han acometido las reformas pertinentes o no se han introducido los instrumentos requeridos en la norma. Por ello, cuando ya en las grandes administraciones se observan algunas carencias, se puede predecir que en las pequeñas las carencias, normalmente, se convierten en incumplimientos.

Dar datos agregados de 2.400 portales requiere generalizar en exceso. Sí podemos afirmar que, salvo excepciones, no se encuentra información en formato reutilizable o que permita al ciudadano interactuar. Una gran parte de los datos publicados no permite, aún, la intervención de la ciudadanía en impresión, exportación, búsqueda con parámetros mínimamente sofisticados. Lo que es preocupante ha sido comprobar cómo las diferencias en el cumplimiento se han ido ensanchando con el paso del tiempo, por lo que se ha consolidado una especie de doble vía de cumplimiento: parte de los obligados se acercan al pleno cumplimiento en cuanto a contenidos y otros están estancados en un cumplimiento limitado y que no avanza sustancialmente (*Síndic de Greuges*, 2022, p. 17). Este estancamiento se ve en municipios pequeños, pero también en los entes instrumentales de la Administración, sobre todo en el nivel local. Es cierto que los entes instrumentales, en muchas ocasiones, son muy pequeños y con muy poco personal, lo cual dificulta cumplir con estas obligaciones, pero ello no reduce la responsabilidad de las Administraciones matriz que deberían apoyarlos para cumplir con la *Ley*. Por otra parte, hay entes instrumentales de un volumen enorme, sobre todo en la *Generalitat*, en áreas esenciales para el bienestar ciudadano (como la sanidad, servicios sociales, transporte...) que deberían mejorar su nivel de cumplimiento de las obligaciones de publicidad activa, uno de los aspectos esenciales de la *Ley 19/2014*. En conjunto, los consorcios y mancomunidades son los que acumulan más déficit de cumplimiento.

Como dijimos previamente, el portal creado por el *Consorti Administració Aberta de Catalunya (AOC)* ha sido esencial para facilitar la implementación de la ley, y, además, al ser una plataforma compartida por muchos entes, genera una estructura común de contenidos, basada en los requerimientos de la norma, facilitando a la ciudadanía la localización de contenidos de publicidad activa. Aun así, no es utilizado de forma plenamente generalizada, lo que produce que se mantenga una pluralidad de plataformas que confunden a los usuarios. Más aún, algunos ayuntamientos utilizan la sede electrónica como portal de transparencia, circunstancia que impide localizar información esencial a la ciudadanía.

Para terminar con esta parte, nos gustaría destacar las debilidades que entendemos más importantes en este ámbito. En general, la información que permitiría un mayor control de actividades clientelares o de conflictos de interés es la más débil. Como señala el informe del *Síndic de Greuges de Catalunya* (2022, p. 19), en todas las categorías de población es destacable la ausencia de información relativa a los grupos de interés que se relacionen con cargos públicos municipales. Una carencia que responde a que la mayoría de los entes no disponen de registro de grupos de interés propio ni se ha generalizado en el mundo local el uso del Registro de grupos de interés de Cataluña, ni la publicación de la agenda de los cargos públicos municipales, por lo que no es posible conocer las relaciones de influencia en el entorno municipal de forma generalizada. Otro ejemplo está en la publicación de declaraciones de patrimonio o intereses. Las declaraciones de patrimonio de electos, desde 2018 a 2021, en municipios de 5.000 hasta 20.000 habitantes, ha pasado de publicarse en el 50% al 66%, en los de 500 a 5.000 habitantes se ha pasado del 16% al 30%, y en los de menos de 500 del 12% al 16%. Con respecto a los códigos éticos, desde 2018 a 2021, en municipios de 5.000 hasta 20.000 habitantes, han pasado de publicarse en el 18,5% al 56%, de 500 a 5.000 habitantes se ha pasado del 19% al 33%, y de menos de 500 del 10% al 23%. Y en datos estadísticos sobre contratación, apenas el 7% de los ayuntamientos de menos de 20.000 habitantes cumple con esta obligación.

### 3.3. Derecho de acceso

El acceso a la información es el mecanismo de transparencia que permite que cualquier persona sin la necesidad de acreditar interés alguno pueda solicitar a la Administración pública que le facilite cualquier información que esté en su poder. El acceso a la información está regulado en nuestra legislación como un derecho subjetivo, cuyo ejercicio se encuentra formalizado y que goza de unas garantías tanto administrativas, a través de la reclamación ante un órgano independiente de garantía (por ejemplo, el *Consejo de Transparencia y Buen Gobierno* a nivel estatal o la *Comisión de Garantía del Derecho de Acceso a la Información Pública*, en el caso de Cataluña) (*Catalunya*, 2014, art. 18), como judiciales.

El acceso a la información constituye a su vez el mecanismo de garantía del principio de transparencia en la medida en que permite que la ciudadanía pueda tener conocimiento de toda aquella información que no se haya difundido previamente de manera proactiva por las propias administraciones públicas. El acceso a la información pública se ha ido consolidando desde la entrada en vigor de la *Ley 19/2014*. En esta dirección, podemos observar cómo ha habido un incremento año tras año del número de solicitudes de acceso a la información recibidas por las administraciones públicas catalanas desde que estas iniciaron la aplicación de la norma de transparencia (gráfico 4). Así se desprende de la lectura de los datos extraídos del cuestionario elaborado por el *Síndic de Greuges*. En efecto, en 2016, el primer año en que de manera completa se aplicó la *Ley*, se presentaron 9.127 solicitudes de acceso a la información. Si bien, en 2017, disminuyó un 21,7% el número (7.146), el año siguiente (2018), las solicitudes ascendieron a 10.944. Posteriormente volvieron a subir hasta 11.199 en 2019, descendiendo en 2020 un 11,8% (9.874).

Sin embargo, podemos observar también que estas variaciones no han sido homogéneas en todas las entidades públicas. Se debe tener presente que el 85% del total de las solicitudes registradas en 2020 corresponden a entidades locales y el 13,1% a la *Generalitat*. También se debe considerar que, generalmente, las entidades locales de mayor población reciben más solicitudes de acceso a la información que las más pequeñas (29,5% en el caso de las de más de 50.000 habitantes frente a 1,6% en las de menos de 500 habitantes). De todos modos, esta situación no es lineal, puesto que hay municipios medianos (de 5.000 a 20.000 habitantes), que reciben más solicitudes de acceso a la información (24,8%) que municipios grandes (de 20.000 a 50.000 habitantes (12,7% del total de solicitudes). Asimismo, es sorprendente cómo un 35,06% de las entidades públicas de Cataluña no recibieron ninguna solicitud de acceso a la información. Estas fueron mayoritariamente entidades de menos de 500 habitantes (52,85%). De hecho, a medida que se incrementa el grupo de población, el número de entidades que no recibieron ninguna solicitud de acceso a la información disminuye significativamente (4,35% en el caso de los municipios de más de 50.000 habitantes).

Además, podemos constatar que, si bien ha habido un mayor número de solicitudes de acceso a la información, Cataluña (0,21) se encuentra por debajo de la media entre las Comunidades Autónomas (0,32), con un menor número de solicitudes por cada 1.000 habitantes, tal y como se puede observar en la tabla 2.

Probablemente lo anterior se explica porque la regulación vigente del derecho de acceso presenta distintas limitaciones que pueden dificultar el ejercicio del derecho y su satisfacción por las administraciones públicas y, en última instancia, la efectividad de este mecanismo de transparencia (Cerrillo-Martínez, 2020). En primer lugar, la legislación básica ha sido muy exigente a la hora de prever los requisitos que deben concurrir en las solicitudes (por ejemplo, exigencia del uso de un medio que permita tener constancia de la identidad de la persona solicitante, lo que se ha traducido en la práctica en la exigencia del uso de una firma electrónica) y los trámites que deben conformar el procedimiento para su tramitación (por ejemplo, apertura de un plazo de quince días para que terceras personas cuyos derechos o intereses puedan verse afectados puedan presentar alegaciones). Esto ha podido dificultar el ejercicio del derecho de acceso, así como su tra-

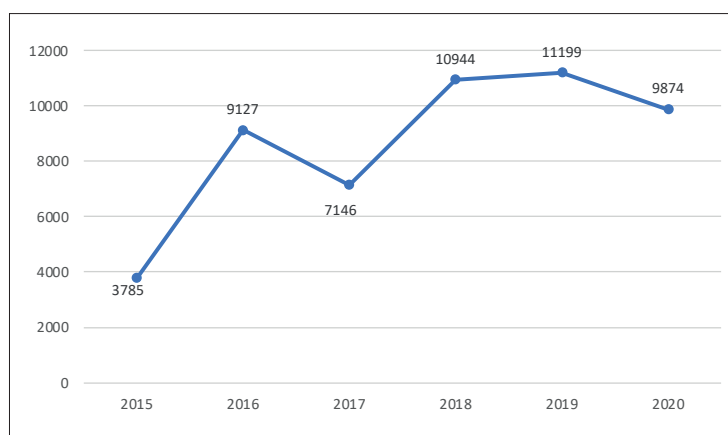


Gráfico 4. Variación en el número de solicitudes de acceso a la información  
Fuente: *Síndic de Greuges* (2017-2021)

Tabla 2. Número de solicitudes de acceso a la información por habitante

	Solicitudes recibidas 2019	Solicitudes por 1.000 habitantes 2019
Andalucía	7.245	1,09
Navarra	315	0,61
Aragón	459	0,43
Extremadura	357	0,41
Illes Balears	322	0,35
Galicia	746	0,33
Asturias	279	0,32
La Rioja	81	0,32
Murcia	293	0,25
Cataluña	1.286	0,21
Castilla-la Mancha	296	0,18
Castilla y León	337	0,17
Cantabria	74	0,15
Canarias	181	0,1
País Vasco	179	0,1
Comunidad Valenciana	360	0,09
Comunidad de Madrid	ND	

Fuente: *Síndic de Greuges de Catalunya* (2022)



mitación por la Administración pública. De hecho, a través del test del ciudadano oculto se ha observado un proceso de des-formalización de la resolución de las solicitudes de acceso a la información pública. Un 36% de las solicitudes de acceso a la información se han resuelto facilitando la información (por ejemplo, a través de un correo electrónico) sin que exista una resolución formal o se comunique formalmente dicha información. Si bien en 2020 se observa una disminución de estos supuestos respecto al año anterior (cuando supusieron el 45% de los casos), continúa siendo una muestra de la necesidad de reducir la carga que supone la tramitación de los procedimientos de acceso a la información pública.

En segundo lugar, el tiempo para poder acceder a la información es muy largo. Tal y como se desprende de la legislación vigente, el plazo máximo para resolver las solicitudes de acceso a la información es de un mes. Este plazo se puede alargar hasta treinta días más para suministrar la información en el formato que se haya pedido. Este plazo se encuentra lejos de los plazos más breves de resolución previstos en otros países de nuestro entorno donde se resuelven las solicitudes de acceso a la información de manera mucho más rápida (por ejemplo, 10 días en Portugal; 15 días en Finlandia, Polonia o la República Checa; 20 días en el Reino Unido o Eslovenia; un mes en Francia e Italia, según datos de **Fernández-Ramos y Pérez-Monguió**, 2020). De todos modos, no se puede desconocer que, en 2022, solo un 66,8% de las solicitudes formuladas por la ciudadana oculta fueron resueltas en el plazo establecido, aunque de ellas el 46% lo fueron en la mitad de plazo previsto de un mes.

En tercer lugar, el número de solicitudes de acceso a la información resueltas es relativamente bajo. Al menos así se desprende de los datos obtenidos en el test del ciudadano oculto que muestran como una de cada cinco solicitudes de acceso a la información no encuentran respuesta por parte de las administraciones públicas. Si bien, como se muestra en el gráfico 5, la situación ha ido mejorando año tras año, estas cifras pueden ser una muestra de la falta de voluntad en algunas administraciones públicas para dar respuesta a las solicitudes de acceso a la información pública o de las dificultades de algunas de ellas para hacerlo.

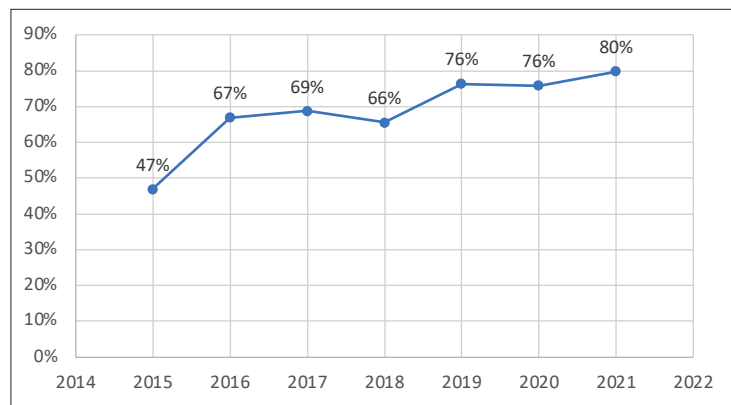


Gráfico 5. Variación en el número de respuestas en el test del ciudadano oculto.

Fuente: *Síndic de Greuges de Catalunya* (2022)

En cuarto lugar, hay que destacar en negativo el bajo número de administraciones públicas que han adoptado normas para desarrollar lo previsto en la legislación y de entidades que se han dotado de unidades para la tramitación de las solicitudes de acceso a la información pública. En esta dirección, los datos obtenidos revelan que, en 2021, únicamente un 3,28% de los sujetos obligados disponía de un procedimiento aprobado para la tramitación del derecho de acceso a la información pública. Estos mismos datos mostraban que sólo en el 7,35% de los casos analizados se había creado una unidad encargada de gestionar las solicitudes de acceso a la información. En particular, las entidades locales de mayor población fueron las que declararon haber creado dicha unidad (47,83% entre las de más de 50.000 habitantes y 36,36% entre las de 20.001 a 50.000 habitantes).

En su conjunto, podemos concluir que la implementación del derecho de acceso también tiene una doble vía, en la que algunas entidades progresan y otras permanecen estancadas. Además, el derecho de acceso genera impactos positivos cuando la ciudadanía se implica y demanda, quedando como una mera formalidad cuando no existe una vocación de transparencia compartida.

### 3.4. Transparencia de la actividad de influencia de los grupos de interés

La regulación de los grupos de interés es una pieza clave de cualquier regulación de la transparencia y del buen gobierno y buena administración (**Bernadí-Gil; Cerrillo-Martínez**, 2017, **Ponce-Solé**, 2019a). En esta dirección, una de las novedades que comportó la *Ley 19/2014*, de 29 de diciembre, fue la aprobación por primera vez en España de una norma reguladora de la actividad de los grupos de interés. La finalidad principal de esta regulación es garantizar la transparencia de la actividad de los grupos de interés en el desarrollo de su actividad de influencia ante las administraciones públicas, de manera que se pueda conocer quiénes son sus destinatarios y también sus beneficiarios. En la *Ley 19/2014*, la transparencia de los grupos de interés se garantiza a través de dos mecanismos:

- la inscripción de los grupos de interés en un registro público;
- la publicidad de la actividad de los grupos de interés, principalmente, a través de la difusión de las agendas de los altos cargos con los que se reúnen<sup>2</sup>.

A pesar de la novedad que supuso en su momento esta norma, en la práctica se ha constatado que no ha sido suficiente para lograr una transparencia adecuada de la actividad de influencia de los grupos de interés. Por un lado, a lo largo de estos años se ha observado que existen algunos problemas derivados de la propia norma que, ante la ausencia de referentes comparados, incluyó algunas previsiones que en la práctica se han visto de difícil interpretación (por ejemplo, la definición de grupo de interés o de las actividades de influencia que deben transparentarse), cumplimiento (por

ejemplo, la creación de un registro de grupos de interés en cada administración pública<sup>3</sup> o efectividad (por ejemplo, el régimen sancionador) (Bernadí-Gil; Cerrillo-Martínez, 2017; Cerrillo-Martínez, 2019).

Asimismo, existen otros aspectos que no fueron incluidos claramente por la *Ley 19/2014*, cuya regulación permitiría incrementar significativamente la transparencia de la actividad de los grupos de interés (por ejemplo, la regulación de la huella normativa) (Ponce-Solé, 2019a, p. 156).

Todo lo anterior debe valorarse teniendo al mismo tiempo en cuenta que la aplicación de la regulación de los grupos de interés es compleja y lleva su tiempo en dar sus frutos (Bernadí-Gil; Cerrillo-Martínez, 2017) y reconociéndose

“las dificultades inherentes a implantar una regulación de la actividad de influencia que no tiene antecedentes en nuestro país” (Sindic de Greuges, 2017, p. 27).

Pero más allá de estas dificultades derivadas de la propia normativa, no se pueden desconocer las limitaciones que ha habido en la práctica para aplicar lo previsto en la legislación de transparencia. Según los datos recogidos para la evaluación de la *Ley 19/2014*, a pesar del elevado número de reuniones mantenidas por las administraciones públicas catalanas con grupos de interés (en 2020, fueron 6.619), únicamente 22 entidades fueron las que publicaron los contactos mantenidos en su portal de transparencia y 29 las que comprobaron si el grupo de interés con el que se mantenía la reunión estaba inscrito en el *Registro de grupos de interés*. Estas cifras son más impactantes si tenemos en cuenta que el 70,96% de las reuniones registradas fueron mantenidas por altos cargos y personal directivo de la administración de la *Generalitat*; este hecho muestra cómo la implantación del sistema definido por la *Ley 19/2014* en el conjunto de administraciones públicas catalanas es bajo.

Más aún, es preciso destacar cómo, en el caso de la *Generalitat*, más allá de la entrada en vigor de la *Ley 19/2014*, el elemento determinante para el cumplimiento de la publicidad de las agendas fue la adopción del *Acuerdo Gov/82/2016*, de 21 de junio, por el que se aprueba el *Código de conducta de los altos cargos y personal directivo* de la administración de la *Generalitat* y de las entidades de su sector público, y otras medidas en materia de transparencia, grupos de interés y ética pública. Este acuerdo incluye un protocolo de actuación aplicable a las relaciones de los altos cargos y del personal directivo de la administración de la *Generalitat* y su sector público con los grupos de interés en el que, entre otros aspectos, se prevé que

“los altos cargos y el personal directivo pueden mantener contactos con un grupo de interés cuando esté acreditada su inscripción en el *Registro de grupos de interés*”.

El protocolo también establece que

“antes de mantener reuniones o de realizar actividades conjuntas con los grupos de interés, los altos cargos y el personal directivo deben comprobar que los grupos de interés afectados se encuentren inscritos en el *Registro de grupos de interés* y, en el supuesto de que no lo estén, recordar a quien les represente la obligación de solicitar esta inscripción siempre que quieran actuar como grupo de interés”.

Por último, se prevé que los altos cargos y personal directivo deben incorporar a sus agendas oficiales los contactos que mantengan con los grupos de interés. Otro tema que dejamos para otros análisis es el de la calidad de la información incorporada a los registros, que es muy baja, pues da información básica con la que es difícil conocer en concreto el contenido de las reuniones.

### 3.5. Sobre el buen gobierno y la buena administración

Al menos desde una perspectiva formal, el texto de la ley catalana es de las más avanzadas en estas cuestiones en el ámbito español, tanto estatal, donde la *Ley 19/2013, de 9 de diciembre, de transparencia, acceso a la información pública y buen gobierno* (España, 2013) sólo contiene una referencia a principios de buen gobierno, pero ningún instrumento específico para su efectividad, como autonómico. El Título V de la *Ley 19/2014* se titula, precisamente, “Del buen gobierno” e incluye diversos capítulos: el I titulado “Código de conducta de los altos cargos”, el II, “Derecho a una buena administración y a unos servicios públicos de calidad” y el III, dedicado a la “Mejora de la calidad normativa”. Pese a aludir específicamente al derecho a una buena administración en el Capítulo II del Título V (derecho previsto en el art. 30 del *Estatuto de Autonomía de Cataluña*, así como en el art.

41 de la *Carta de Derechos Fundamentales de la Unión Europea*) (Ponce-Solé, 2019b), al final sólo se menciona buena administración en el nombre de la *Ley*. Es cierto, en todo caso, que las delimitaciones entre los conceptos de buena gobernanza, buen gobierno, calidad del gobierno (con todo el debate propio que incorpora, ver Rothstein; Teorell, 2008; Agnafors, 2013), y el aludido de buena administración no son aún demasiado claras, lo que explica, por ejemplo, el confuso concepto incluido en el art. 2d de la ley, que mezcla el buen gobierno y la buena administración.

Tras un análisis de conjunto podemos confirmar que existe un relativo fracaso, por el momento, en la generación de impactos positivos de la política de transparencia y buen gobierno: no se han conseguido reducir la desafección y la promoción de la efectividad gubernamental

### 3.5.1. Códigos de conducta de altos cargos

En este epígrafe analizaremos brevemente el cumplimiento por parte de los entes obligados de los deberes vinculados a la promoción de la integridad en el servicio público y, en concreto, los relativos al Código de conducta y las cláusulas éticas en licitaciones y subvenciones. El artículo 55.3 de la *Ley 19/2014* establece que

“el Gobierno, los entes locales y los demás organismos e instituciones públicas incluidos en el artículo 3.1 deben elaborar un código de conducta de sus altos cargos

que concrete y desarrolle los principios de actuación a que se refiere el apartado 1, establezca otros adicionales, en su caso, y determine las consecuencias de incumplirlos, sin perjuicio del régimen sancionador establecido por la presente ley”.

La evaluación ha consistido, en primer lugar, en conocer si los entes habían aprobado un código ético (tabla 3).

Para los que respondieron afirmativamente, que apenas llega al 25%, se ha solicitado que se remita un link donde poder analizar el código. Finalmente, se han establecido unos criterios para evaluar la calidad del código. La tabla 4 muestra los contenidos mínimos del Código que se han establecido.

Tabla 4. Contenidos mínimos de los códigos

1. Establecimiento de unos principios éticos y unas reglas de conducta coherentes con lo que establece la <i>Ley 19/2014</i> .
2. Desarrollo de, al menos, los siguientes aspectos: <ul style="list-style-type: none"> <li>- Publicidad de la agenda.</li> <li>- Definición de los conflictos de interés y criterios para su regulación.</li> <li>- Garantías de imparcialidad en el ejercicio del cargo. Por ejemplo, la prohibición de aceptar regalos o los protocolos en caso de tener participaciones en empresas que contraten con la administración.</li> </ul>
3. Existencia de un sistema explícito de adhesión al código.
4. Creación de un Comité de ética que responda a demandas de clarificación y que vigile el cumplimiento.
5. Existencia de mecanismos de denuncia de los incumplimientos del código con protección al denunciante.
6. Existencia de un régimen de sanciones por incumplimiento.

Fuente: *Síndic de Greuges*

En 2017 se procedió a analizar todos los códigos enviados (161) para comprobar su calidad. Posteriormente, en 2018 y 2019, se analizó una muestra bastante extensa. En conjunto, se puede decir que, de los 250 aprobados hasta 2020, el 56% reunían las condiciones de calidad definidas en el estudio. Pero un 44% no cumplían aún con ellas. Es importante destacar que el incremento será elevado en próximos años, al haberse aprobado el *Código ético del servicio público de Cataluña* así como dos códigos-tipo a nivel local (*Código de conducta de los altos cargos de los entes locales*, elaborado por la *Red de Gobiernos Transparentes* de Cataluña en marzo de 2017, y *Código de conducta y buen gobierno tipo para cargos públicos representativos y directivos públicos de los gobiernos locales y de sus entidades del sector público institucional*, elaborado por la *Federación de Municipios de Cataluña*). En suma, copiar el código correspondiente será algo sencillo. Otra cosa es garantizar su aplicación.

Menos éxito aún ha tenido el cumplimiento del apartado 2 del artículo 55, que establece que:

“las administraciones y los organismos comprendidos en el ámbito de aplicación de esta ley deben incluir, en los pliegos de cláusulas contractuales y en las bases de convocatoria de subvenciones o ayudas, los principios éticos y las reglas de conducta a los que deben adecuar la actividad los contratistas y las personas beneficiarias, y deben determinar los efectos de un eventual incumplimiento de estos principios”.

Para facilitar el cumplimiento, se aprobó el *Acuerdo Gov/85/2016*, de 28 de junio, por el que

“se aprueba el modelo tipo de bases reguladoras de los procedimientos para la concesión de subvenciones en régimen de concurrencia competitiva, tramitados por la administración de la *Generalidad* y su sector público, y se aprueba su texto íntegro”.

Tras esta aprobación, podemos decir que, en 2020, en casi el 90% de las convocatorias de subvenciones de la *Generalitat* y en aproximadamente el 72% de las licitaciones se ha cumplido con esta obligación. Ahora bien, en el resto de los entes los datos son mucho menores (tablas 5 y 6).

Tabla 5. Convocatorias de subvenciones con principios éticos

¿En cuántas convocatorias de subvenciones se han incluido principios éticos y reglas de conducta en las bases de lea convocatorias?	Promedio	Total
Ayuntamientos de más de 50.000 habitantes	63%	368
Ayuntamientos de 20.001 a 50.000 habitantes	19%	151
Ayuntamientos de 5.001 a 20.000 habitantes	37%	475
Ayuntamientos de 500 a 5.000 habitantes	35%	213
Ayuntamientos de menos de 500 habitantes	17%	25
Consells comarcals	30%	48
Diputaciones	64%	76
Entidades supramunicipales y entidades reguladoras o de control	84%	16
Universidades	12%	34

Fuente: *Sindic de Greuges*

Tabla 6. Convocatorias de licitaciones con principios éticos

¿En cuántas convocatorias de licitaciones se han incluido principios éticos y reglas de conducta en las bases de lea convocatorias?	Promedio	Suma
Ayuntamientos de más de 50.000 habitantes	91,6%	3.502
Ayuntamientos de 20.001 a 50.000 habitantes	59,0%	830
Ayuntamientos de 5.001 a 20.000 habitantes	48,0%	1.053
Ayuntamientos -de 500 a 5.000 habitantes	40,0%	1.364
Ayuntamientos de menos de 500 habitantes	22,0%	114
Consells comarcals	49,0%	361
Diputaciones	95,0%	471
Entidades supramunicipales y entidades reguladoras o de control	100%	418
Universidades	55,7%	390

Fuente: *Sindic de Greuges*

En todo caso, para analizar los impactos de estas normas, sobre todo en la percepción de corrupción, sería importante considerar también la aprobación el 15 de enero de 2020 de la *Estratègia de lluita contra la corrupció i d'enfortiment de la integritat pública* de la *Generalitat*. Esta ambiciosa estrategia tenía 25 actuaciones y 89 sub-actuaciones que incluían también medidas en integridad. La implementación de estas finalizó en enero de 2022<sup>4</sup>. Tras cumplir una gran parte de sus objetivos, ha quedado, por el momento, sin continuidad.

### 3.5.2. Cartas de servicios y la buena administración

En relación con las cartas de servicios, técnica bien conocida de buena gestión pública, que empezó a impulsarse en el Reino Unido en los años 90 del pasado siglo (Deakin, 2009), como señala el *Dictamen del Consejo de Estado español 219/96*, las mismas permiten

“hacer efectivo el principio de información a los ciudadanos y de publicidad de la acción administrativa, a través de la consecución de una mayor transparencia en la actuación administrativa con los consiguientes incrementos de su control y de la participación de los ciudadanos y mejora de la eficacia y calidad en la prestación de Servicios”.

La *Ley catalana* impone la aprobación obligatoria de estas cartas, que deben fijar estándares de buena administración concretos (art. 59 de la *Ley*). Además, estas cartas adquieren carácter obligatorio para la entidad que las aprueba y carácter normativo, por lo que no pueden modificarse por resolución administrativa, sólo por nueva norma. Este carácter normativo se ha modificado por *Ley 5/2020*, en una nueva redacción del art. 59 de la *Ley 19/2014* que busca flexibilizar su régimen normativo.



Las evaluaciones realizadas en esta materia detectan dos niveles de cumplimiento bien diferenciados. A nivel autonómico, la aprobación de cartas de servicios es sorprendentemente escasa, mientras que, en el nivel local se han aprobado muchas más cartas de servicio, sin por ello cumplir de forma rigurosa con las demandas de la *Ley*, sobre todo en su calidad (tabla 7).

Es importante resaltar que uno de los trabajos más laboriosos de la evaluación ha sido analizar la calidad de las cartas aprobadas hasta el momento. Para ello, se han establecido unos parámetros con los que estudiar cada carta y darle una puntuación de 0 a 10 (tabla 8).

De este análisis, que supone un estudio de más de 350 cartas, se puede destacar que:

- En términos generales (para detalle estadístico acudir a los informes completos referidos en la nota 1), el cumplimiento de las exigencias mínimas legales no suele ser completa, salvo excepciones que muestran una buena práctica.
- Las cartas raramente incluyen referencia a que, de acuerdo con la *Ley*, tienen naturaleza reglamentaria y que el contenido de las cartas de servicio es vinculante para la Administración y los usuarios, pudiendo ser invocado en vía de recurso o reclamación.
- En algunas ocasiones, la carta sí incluye una cláusula de exención de responsabilidad patrimonial de la Administración por incumplimiento de los estándares, que sería inadecuada e ilegal.
- A menudo existe remisión a ordenanzas fiscales para el coste del servicio, dificultando la comprensión al ciudadano.
- Ha sido frecuente la elaboración de meros catálogos de servicios, exponiendo simplemente los servicios que se prestan, pero sin fijar los estándares exigibles. La falta de tradición histórica en el establecimiento de estándares de buena administración exigibles por los ciudadanos explica en gran medida estos resultados.

En cuanto a la obligación establecida en la *Ley* de la evaluación de la calidad de los servicios públicos, aspecto íntimamente vinculado con el anterior, los diferentes análisis realizados muestran cómo, de las encuestas efectuadas año tras año, se desprende la falta de estructuración de un sistema de evaluación del nivel de satisfacción de los usuarios de los servicios públicos adecuado a las previsiones de la *Ley*, no dándose tampoco cumplimiento a la obligación de publicar en el portal de transparencia los resultados de las encuestas de satisfacción.

### 3.5.3. Mejora de la calidad normativa, el buen gobierno y la buena administración

En relación con la calidad normativa, es preciso destacar la enorme cantidad de normas existentes y la importancia de su simplificación. A principios de julio de 2022, momento de redacción de estas líneas, en el *Portal Jurídico de Cataluña* se cifraban en 996 las leyes vigentes, en

Tabla 7. Cartas de servicio aprobadas

	2016	2017	2018	2020
<i>Generalitat</i>	2	3	0	0
Ayuntamientos de más de 50.000 habitantes	128	153	267	
Ayuntamientos de 20.001 a 50.000 habitantes	43	47	125	
Ayuntamientos de 5.001 a 20.000 habitantes	39	2	42	
Ayuntamientos de 500 a 5.000 habitantes	88	172	16	
Ayuntamientos -de menos de 500 habitantes			25	
Consells comarcals	1	1	3	
Diputaciones	1	0	1	
Entidades reguladoras	0	9	7	
Universidades	88	242	90	
Entidades públicas				
Total				24 <sup>5</sup>

Fuente: *Síndic de Greuges*

Tabla 8. Contenidos de evaluación de las cartas de servicio

1. Organización y la forma de gestión del servicio
2. Identificación de los responsables de la gestión
3. Estándares mínimos del servicio, desglosados en su caso por categorías de prestaciones
4. Indicadores para evaluar la aplicación
5. Condiciones de acceso
6. Instrumentos para evaluar la aplicación
7. Derechos y deberes de los usuarios
8. Régimen económico aplicable, con indicación de las tasas y los precios públicos que sean aplicables, en su caso
9. Vías de reclamación utilizables
10. Vías utilizables para que los usuarios puedan obtener información y orientación con relación al servicio

Fuente: *Síndic de Greuges*

Tabla 9. Normas aprobadas con evaluación de impacto normativo

	2016	2017	2018	2020
<i>Generalitat</i>	138	160	180	162
Ayuntamientos de más de 50.000 habitantes	46	96	66	40
Ayuntamientos de 20.001 a 50.000 habitantes	80	26	84	10
Ayuntamientos de 5.001 a 20.000 habitantes	sd	21	39	39
Ayuntamientos de 500 a 5.000 habitantes	sd	318	109	47
Ayuntamientos de menos de 500 habitantes	sd <sup>6</sup>			10
Consells comarcals		11	13	2
Diputaciones		1	1	0
Entidades supramunicipales		0	1	0

Fuente: *Síndic de Greuges*

7.682 los decretos y en 17.924 las órdenes, si bien en estos dos últimos casos, la denominación no garantiza el hallarnos ante auténticas normas jurídicas. Esta proliferación normativa, bien conocida, se comprueba también en los sucesivos informes de evaluación de la *Ley* llevados a cabo desde 2015. El análisis de la mejora de la calidad normativa (*better regulation*, en el lenguaje propio de la *Unión Europea*, como es sabido), que es un elemento clave del buen gobierno y la buena administración, ha permitido distinguir aquí también, como en el ámbito de las cartas de servicios, pero a la inversa, como veremos, dos niveles muy distintos de cumplimiento de la ley catalana.

Por un lado, el autonómico, donde la *Generalitat de Catalunya* cuenta con una unidad específica, incardinada en el *Departamento de Presidencia*, que ofrece apoyo desde hace más de una década a los otros departamentos de la *Generalitat* y donde las evaluaciones *ex ante*, expresadas en el desarrollo de evaluaciones de impacto normativo, como exige la ley catalana, en conexión con la ley referida al procedimiento de elaboración de reglamentos, la 26/2010, están bien asentadas. En todo caso, existe una debilidad con las evaluaciones *ex post*, ámbito en que la legislación es más vaga y el desarrollo en la práctica ha sido inexistente.

Por otro, encontramos el nivel municipal, en el que la calidad normativa es muy deficiente, y donde las evaluaciones *ex ante* son muy escasas, por no hablar ya de las evaluaciones *ex post*, totalmente inexistentes (tabla 9). Las razones de tal diferencia pueden probablemente encontrarse tanto en la ausencia de unidades locales específicas dedicadas a la *better regulation*, como en la falta de cultura de gestión pública en esta área, así como de personal formado en la caja de herramientas de la mejora normativa. Las conclusiones derivadas de las evaluaciones de la ley han insistido en el importante papel que deberían tener los ámbitos supramunicipales en el apoyo a la realización de estas evaluaciones, cosa que hasta el momento no ha sucedido.

### 3.6. Sobre el régimen sancionador

Además de los controles internos de cada ente, la *Ley 19/2014* prevé que el *Síndic de Greuges*, la *Sindicatura de Cuentas* y la *Oficina Antifraude de Cataluña* deben velar por su cumplimiento. Para asegurar el cumplimiento, la *Ley 19/2014* dispone un completo régimen sancionador que incluye un listado muy extenso de infracciones de transparencia, acceso a la información pública, buen gobierno y gobierno abierto. También determina la responsabilidad por la comisión de las infracciones tipificadas en la *Ley* y define el procedimiento sancionador concretando los órganos competentes para ordenar su incoación, instruirlo y resolver. Pues

Tabla 10. Procedimientos sancionadores incoados por incumplimiento de la *Ley 19/2014*

	2016	2017	2018	2020
Ayuntamientos de más de 50.000 habitantes	0	2	0	0
Ayuntamientos de 20.001 a 50.000 habitantes	0	0	2	0
Ayuntamientos de 5.001 a 20.000 habitantes	0	0	2	6
Ayuntamientos de 500 a 5.000 habitantes	12	0	1	3
Ayuntamientos de menos de 500 habitantes				0
<i>Generalitat</i>	0	0	0	0
Consells comarcals	0	0	0	0
Diputaciones	0	0	0	0
Entidades supramunicipales	0	0	1	0
Universidades	0	0	0	0
Total	12	2	6	9

Fuente: *Síndic de Greuges*

Tabla 11. Número de sanciones impuestas por incumplimiento de la *Ley 19/2014*

	2016	2017	2018	2020
Ayuntamientos de más de 50.000 habitantes	0	2	6	0
Ayuntamientos de 20.001 a 50.000 habitantes	0	0	0	0
Ayuntamientos de 5.001 a 20.000 habitantes	0	0	0	2
Ayuntamientos de 500 a 5.000 habitantes	0	0	7	10
Ayuntamientos de menos de 500 habitantes			3	0
<i>Generalitat</i>	0	0	0	0
Consells comarcals	0	0	0	0
Diputaciones	0	0	0	0
Entidades supramunicipales	0	0	0	0
Universidades	0	0	0	0
Total	0	2	16	12

Fuente: *Síndic de Greuges*

Tabla 12. Número de denuncias por incumplimiento de la *Ley 19/2014*

	2016	2017	2018	2020
Ayuntamientos de más de 50.000 habitantes	0	17	19	18
Ayuntamientos de 20.001 a 50.000 habitantes	0	13	8	5
Ayuntamientos de 5.001 a 20.000 habitantes	10	9	12	13
Ayuntamientos de 500 a 5.000 habitantes	8	33	16	14
Ayuntamientos de menos de 500 habitantes				0
<i>Generalitat</i>	0	2	1	0
Consells comarcals	0	0	0	1
Diputaciones	0	0	0	0
Entidades supramunicipales				0
Universidades	0	1	3	0
Otros entes	0	0	1	
Total	18	75	60	51

Fuente: *Síndic de Greuges*

bien, uno de los mejores ejemplos de la débil implementación de algunos de los compromisos de la norma es precisamente el del régimen sancionador. Este constituía, precisamente, uno de los aspectos más innovadores de la norma frente a la norma estatal, que prácticamente deja sin sanción los incumplimientos a las obligaciones de transparencia. Sin embargo, en general, tras seis años, podemos decir que el régimen sancionador sigue prácticamente sin utilizarse (tabla 10).

Como ejemplo del bajo interés en desarrollar sistemas de sanción, es de destacar, en cuanto al cumplimiento del art. 89.2 de la *Ley 19/2014*, los continuos retrasos en la constitución del órgano sancionador colegiado que preveía la *Ley*. Todo esto lleva a que, el número de sanciones finalmente impuestas por incumplimientos sea casi nula (tabla 11).

Tal vez, esta cierta sensación de impunidad e inutilidad de denunciar incumplimientos explique que las denuncias no avancen e, incluso, retrocedan en su conjunto, año tras año desde 2017 (tabla 12).

#### 4. Discusión y conclusiones

Tras analizar de forma exhaustiva el grado de cumplimiento de la *Ley 19/2014* durante cinco años (en 2019 no realizamos la evaluación), podemos concluir que nuestra hipótesis inicial no se cumple plenamente. Los datos indican que la aplicación de la *Ley* por parte de la *Generalitat* (con alguna excepción, como la aprobación y publicación de cartas de servicio) y los grandes municipios es aceptable. Obviamente, podría ser mucho mayor, sobre todo en la investigación de oficio, o a través de denuncias, de los incumplimientos y en la sanción de los casos que se comprueben como ciertos. Pero para una ley tan compleja y exigente y con tantas novedades culturales sobre la tradicional burocracia legalista, se puede considerar que los avances en transparencia dan para un aprobado y no debería hablarse de claro fracaso en la implementación.

Otra cosa es la implementación en los municipios más pequeños y en los entes instrumentales, donde las mejoras posibles son enormes y sí podría hablarse, tras seis años desde la aprobación de la *Ley* de una cierta falta de aplicación efectiva, especialmente en relación con las obligaciones que no se canalizan a través de los servicios e instrumentos facilitados por el *Consorti Administració Oberta de Catalunya*. Por otro lado, específicamente, parecen detectarse relevantes problemas de implementación de los mecanismos de buen gobierno y buena administración previstos en la *Ley*. La aplicación en este ámbito avanza muy lentamente y parece tropezar con una cultura de gobierno y administrativa que históricamente no ha mostrado especial atención a las cuestiones de calidad institucional. Ello explica que el desarrollo reglamentario efectuado de la *Ley*, por ejemplo, no haya contemplado ninguna regulación de los cruciales aspectos de buen gobierno y buena administración (*Decreto 8/2021*, de 9 de febrero).

En todo caso es importante destacar que la mayoría de la población de Cataluña ha podido ver algunas mejoras en la calidad institucional, desde el desarrollo de la publicidad activa pasando por la regulación del *lobby* o la aprobación de códigos éticos. Sin embargo, ello no ha impedido que la desconfianza en las instituciones se mantenga e incluso aumente, que la percepción sobre la calidad del gobierno caiga a niveles desconocidos o que aún un 80% de la población considere que la corrupción es un problema bastante o muy grave en Cataluña. Todo ello nos lleva a ofrecer, para una próxima investigación, una nueva hipótesis: aunque la ley de transparencia sea de calidad aceptable y se implemente suficientemente en sus específicos elementos de transparencia, una falta de atención a la aplicación de instrumentos específicos de buen gobierno y de buena administración puede dificultar su adecuado impacto. A ello conviene añadir la importancia de fenómenos exógenos, que generan polarización y rompen consensos básicos en una sociedad, y que impedirían que, aun con una implementación más exigente, los impactos previsibles se pudieran manifestar en toda su plenitud.

Los datos indican que la aplicación de la *Ley 19/2014* por parte de la *Generalitat* (con alguna excepción, como la aprobación y publicación de cartas de servicio) y los grandes municipios es aceptable

Este artículo tiene limitaciones, pues se ha centrado en un elemento específico de la teoría inicialmente bosquejada, y ha aportado un desarrollo esencialmente descriptivo de la aplicación de la *Ley 19/2014*. Estudios más desarrollados que incidan en las causas de los éxitos y fracasos de la implementación existente ayudarán a tener una visión más completa. No obstante, creemos que se ha aportado, por primera vez en la bibliografía sobre transparencia pública existente en España, un estudio de implementación de políticas con una fuerte base empírica y desarrollo exhaustivo.

#### 5. Notas

1. Los documentos con los datos están en los siguientes enlaces:

2021: <https://www.sindic.cat/ca/page.asp?id=609>

2019: <https://www.sindic.cat/ca/page.asp?id=497>

2018: <https://www.sindic.cat/ca/page.asp?id=479>

2017: <https://www.sindic.cat/ca/page.asp?id=451>

2016: <https://www.sindic.cat/ca/page.asp?id=358>

2. Según datos facilitados por el *Registro de grupos de interés de Cataluña*, en diciembre de 2020 constaban inscritos 3.819 grupos de interés.

3. Para dar respuesta a este problema se adoptó el *Decreto-ley 1/2017*, de 14 de febrero, por el que se crea y se regula el *Registro de grupos de interés de Cataluña*.
4. Véase el informe final en:  
[https://governobert.gencat.cat/web/.content/01\\_Que\\_es/09\\_Estrategia\\_integritat/docs/informe\\_final\\_estrategia\\_2022.pdf](https://governobert.gencat.cat/web/.content/01_Que_es/09_Estrategia_integritat/docs/informe_final_estrategia_2022.pdf)
5. En 2020, tras analizar todas las cartas enviadas se comprobó que, propias del año 2020, sólo había 24 que reunieran todas las condiciones.
6. Los datos aportados fueron claramente erróneos en ese primer año de evaluación. Preguntadas las administraciones locales en concreto por normas sometidas a evaluaciones de impacto normativo *ex ante* pareció aportarse en realidad el número total de normas aprobadas, sin consideración a lo preguntado. Matizado y reforzado el cuestionario en ediciones posteriores, el número de respuestas descendió bruscamente.

## 6. Referencias

- Acemoglu, Daron; Robinson, James A.** (2012). *Why nations fail: The origins of power, prosperity, and poverty*. New York: Crown; London: Profile Books. ISBN: 978 0 307719225
- Adserà, Alicia; Boix, Carles; Payne, Mark** (2003). "Are you being served? Political accountability and quality of government". *Journal of law economics & organization*, v. 19, n. 2, pp. 445-490.  
<https://doi.org/10.1093/jleo/ewg017>
- Agnafors, Marcus** (2013). "Quality of government: Toward a more complex definition". *American political science review*, v. 107, n. 3, pp. 433-445.  
<https://doi.org/10.1017/S0003055413000191>
- Bastida, Francisco; Benito, Bernardino** (2007). "Central government budget practices and transparency: An international comparison". *Public administration*, v. 85, n. 3, pp. 667-716.  
<https://doi.org/10.1111/j.1467-9299.2007.00664.x>
- Bauhr, Monika; Grimes, Marcia** (2014). "Indignation or resignation: The implications of transparency for societal accountability". *Governance*, v. 27, n. 2, pp. 291-320.  
<https://doi.org/10.1111/gove.12033>
- Bellver, Ana; Kaufmann, Daniel** (2005). *Transparenting transparency: Initial empirics and policy applications*. Washington D.C.: The World Bank discussion paper.  
<http://web.worldbank.org/archive/website00818/WEB/PDF/TRANSP-5.PDF>
- Benito, Bernardino; Bastida, Francisco** (2009). "Budget transparency, fiscal performance, and political turnout: An international approach". *Public administration review*, v. 69, n. 3, pp. 403-417.  
<https://www.jstor.org/stable/27697882>
- Bernadí-Gil, Xavier; Cerrillo-Martínez, Agustí** (2017). "Transparència, integritat i grups d'interès. Deu lliçons apreses de l'aplicació de la Llei 19/2014, del 29 de desembre". *Revista catalana de dret públic*, n. 55.  
<https://doi.org/10.2436/rcdp.i55.2017.3017>
- Bovens, Mark; Goodin, Robert E.; Schillemans, Thomas** (eds.) (2014). *The Oxford handbook of public accountability*. Oxford: Oxford University Press. ISBN: 978 0 199641253
- Brunetti, Aymo; Weder, Beatrice** (2003). "A free press is bad news for corruption". *Journal of public economics*, v. 87, n. 7-8, pp. 1801-1824.  
[https://doi.org/10.1016/S0047-2727\(01\)00186-4](https://doi.org/10.1016/S0047-2727(01)00186-4)
- Campos-Domínguez, Eva; Coroján, Ana** (2013). "Estado del arte del gobierno abierto: promesas y expectativas". En: Hofmann, Andrés; Ramírez, Álvaro; Bojórquez, José-Antonio. *La promesa del gobierno abierto*. México: ITaip.  
<https://archivos.juridicas.unam.mx/www/bjv/libros/11/5182/9.pdf>
- Catalunya** (2014) "Ley 19/2014, de 29 de diciembre, de transparencia, acceso a la información pública y buen gobierno". *Diari Oficial de la Generalitat de Catalunya*, n. 6780, 31 diciembre.  
<https://portaljuridic.gencat.cat/eli/es-ct/l/2014/12/29/19>
- Cerrillo-Martínez, Agustí** (2011). "Transparencia administrativa y lucha contra la corrupción en la Administración local". En: *Anuario del gobierno local 2011*. Madrid: Fundación Democracia y Gobierno Local, pp. 277-313. ISBN: 978 84 72486591  
[https://repositorio.gobiernolocal.es/xmlui/bitstream/handle/10873/1255/16\\_Cerrillo\\_Transparencia.pdf](https://repositorio.gobiernolocal.es/xmlui/bitstream/handle/10873/1255/16_Cerrillo_Transparencia.pdf)
- Cerrillo-Martínez, Agustí** (2019). "La regulación de los grupos de interés en Cataluña. Una aproximación a la Ley 19/2014, de 29 de diciembre". En: Rubio-Núñez, Rafael. *La regulación de los grupos de interés en España. Análisis de la normativa autonómica, local y sectorial*. Madrid: Centro de Estudios Políticos y Constitucionales, pp. 82-116. ISBN: 978 84 25917974

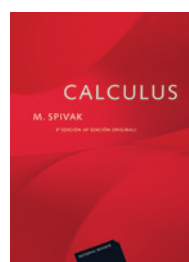
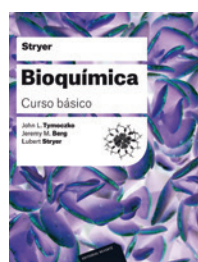
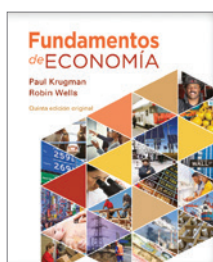


- Cerrillo-Martínez, Agustí** (2020). “Las limitaciones en el ejercicio del derecho de acceso a la información pública identificadas a través del test de la ciudadana oculta”. En: Cotino-Hueso, Lorenzo; Boix-Palop, Andrés. *Los límites al derecho de acceso a la información pública*. Valencia: Tirant lo Blanch, pp. 99-130. ISBN: 978 84 73515771
- Charron, Nicholas; Lapuente, Victor; Bauhr, Monika** (2021). *Sub-national quality of government in EU member states: Presenting the 2021 European quality of government index and its relationship with Covid-19 indicators*. University of Gothenburg: The QoG Working Paper Series 2021:4.  
[https://www.gu.se/sites/default/files/2021-05/2021\\_4\\_%20Charron\\_Lapuente\\_Bauhr.pdf](https://www.gu.se/sites/default/files/2021-05/2021_4_%20Charron_Lapuente_Bauhr.pdf)
- Crozier, Michel** (1984). *No se cambia la sociedad por decreto*. Madrid: INAP. ISBN: 8473511729
- Cruz-Rubio, César-Nicandro** (2015). “¿Qué es (y qué no es) gobierno abierto? Una discusión conceptual”. *Eunomía. Revista en cultura de la legalidad*, v. 8, pp. 37-53.  
<https://e-revistas.uc3m.es/index.php/eunom/article/view/2475>
- Cucciniello, Maria; Porumbescu, Gregory A.; Grimmelikhuijsen, Stephan** (2017). “25 years of transparency research: Evidence and future directions”. *Public administration review*, v. 77, n. 1, pp. 32-44.  
<https://onlinelibrary.wiley.com/doi/abs/10.1111/puar.12685>
- Deakin, Nicholas** (2009). “Citizens, charters and concordats: how the Major government confronted the challenge of engagement with civil society in public sector reform”. *Observatoire de la société britannique*, n. 7, pp. 49-61.  
<https://doi.org/10.4000/osb.729>
- Dye, Thomas R.** (2013). *Understanding public policy* (14th. ed.). New Jersey: Prentice Hall. ISBN: 978 0 136131472
- España** (2013) “Ley 19/2013, de 9 de diciembre, de transparencia, acceso a la información pública y buen gobierno”. *Boletín oficial del Estado*, n. 295, 10 diciembre.  
<https://www.boe.es/eli/es/l/2013/12/09/19/con>
- Fernández-Ramos, Severiano; Pérez-Monguió, José-María** (2020). *El derecho de acceso a la información pública en España* (2ª ed.). Navarra: Thomson-Reuters-Aranzadi. ISBN: 978 84 13093062
- Green, Edward J.; Porter, Robert H.** (1984). “Noncooperative collusion under imperfect price information”. *Econometrica*, v. 52, n. 1, pp. 87-100.  
<https://doi.org/10.2307/1911462>
- Grimmelikhuijsen, Stephan G.; Piotrowski, Suzanne J.; Van-Ryzin, Greg G.** (2020). “Latent transparency and trust in government: Unexpected findings from two survey experiments”. *Government information quarterly*, v. 37, n. 4, 101497.  
<https://doi.org/10.1016/j.giq.2020.101497>
- Hill, Michael; Hupe, Peter** (2002). *Implementing public policy: Governance in theory and in practice*. London: Sage ISBN: 978 0 761966289  
[http://www.untag-smd.ac.id/files/Perpustakaan\\_Digital\\_2/PUBLIC%20POLICY%20Implementing%20Public%20Policy%20\(2002\).pdf](http://www.untag-smd.ac.id/files/Perpustakaan_Digital_2/PUBLIC%20POLICY%20Implementing%20Public%20Policy%20(2002).pdf)
- Hood, Christopher** (2010). “Accountability and transparency: Siamese twins, matching parts, awkward couple?”. *West European politics*, v. 33, n. 5, pp. 989-1009.  
<https://doi.org/10.1080/01402382.2010.486122>
- Hood, Christopher; Heald, David** (eds.) (2006). *Transparency: The key to better governance?*. Oxford: Oxford University Press. ISBN: 978 0 197263839  
<https://doi.org/10.5871/bacad/9780197263839.001.0001>
- Lathrop, Daniel; Ruma, Laurel** (2010). *Open government: Collaboration, transparency, and participation in practice*. Sebastopol: O’Reilly Media. ISBN: 978 0 596804350
- Lederman, Daniel; Loayza, Norman V.; Soares, Rodrigo R.** (2001). “Accountability and corruption. Political institutions matter”. *Economics and politics*, v. 17, n. 1.  
<https://doi.org/10.1111/j.1468-0343.2005.00145.x>
- Manin, Bernard** (1997). *Los principios del gobierno representativo*. Madrid: Alianza Editorial. ISBN: 978 84 20629049
- March, James G.; Olsen, Johan P.** (1989). *Rediscovering institutions: The organizational basis of politics*. New York: The Free Press. ISBN: 978 0 029201152
- Meijer, Albert** (2013). “Understanding the complex dynamics of transparency”. *Public administration review*, v. 73, n. 3, pp. 429-39.  
<https://www.jstor.org/stable/42002946>
- Mungiu-Pippidi, Alina; Dadašov, Ramin** (2016). *Measuring control of corruption by a new index of public integrity*. European Research Centre for Anti-Corruption and State-Building. Working paper, n. 48.  
<https://www.againstcorruption.eu/wp-content/uploads/2016/04/WP-48-IPI.pdf>

- North, Douglas C.** (2010). *Understanding the process of economic change*. Princeton: Princeton University Press. ISBN: 978 1 400829484
- Ortiz-Escobar, David A.; Ordóñez-Beltrán, Sergio** (2019). “Buena administración, transparencia y eficiencia: evidencia de los municipios de Colombia”. *Revista digital de derecho administrativo*, n. 21, pp. 179-199.  
<https://doi.org/10.18601/21452946.n21.09>
- Pierson, Paul; Skocpol, Theda** (2001). “Historical institutionalism in contemporary political science”. In: Katznelson, Ira; Milner, Helen V. *Political science: State of the discipline*. New York: Norton, pp. 693-721. ISBN: 978 0 393978711  
[http://nurmandi.staff.umy.ac.id/files/2012/08/Pierson\\_Skocpol.pdf](http://nurmandi.staff.umy.ac.id/files/2012/08/Pierson_Skocpol.pdf)
- Piotrowski, Suzanne J.; Van-Ryzin, Gregg G.** (2007). “Citizen attitudes toward transparency in local government”. *The American review of public administration*, v. 37, n. 3, pp. 306-323.  
<https://doi.org/10.1177/0275074006296777>
- Ponce-Solé, Juli** (2019a). *Mejora de la regulación, lobbies y huella normativa*. Valencia: Tirant lo Blanch. ISBN: 978 84 13130033
- Ponce-Solé, Juli** (2019b). *La lucha por el buen gobierno y el derecho a una buena administración mediante el estándar jurídico de diligencia debida*. Alcalá de Henares: Universidad de Alcalá de Henares-Defensor del Pueblo. ISBN: 978 84 17729158
- Pozen, David E.** (2020). “Seeing transparency more clearly”. *Public administration review*, v. 80, n. 2, pp. 326-331.  
<https://doi.org/10.1111/puar.13137>
- Prat, Andrea** (2006). “The more closely we are watched, the better we behave?”. In: Hood, Christopher; Heald, David. *Transparency: The key to better governance?*. Oxford: Oxford University Press, pp. 91-103. ISBN: 978 0 197263839
- Roberts, Alasdair S.** (2015). “Too much transparency? How critics of openness misunderstand administrative development”. In: *Fourth global conference on transparency research*, Università della Svizzera Italiana, June 4-6.  
<https://doi.org/10.2139/ssrn.2601356>
- Rose-Ackerman, Susan** (2016). *Corruption and government*. Cambridge, U.K.: Cambridge University Press. ISBN: 978 1 107081208
- Rothstein, Bo; Teorell, Jan** (2008). “What is quality of government? A theory of impartial government institutions”. *Governance*, v. 21, n. 2, pp. 165-190.
- Ruvalcaba-Gómez, Edgar-Alejandro** (2019). *Gobierno abierto: Un análisis de su adopción en los gobiernos locales desde las políticas públicas*. Madrid: INAP. ISBN: 978 84 73516778  
<https://www.inap.es/documents/10136/1702085/PagInicia-Gobierno-Abierto.pdf>
- Sabatier, Paul; Mazmanian, David** (1980). “The implementation of public policy: a framework of analysis”. *Policy studies journal*, v. 8, n. 4, pp. 538-560.  
<https://doi.org/10.1111/j.1541-0072.1980.tb01266.x>
- Síndic de Greuges* (2017). *Informe sobre transparència, accés a la informació pública i bon govern*. Barcelona: Síndic.
- Síndic de Greuges* (2022). *Informe sobre transparència, accés a la informació pública i bon govern*. Barcelona: Síndic.  
<https://www.sindic.cat/ca/page.asp?id=356>
- Steinmo, Sven; Thelen, Kathleen; Longstreth, Frank** (eds.) (1992). *Structuring politics: Historical institutionalism in comparative analysis*. Cambridge: Cambridge University Press. ISBN: 978 0 511528125
- Villoria, Manuel** (2021). “¿Qué condiciones favorecen una transparencia pública efectiva? Artículo de revisión”. *Revista de estudios políticos*, n. 194, pp. 213-247.  
<https://doi.org/10.18042/cepc/rep.194.08>
- Stiglitz, Joseph** (2002). *Transparency in government. The right to tell*. Washington D.C.: World Bank.
- World Bank* (1997). *World development report 1997: The state in a changing world*. Washington D.C.: World Bank.

# Explore más de 35 000 libros electrónicos en español!

- Acceso sencillo a más de 35 000 libros electrónicos en español de publicaciones comerciales esenciales, manuales, sellos académicos populares y editoriales universitarias exclusivas, incluidas Editorial UOC, Dykinson S.L., UNEbook y Editorial Reverté, entre otras.
- Una variedad de modelos de adquisición clásicos e innovadores, que comprende el acceso a perpetuidad (PAL), los pedidos en firme, las adquisiciones con base en evidencia (EBA), la suscripción y las reservas de cursos digitales, entre otros.
- Flexibilidad y opciones para pedir libros electrónicos en LibCentral, OASIS o Rialto.
- La combinación adecuada de editores, autores y títulos para garantizar una representación más amplia de voces.



Haga clic en el enlace o escanea el código QR para entrar en contacto conosco.



Start now:

[https://discover.clarivate.com/libros\\_en\\_espanol](https://discover.clarivate.com/libros_en_espanol)

ProQuest  
Part of Clarivate