

**LA REGULACIÓ DE LA TRANSPARÈNCIA EN LA REFORMA
ADMINISTRATIVA**

Llums i ombres de l'Administració Pública



Grau en Dret

Ricard Bruguera Sais

Tutor/a: Dra. Dolors Canals Ametller

Facultat de Dret

Universitat de Girona

Índex de continguts

I.	INTRODUCCIÓ	5
II.	LA TRANSPARÈNCIA EN LES ADMINISTRACIONS PÚBLIQUES	8
	2.1 – El principi de transparència	8
	2.1.1- Definició de transparència	8
	2.1.2 – Tipus de transparència	13
	2.2– Marc jurídic general	15
	2.2.1 – El repartiment de competències.....	15
	2.2.2 – La reforma administrativa actual	17
	a) L'informe CORA.....	17
	b) L'informe de seguiment OPERA.....	20
III.	EL RÈGIM JURÍDIC DE LA TRANSPARÈNCIA A L'ESTAT ESPANYOL	23
	3.1 – La transparència en l'àmbit estatal	23
	3.1.1– Antecedents de la Llei de Transparència estatal	23
	3.1.2 - Llei 19/2013, de 9 de desembre, de Transparència, accés a la informació pública i bon govern.....	24
	a) Àmbit d'aplicació normatiu.....	24
	b) Subjectes obligats.....	27
	c) Obligacions establertes.....	29
	d) Vigilància i control.....	32
	e) Límits i drets afectats.....	34
	f) Règim sancionador.....	36
	3.2 – La transparència en l'àmbit autonòmic. El cas de Catalunya	38
	3.2.1 - Obligacions a les autonomies derivades de la Llei 19/2013, de 9 de desembre de Transparència estatal.....	38

3.2.2 - Llei 19/2014, de 29 de desembre, de Transparència, accés a la informació pública i bon govern	41
a) Àmbit d'aplicació i subjectes obligats.....	41
b) Obligacions establertes. Diferències amb la LTAIPBG.....	42
c) Altres obligacions.....	44
d) Qualitat normativa.....	46
e) Límits i drets afectats.....	47
f) Règim sancionador.....	49
3.3 – La transparència en l'àmbit dels Governos Locals	Error! No s'ha definit el marcador.52
3.3.1- Ordenança Tipus de Transparència, accés a la informació i reutilització, de 27 de maig de 2014 (FEMP)	Error! No s'ha definit el marcador.53
3.3.2 – Ordenança d'administració electrònica, transparència, accés i reutilització de la informació, de 18 de desembre de 2014.....	Error! No s'ha definit el marcador.54
a) Àmbit d'aplicació i subjectes obligats.....	55
b) Obligacions establertes.....	56
c) Drets afectats i control.....	57
IV. ELS INSTRUMENTS JURÍDICS PER LA TRANSPARÈNCIA	Error! No s'ha definit el marcador.59
a) Mecanismes de la LTAIPBG.....	59
b) Instruments de la normativa catalana.....	60
c) La protecció del dret d'accés en la normativa local.....	61
V. PROBLEMÀTICA ACTUAL I CONCLUSIONS	Error! No s'ha definit el marcador.63
VI. BIBLIOGRAFIA I DOCUMENTACIÓ	Error! No s'ha definit el marcador.67
VII. LEGISLACIÓ.....	Error! No s'ha definit el marcador.69

VIII. WEBGRAFIAError! No s'ha definit el marcador.70

Abreviatures

BOE: Butlletí Oficial de l'Estat

EELL: Ens Locals

CCAA: Comunitats Autònomes

AGE: Administració General de l'Estat

CE: Constitució Espanyola de 1978

CT: Consell de Transparència i Bon Govern

RDL: Reial Decret Legislatiu

LRBRL: Llei 7/1985, de 2 d'abril, reguladora de les Bases de Règim Local

EAC: Estatut d'Autonomia de Catalunya, de 19 de juliol de 2006 (reformat)

CORA: Comissió per a la Reforma de les Administracions Públiques

LTAIPBG: Llei de Transparència, accés a la informació pública i bon govern

DDFF: Disposició Final

DL: Decret Legislatiu

ONG: Organització No Governamental

ITA: Índex de Transparència dels Ajuntaments

Llei 30/92: Llei 30/1992, de 26 de novembre, de Règim Jurídic de les Administracions Públiques i el Procediment Administratiu Comú

I. Introducció

La temàtica d'aquest treball feia temps que l'havia estat preparant. Sempre he estat una persona interessada per saber el que passava al meu voltant, i la situació que viu avui en dia el nostre país és tant única com delicada. Tenint en compte que les lleis s'elaboren sempre per fer front a realitats socials ja existents, en el sentit que la llei sempre sorgeix posteriorment a l'existència del problema, en la meua opinió, crec que hem arribat a un punt en que la justícia ha quedat molt endarrerida. Prova d'això és que en l'actualitat abunden els casos que acaben caient en buits legals, o pels quals simplement no hi ha una normativa prou ferma per a evitar-los o fer-los front.

Segons els últims baròmetres del CIS¹, la corrupció és el segon principal problema al país, només superat per l'atur. Això vol dir, entre altres coses, que els ciutadans no confien en la claredat de l'Administració Pública. A més, cal afegir que la Llei de Transparència a nivell estatal es va aprovar tot just l'any passat, i que també les diferents Comunitats Autònomes han anat prenent posicions en el terreny de la transparència molt recentment. Per tant, durant tot el temps que ha passat fins que no s'ha començat a actuar (promulgant lleis, creant òrgans de control, establint règims sancionadors, etc.) en matèria de transparència, els ciutadans hem estat vivint en un país on les lleis permetien que les activitats dels agents públics fossin opaques o, com a mínim poc transparents. Comparteixo per tant, l'afirmació de Piñar Mañas de que *“la transparencia es un elemento esencial de cualquier Estado democrático”*².

Com deia, aquesta situació és delicada, doncs si els ciutadans no poden conèixer les activitats professionals de l'Administració Pública (sobretot les d'aquelles persones que els representen), això impedeix que hi hagi cap mena de control o supervisió sobre els últims, comportant inestabilitat i inseguretat.

A qualsevol persona mínimament interessada pel que passa al seu entorn li preocupa el fet que aquestes coses passin; aquesta és la raó principal que m'ha motivat a fer aquest treball. D'una banda l'interès en aprendre i conèixer millor el funcionament de les Administracions Públiques, sobretot en l'aspecte de retre comptes davant els ciutadans, i de l'altra, la meua inquietud envers els problemes d'actualitat, han acabat de decidir-me.

¹ El CIS o Centre d'Investigacions Sociològiques, en el seu últim anàlisi en forma de baròmetre, indica aquesta dada. Enllaç a la pàgina oficial: http://www.cis.es/cis/export/sites/default/-Archivos/Indicadores/documentos_html/TresProblemas.html

² José Luis Piñar Mañas, *“Transparencia y derecho de acceso a la información pública. Algunas reflexiones entorno al derecho de acceso en la ley 19/2013”*. Revista Catalana de Dret Públic nº49 de desembre de 2014. Cita pag. 3

Crec que, a més, aquest tema de treball pot ser de força utilitat, doncs no deixarà de ser un recurs més el qual poder consultar per poder formar-se una idea sobre com està estructurada l'Administració Pública de l'Estat espanyol, en la seva cara més tocant a la ciutadania. És per això que la seva rellevància penso que recau sobretot en la seva naturalesa d'actualització de les dades que tenim en aquesta branca del dret espanyol.

Amb aquest treball el que pretenc és, bàsicament i en la mesura del possible, entrar a analitzar el funcionament de les Administracions públiques sempre des de la perspectiva del Dret, en tot el que té a veure amb la transparència. Amb això vull dir que tant important és aquesta transparència a nivell estatal com ho és a nivell autonòmic i local, i per tant, cal que analitzem la incidència d'aquest principi en les diferents Administracions públiques de l'Estat. I en aquesta direcció, doncs, caldrà veure l'estructuració no només de les obligacions de transparència (qui ha de fer què), sinó també els drets que aquests deures atorguen i en qui recauen.

Amb la promulgació relativament recent de la Llei 19/2013, de 9 de desembre, de Transparència, Accés a la Informació i Bon Govern, la primera del seu tipus a nivell estatal, podem veure plasmades les línies mestres del que està essent una reforma de l'Administració, idea que la Comissió per la Reforma de les Administracions Públiques (CORA) plantejava com a una exigència necessària en el seu informe.

Un cop vist i estudiat aquest marc general, entrarem a veure com afecten aquests criteris a les lleis de transparència que s'estan aprovant en les Comunitats Autònomes de l'Estat, especialment a Catalunya, on el Parlament ha aprovat molt recentment la Llei de Transparència, Accés a la Informació Pública i Bon Govern. I ho farem des d'un punt de vista comparatiu, és a dir, destacant les diferències que hi ha entre aquesta llei autonòmica i l'estatal. Hi ha diferències molt notables que cal remarcar per tal de tenir una idea més clara de l'importància que es dona a la transparència en cada àmbit normatiu de l'Estat espanyol.

Ens centrarem per últim en la incidència que la llei estatal tindrà en els Ens Locals; per això, estudiarem el model d'Ordenança Tipus de Transparència que ha aprovat la Federació Espanyola de Municipis i Províncies com a una guia orientativa del que hauria de tractar una ordenança d'un Govern Local i com ho hauria de fer, però sobretot, també analitzarem un exemple d'ordenança municipal, la qual ens donarà una visió més completa de com es traslladen les obligacions respecte el principi de transparència als governs locals.

A més, dedicarem un apartat específic a veure quins mecanismes existeixen per tal de garantir la transparència i el dret d'accés a la informació, això és, els recursos de caràcter jurídic. Ho veurem en els tres àmbits normatius, és a dir, que tractarem els diferents recursos i reclamacions que caben davant de les possibles infraccions de cada normativa (estatal, autonòmica, i local).

Finalment, els dos últims apartats els volia dedicar a plantejar, si més no de forma breu i segons el meu criteri, com està la situació en el nostre país després d'haver fet un anàlisi en profunditat.

II. LA TRANSPARÈNCIA EN LES ADMINISTRACIONS PÚBLIQUES

2.1 El principi de transparència

2.1.1 Definició de transparència

La transparència és un tema d'actualitat avui en dia, i qui més qui menys, té una idea del que vol dir; no obstant, quan es tracta d'aplicar aquest concepte a les Administracions públiques d'un Estat, cal concretar i matissar el millor possible de què parlem.

En paraules de Schram³, tothom que parla de la relació entre ciutadans i govern, ciutadans i administració, ciutadans i legisladors, parla sobre transparència. Tothom està a favor de la "transparència", però ningú sap exactament què vol dir això.

El que entenem quan diem que alguna cosa és transparent és el fet de que allò a que ens referim deixa passar la llum, de forma que podem veure les coses a través seu. Però quan apliquem aquest concepte a l'Administració d'un Estat, en realitat, el que volem dir és que els òrgans que la formen posen a disposició dels ciutadans tota la informació necessària per tal que aquests prenguin coneixement dels assumptes públics.

Tal i com diu el professor Emilio Guichot⁴, en la societat de la informació en que vivim, una part substancial de la mateixa la tenen el Govern i l'Administració. Si no arriba al coneixement dels ciutadans, es genera un dèficit democràtic que condueix a la desafecció d'aquests envers els assumptes públics.

En aquesta línia podem entendre que, en la societat d'un Estat Social i Democràtic de Dret (art. 1.1 Constitució Espanyola⁵), cadascun dels òrgans públics que conformen l'Administració de l'Estat han d'estar sotmesos al principi constitucional de la transparència. Aquest ha de regir totes les actuacions administratives que es duguin a terme per tal que els ciutadans puguin conèixer-les. I en aquest sentit no només és necessari promulgar normes que garanteixin l'aplicació d'aquest principi constitucional (implícit), sinó també canals o formes de comunicació que permetin transmetre la informació als ciutadans. Així, es permet que aquest principi de transparència es faci efectiu i que l'Administració reti comptes davant la ciutadania,

³ Frankie Schram, "Debating Transparency: A Challenge for the Belgian Presidency", en *Increasing Transparency in the European Union*, Institut Europeu d'Administració Pública. Maastricht, Països Baixos, 2002. Cita pag. 33.

⁴ Emilio Guichot Reina, "*Transparencia y acceso a la información pública en España: análisis y propuestas legislativas*". Laboratorio - Fundación Alternativas, Documento de Trabajo 170/2011. Cita pag. 8.

⁵ Constitució Espanyola de 1978, vigent avui en dia, d'ara en endavant CE.

fet que és completament transcendental per a poder garantir un exercici dels poders públics responsable.

Com a mer esclariment, diem que la transparència és un principi constitucional de caràcter implícit perquè, malgrat no estar expressament citat, es dedueix la seva naturalesa del text de l'article 23.1 CE, el qual tracta el dret dels ciutadans a participar en els assumptes públics.

També adquireixen una notable rellevància altres conceptes relacionats estretament amb la transparència, que són el dret d'accés a la informació pública, i el bon govern. Aquests els definirem breument, doncs ens centrarem en l'anàlisi de la transparència, i de com existeix i s'aplica en la realitat normativa espanyola. Així doncs, tenim primer de tot el dret d'accés a la informació pública, que és aquell dret de caràcter subjectiu (és a dir, que el té cada individu com a subjecte únic, i no com a part d'un col·lectiu, com seria el dret a vaga o a manifestació) que tenen totes les persones a poder accedir a la informació pública, entesa com a tal tota la que ha estat elaborada per la pròpia Administració, i també aquella que la pròpia Administració



posseeix com a conseqüència de la seva activitat o l'exercici de les seves funcions.

És interessant aquesta definició del concepte d'informació pública, doncs el legislador espanyol opta per un tipus de d'idea d'informació pública que coincideix amb allò previst en el Conveni 205 del Consell d'Europa sobre Accés a Documents Oficials (art. 1.2 b))⁶, és a dir, també segons l'anàlisi de Piñar Mañas⁷, que és informació no només el suport, sinó el contingut (no important el format contingent).

⁶ Cal dir que el citat Conveni no ha estat ratificat per Espanya.

⁷ José Luis Piñar Mañas, "Transparencia y derecho de acceso a la información pública. Algunas reflexiones en torno al dercho de acceso en la Ley 19/2013", a la Revista Catalana de Dret Públic (nº49, de desembre de 2014). Cita pag. 10.

Tornant a la visió en conjunt d'aquest dret d'accés a la informació pública, perquè ens fem una idea d'on ubicar-lo en l'esquema de la transparència, podem dir que, si bé la transparència es pot concebre com l'aportació de la informació de l'Administració als ciutadans (de dalt cap a baix), el dret consisteix en la possibilitat que els ciutadans puguin accedir a la informació o, si aquesta no ha estat proporcionada, sol·licitar-la amb plenes garanties (de baix cap a dalt).

I pel que fa al bon govern, aquesta idea neix de la necessitat que els servidors públics tinguin unes conductes que s'ajustin als serveis que han de prestar, és a dir, que els serveixin amb objectivitat, neutralitat i imparcialitat. En el sentit de fer-ho possible, la Llei posi sobre la taula uns quants principis de "bon govern", els quals són bàsicament les línies mestres que han de ser desenvolupades per codis ètics i de bona conducta. A Catalunya, per exemple, el novembre del 2013 un acord del Govern català va comportar l'aprovació del Codi de bones pràctiques per als alts càrrecs de la Generalitat de Catalunya, el qual malgrat tenir una naturalesa majorment formal, expressa el conjunt de valors amb que s'han de dur a terme les conductes dels representants públics.

Aquest concepte de bon govern està estretament lligat amb la transparència, ja que es complementa amb el principi de publicitat de les activitats, bens i interessos dels representants públics, i la obligació d'establir un règim d'incompatibilitats (i un règim sancionador, en conseqüència).

Però tornant al tema central del nostre anàlisi, la transparència, hem de fixar-nos en aquest concepte i el que comporta. Abans hem vist el que se sol entendre per transparència, però, el que és realment potser ho podem començar a entendre a través de la definició que d'aquesta en fa Mock⁸. El professor Mock, el que diu, és que la transparència en l'àmbit públic és la provisió d'informació al públic sobre les operacions del govern. Afegeix que la transparència, com a tal, és una mesura del grau segons el qual la informació sobre l'activitat oficial es posa a disposició de la part interessada.

També és molt important que parlem de la recepció que té la transparència en l'ordenament jurídic del nostre país. Com que vivim en un Estat descentralitzat, hem de tenir en compte que, al tenir diversos nivells normatius (estatal, autonòmic, i local), el principi de transparència pot aplicar-se de diferent manera en cadascun d'aquests. Així doncs, començarem pel nivell més general.

⁸ William Mock, professor de la John Marshall Law School de Chicago (Illinois, EEUU) a: *On the Centrality of Information Law, a Rational Discussion of Information Law and Transparency (1999)*. Cita pag. 1075.

El Govern espanyol, concretament el Ministeri d'Hisenda i Administracions Públiques, reconeix la transparència com el principi necessari per a l'obtenció de la informació per part dels ciutadans, i que permeti el seguiment dels comptes i del compliment dels objectius i funcions de l'Administració (juntament amb tots els òrgans i entitats dependents d'aquesta). Aquest principi es cristal·litza i es fa efectiu a través de la publicitat activa, que comporta la publicació de la informació necessària per retre comptes davant la ciutadania. En concret, el Govern diu que totes les Administracions Públiques, sota el marc normatiu de la Llei 19/2013 de transparència, hauran d'aportar la informació que se-les-hi requereixi, i estaran subjectes al règim de responsabilitats (règim sancionador) que s'estableix.

I ja que hem posat sobre la taula la nova llei de transparència estatal, la 19/2013, de 9 de desembre, la qual no només regula la transparència en les Administracions Públiques, sinó que també tracta el dret d'accés a la informació, i els principis del bon govern, farem referència al que el legislador concep com a transparència.

En el preàmbul d'aquesta Llei estatal, se'ns defineix la transparència com a un dels principis rectors de qualsevol actuació subjecta al Dret administratiu; l'accés a la informació pública i les normes de bon govern són els altres dos pilars. Segons el legislador, "només quan l'acció dels responsables públics se sotmet a escrutini, quan els ciutadans poden conèixer com es prenen les decisions que els afecten, com es gestionen els fons públics o sota quins criteris actuen les nostres institucions podem parlar de l'inici d'un procés en què els poders públics comencen a respondre a una societat que és crítica, exigent, i que demana participació dels poders públics". Així doncs, podem dir que, en definitiva, la transparència constitueix un factor molt important que dóna sentit a la democràcia, doncs permet que la ciutadania pugui conèixer i, en certa mesura, prendre part, en la vida pública.

Pel que fa a l'àmbit autonòmic, que com hem dit, al ser Espanya un Estat descentralitzat cada Comunitat Autònoma ha de desenvolupar la seva pròpia normativa al respecte, parlarem breument de com s'entén la transparència a Catalunya. En l'Estatut d'Autonomia de Catalunya de 2006 no es fa referència a la transparència amb què han d'actuar les Administracions Públiques; per això, cal que fem referència a la important i recentment aprovada Llei 19/2014, de 29 de desembre, de transparència, accés a la informació pública i bon govern. En el preàmbul d'aquesta llei es constata que els principis que s'esmenten també en la llei estatal (transparència, accés a la informació i bon govern) són la base que permet avaluar la qualitat democràtica del funcionament de les administracions públiques, i que la regulació i el control de la transparència en les activitats subjectes al Dret públic són molt importants.

La transparència com a concepte, la defineix el legislador català com a una obligació de l'Administració de facilitar, sense necessitat de demanda prèvia, la informació que està en el seu poder (ja sigui generada per aquesta o per entitats dependents, o que hagi obtingut en exercici de les seves funcions).

Per últim hem de parlar també de la incidència de la transparència en els Ens Locals⁹, això és, el darrer nivell dels tres que hem comentat. Abans comentàvem l'article 23.1 de la CE de 1978, el qual fa referència a la participació dels ciutadans en la vida pública; aquest apartat no constitueix sinó la plasmació o materialització del principi de transparència (és el resultat directe d'aquesta). I els Ens Locals també tenen un paper molt rellevant en l'articulat de la transparència, doncs són les Administracions públiques més properes al ciutadà, i per tant, les que haurien de ser més clares pel que fa a les seves actuacions i la forma de dur-les a terme.

No totes les Administracions públiques tenen el mateix paper o competències, en la regulació i aplicació de la transparència, però el que és clar és que tenen funcions en aquest camp, perquè la Llei de transparència estatal (19/2013), en la seva disposició final novena, diu que tant les Comunitats Autònomes com les Entitats Locals han d'adaptar-se a aquesta llei. Això vol dir que, cada un amb les competències i l'àmbit que tenen, han de prendre mesures al respecte del principi de transparència.

En el cas de les últimes, per tenir una idea de les seves funcions, ens pot il·lustrar molt bé l'article 70.3 de la Llei 7/1985, de 2 d'abril, reguladora de les Bases de Règim Local (l'anomenarem LRBRL). Aquest apartat ens diu, cito textualment, que *las entidades locales y, especialmente, los municipios, deberán impulsar la utilización interactiva de las tecnologías de la información y la comunicación para facilitar la participación*. Així doncs, les EELL tenen la competència, les funcions i els mitjans¹⁰ per a poder entrar a implantar el principi de transparència en totes les seves actuacions.

Fins ara ens fixàvem en l'Ordenança Tipus de transparència que va impulsar la FEMP, però en aquest model no es defineix de forma clara el que s'ha d'entendre com a transparència administrativa, així que en aquest sentit és preferible que prenguem com a exemple alguna ordenança municipal que sí ho faci. En el cas del meu poble, Blanes, hi ha l'Ordenança reguladora de l'Administració Electrònica; en el seu article 8 (en l'apartat g, concretament) hi trobem la determinació que l'Ajuntament, en les seves actuacions, s'haurà de regir per una sèrie

⁹ Els Ens Locals, en endavant EELL, són el nivell inferior i d'àmbit més proper als ciutadans de l'Administració Pública; són els ajuntaments.

¹⁰ La Llei 27/2013, de 27 de desembre, de racionalització i sostenibilitat de l'Administració Local, dota els EELL dels mitjans i de l'organització dels mateixos, per a poder fer front a totes les seves funcions.

de principis, entre ells el de transparència, el qual considera que consisteix en facilitar la màxima difusió, publicitat i transparència de la informació que consti als seus arxius, i de les actuacions administratives.

2.1.2 Els tipus de transparència

Hi ha dues maneres de veure el principi de la transparència administrativa. La primera forma és l'anomenada transparència activa o publicitat activa; en termes generals, és considerada com a tal la informació de caràcter públic que els òrgans o entitats subjectes a obligacions de transparència han de publicar d'ofici per ser la més representativa de l'activitat de l'Administració.

Aquest concepte comporta diverses idees molt importants. Primer de tot, els òrgans o entitats que resulten obligats a publicar informació sobre les seves activitats no són tots, sinó que només ho són els que resulten obligats en cada cas per les diferents lleis de transparència (estatal, autonòmica i local); cada llei vincula a determinats subjectes aquesta obligació de transparència activa. Per exemple, aquesta Ordenança Tipus, en el seu article 2, relatiu a l'àmbit d'aplicació, esmenta com a subjectes obligats les pròpies EELL, els organismes autònoms, entitats públiques empresarials, entitats de dret públic amb personalitat jurídica pròpia (vinculades o dependents d'una EELL), les societats mercantils amb un 50% o més de capital social pertanyent als subjectes anteriors, les fundacions d'iniciativa pública local, les associacions constituïdes per l'EELL i, en general, qualsevol persona física o jurídica que presti serveis públics o exerceixi potestats administratives de titularitat local.

Per la seva banda, la Llei 19/2013 de transparència estatal, diu que els subjectes obligats seran l'Administració General de l'Estat, les administracions de les CCAA i les entitats que integren l'Administració local. També ho estaran les entitats i serveis de la Seguretat Social, els organismes autònoms i agències estatals, les entitats de dret públic amb personalitat jurídica pròpia i les corporacions de dret públic, La Casa de sa Majestat el Rei, les Corts, el Tribunal Constitucional, els partits polítics, les organitzacions sindicals i les empresarials... .

També la Llei de transparència que recentment ha aprovat el Parlament de Catalunya estableix els subjectes vinculats a les obligacions de transparència, però en definitiva, el que hem de tenir en compte és que aquells òrgans o entitats obligats estan contemplats de forma expressa en les normes de transparència.

En segon lloc, un aspecte molt important també és que la publicació de la informació pública s'ha de fer d'ofici per part dels subjectes obligats; això vol dir que no és necessària la

presentació de cap tipus de requeriment o sol·licitud perquè aquesta informació es publiqui, sinó que l'òrgan o entitat ha de posar a disposició pública aquesta informació de *motu proprio*.

Una altra cosa, que no es diu expressament en aquesta definició que fa la FEMP però que resulta deduïble fàcilment, ja sigui partint de la pròpia definició o de la normativa que l'envolta (art. 2.1 a) de l'Ordenança Tipus, art. 5 de la Llei de Transparència catalana, i 5.4 i 5.5 de la Llei de Transparència estatal), és l'aspecte de que els mateixos subjectes encarregats de publicar la informació ho han de fer de manera que es garanteixi l'accés (fàcil i gratuït) a la mateixa per part dels ciutadans. Això és molt important perquè entra en joc el dret dels ciutadans a l'accés a la informació pública.

Així doncs, tenim que la transparència activa, o també publicitat activa, és la forma que té l'Administració (en tots els seus òrgans i entitats dependents) d'avançar-se o prevenir les peticions o requeriments d'informació. Per tal d'aconseguir-ho, publica en el lloc web oficial o en el portal de transparència d'aquesta administració la informació que pot ésser rellevant i a la que hi pot accedir el ciutadà.

I aquesta transparència activa està contemplada en tot el marc normatiu de l'Estat. La Llei 19/2013 de Transparència estatal dedica el Capítol II del Títol Preliminar a tractar la publicitat activa, la qual cosa fa també la normativa catalana en la Llei 19/2014: Capítol II, Títol II (també se'n fa referència en l'article 71.4 de l'EAC¹¹). I per últim, també a l'Ordenança Tipus de Transparència de la FEMP se'n parla, de la publicitat activa, concretament en el Capítol III.

L'altre tipus de transparència és també l'altra cara de la moneda, com comentàvem anteriorment; és el dret d'accés a la informació pública o transparència passiva. Aquest dret, que tenen tots els ciutadans de l'Estat per la sola condició de ser-ho, és el dret a poder accedir a tota la informació pública que estigui en poder de l'Administració, és a dir, aquells continguts o documents, sigui quin sigui el seu format o suport, que posseeixi la pròpia Administració o algun dels òrgans o entitats dependents, i que hagin estat elaborats o adquirits en l'exercici de les seves funcions.

Aquest dret està contemplat, com dèiem al principi, de forma implícita en l'article 23.1 de la CE, però també en l'article 105 b) de la mateixa, quan es determina que una llei haurà de regular "l'accés dels ciutadans als arxius i registres administratius (...)".

¹¹ Estatut d'Autonomia de Catalunya, aprovat el 19 de juliol de 2006 (i posteriorment reformat a causa de la Sentència del Tribunal Constitucional 31/2010, de 28 de juny).

El dret en qüestió ha estat, com preveu la CE, desenvolupat en el Capítol III de la Llei 19/2013 de Transparència estatal. També la normativa catalana en fa referència, a aquest dret, en l'article 12 i SS (Capítol III, Títol I) de la Llei 19/2014 de Transparència catalana; i també a l'EAC se'n fa ressò en el seu article 4.2, quan parla del foment de la participació ciutadana en els assumptes públics.

Així doncs, tenim que el dret d'accés a la informació està molt relacionat amb la transparència a les Administracions públiques, doncs l'una és la conseqüència o resultat inevitable de l'altre. Si no hi ha transparència per part de l'Administració, els ciutadans no poden exercitar el seu dret constitucional d'accedir a la informació i, per tant, no poden conèixer dels assumptes públics; això porta a la inexistència de la rendició de comptes, i a la impossibilitat dels ciutadans de valorar i ser crítics respecte de les actuacions dels òrgans administratius (dos pilars transcendents de tot sistema democràtic). La importància i la relació entre els conceptes de transparència i el dret d'accés a la informació fa que estiguin regulats conjuntament.

2.2 Marc jurídic general

2.2.1 El repartiment de competències

El que hem fet fins aquí és una petita introducció orientativa del que s'entén com a transparència. Ara, però, toca veure com està estructurada l'aplicació d'aquest principi tant important a l'Estat espanyol. Això vol dir, sobretot, que hem de dir qui, en quina mesura, i en base a què, té/tenen les funcions (o competències) en relació a la transparència.

Tot això que diem es deu al fet que Espanya és un Estat descentralitzat, i això comporta que les obligacions que deriven de la transparència (publicitat activa, control de l'actualització de la informació publicada, garantia de l'accés dels ciutadans a la informació...) no recaiguin només en els òrgans i institucions de l'Administració central, sinó que les administracions de les diferents Comunitats Autònomes, i les dels Ens Locals també adquiriran un grau determinat de responsabilitat, que tot i que diferent, és igualment important per tal d'aplicar el principi de transparència administrativa a totes aquelles actuacions subjectes al Dret públic.

La Constitució Espanyola, com a norma suprema que regeix en el conjunt de l'Estat, és l'encarregada d'assentar les bases i els principis per tal que altres normes de rang inferior les desenvolupin de forma extensiva; a vegades, aquestes últimes tornen a remetre a una nova norma (també inferior) la tasca d'acabar de concretar.

Amb tot això, hem de partir de la CE per començar a saber com s'organitza el principi de la transparència administrativa a Espanya. Els articles 23.1 (que fa referència al dret dels ciutadans de participar en els assumptes públics) i 105 b) (que diu que la llei haurà de regular l'accés dels ciutadans als arxius i registres administratius), els quals hem tractat abans, estableixen la base del principi de transparència de forma implícita al no anomenar-lo expressament, i deleguen la potestat de desenvolupar-lo en una norma amb rang de llei. Aquesta llei és la 19/2013, de 9 de desembre, de transparència, accés a la informació pública i bon govern.

La Llei 19/2013 estén les bases de la transparència, però sobretot, estableix quins subjectes resultaran obligats per la llei i quins resulten exempts, quines són obligacions que hauran d'acomplir, i determina els règims d'incompliments i el règim sancionador.

I aquí hauria acabat la història, doncs ja tindríem una distribució sobre l'aplicació de la transparència en les administracions públiques. No obstant, la Disposició Final novena d'aquesta Llei de transparència estatal determina que les Comunitats Autònomes i els Ens Locals hauran d'adaptar les seves normes d'acord amb la Llei. Així doncs, el que està fent la llei estatal és delegar el desenvolupament del contingut de la transparència, en un sentit de major concreció i precisió normativa, a les administracions públiques de cada CCAA i EELL. I dóna un termini de 2 anys perquè puguin fer-ho.

Pel que fa a les Comunitats Autònomes, i d'acord amb el que estableix la DDFE 2ª de la Llei de transparència estatal, cadascuna té la potestat de promulgar una llei per tal d'adaptar-se a aquestes noves exigències normatives envers la transparència administrativa. En el cas que tractarem més en profunditat, el de Catalunya, tenim que el Govern de la Generalitat ha aprovat molt recentment la Llei 19/2014, de 29 de desembre, de transparència, accés a la informació i bon govern. Aquesta llei, que entrarà en vigor a partir del 15 de juny de 2015, desenvolupa en certa mesura el que diu la Llei 19/2013, i també concreta com s'aplicarà la transparència en les administracions públiques del territori català.

Segons la llei catalana, concretament fixant-nos en l'article 1.1, es pretén regular i garantir la transparència de l'activitat pública, establir els principis i les obligacions de bon govern, fomentar la participació i la col·laboració ciutadanes, i regular el règim de garanties i responsabilitats per l'incompliment dels deures i obligacions.

I pel que fa als Ens Locals, hem de referir-nos a 2 aspectes normatius. El primer és que el que hem comentat sobre la Disposició Final 2ª de la Llei 19/2013, fa referència a que els ajuntaments, com les administracions públiques de caràcter local que són, han de promulgar normes que assumeixin i adaptin el principi de la transparència administrativa; aquestes normes

que els ajuntaments poden promulgar són les ordenances. Per tant, cada ajuntament, per la seva banda, ha de plantejar, debatre i aprovar, entre altres mesures, una ordenança al respecte.

I per altra banda, tenim que la Federació Espanyola de Municipis i Províncies (d'ara en endavant, FEMP) va aprovar el 24 de maig de l'any passat una Ordenança Tipus de transparència, accés a la informació i reutilització. La FEMP és una associació d'entitats locals, emparada en la Disposició Addicional Cinquena de la Llei 7/1985, de 2 d'abril, Reguladora de les Bases de Règim Local, i la qual es dedica bàsicament a representar i defensar els interessos generals de les EELL. El fet que s'hagi aprovat aquesta Ordenança Tipus no comporta que tots els ajuntaments tinguin l'obligació d'aplicar les mateixes mesures i de la mateixa manera, sinó que aquesta ordenança constitueix una guia orientativa envers els ajuntaments (no només els que formen part de la FEMP) perquè aquests puguin tenir unes pautes per impulsar amb eficiència la transparència en les seves activitats públiques.

A l'hora d'aprovar les ordenances de transparència per part dels ajuntaments, i com bé s'explica en el pròleg de l'Ordenança Tipus de transparència de què parlàvem, aquests hauran d'intentar implantar en les EELL les mesures pròpies dels governs locals transparents. Això comporta necessàriament l'establiment de les obligacions de publicitat corresponents i de règims d'incompliments i sancionadors.

D'aquesta manera queda establerta l'organització normativa de la transparència administrativa, amb aquests tres nivells. En l'estatal, s'estableixen les pautes bàsiques per marcar un punt de partida perquè s'adopti la transparència com a principi fonamental de les actuacions de les administracions públiques. En l'autonòmic, els governs de les CCAA desenvolupen la normativa estatal i l'apliquen als respectius territoris. I en el local, les EELL posen en pràctica mitjançant ordenances els deures i obligacions per tal d'aconseguir que les administracions siguin transparents.

2.2.2 La reforma administrativa actual

a) Informe CORA 2013

Tot seguit veurem per què la transparència ha agafat tanta rellevància últimament; en altres paraules, quin és el motiu perquè s'estigui actuant tant en la matèria.

La raó de tot això és l'informe CORA. La CORA és la Comissió per a la Reforma de les Administracions Públiques, i és, com el seu nom indica, una comissió governamental. Concretament, aquesta comissió està adscrita al Ministeri d'Hisenda i Administracions Públiques a través de la Secretaria d'Estat d'Administracions Públiques. Això vol dir, entre

altres coses, que la CORA és un organisme vinculat al Ministeri d'Hisenda i Administracions Públiques.

Aquesta comissió, que va ser creada per l'Acord del Consell de Ministres del 26 d'octubre de 2012, va néixer amb l'objectiu de millorar l'eficiència i eficàcia de l'activitat pública, de forma que els costos corresponents disminueixin sense que això es tradueixi en un empitjorament de la qualitat dels serveis prestats. En aquest sentit, la CORA està dividida en 4 subcomissions: duplicitats administratives, simplificació administrativa, gestió de serveis i mitjans comuns, i administració institucional.

El que ens interessa més saber de la Comissió per la Reforma de les Administracions Públiques és que elabora cada any un informe orientat a la millora del sistema administratiu. Aquests informes tenen molta rellevància de cara a l'Administració, que se'ls pren seriosament (gairebé com a obligacions) de cara a millorar el seu funcionament, estructura i organització. Bé, doncs els últims informes que ha elaborat la CORA posen de manifest que existeixen moltes carències o aspectes millorables en l'actual sistema d'administracions públiques.

Totes aquestes mancances es van veure destacades, sobretot, en l'informe de la CORA de juny de 2013, en el qual la Comissió va presentar més de 200 mesures de racionalització de les administracions. Després d'estudiar l'informe, a grans trets podem dir que el sistema d'AA.PP., en quant al seu funcionament i estructura, no és erroni ni perjudicial; no obstant, hi ha ineficiències, redundàncies i solapaments competencials que han de corregir-se per tal d'aconseguir un sistema modern, transparent i àgil. És per això que en aquest informe que hem citat, 118 de les 217 mesures que es proposen estan encaminades a evitar duplicitats.

Perquè tinguem una visió global del que treballa aquest informe, ens fixarem primer de tot en la naturalesa de les propostes. De les 217 mesures que es proposen en total, 139 afecten l'Estat i les CC.AA., i 78 exclusivament a l'Administració General de l'Estat. Només 11 de les propostes tenen caràcter general i horitzontal, és a dir, que ben poques mesures s'apliquen per igual ni afecten de la mateixa manera a tots els àmbits de l'Administració Pública. Pel que fa a la millora de la gestió dels serveis i mitjans comuns, 38 mesures se n'ocupen, mentre que 8 tracten la racionalització de l'Administració Institucional, tant en el pla normatiu (proposant la promulgació de lleis) com mitjançant la supressió i integració de 57 entitats públiques estatals.

Sorpren potser que de les 217 mesures totals, només 42 parlen d'eliminar traves administratives, simplificar procediments, i facilitar l'accés dels ciutadans a l'Administració. Aquests aspectes han estat àmpliament criticats, doncs afecten en el dia a dia molts ciutadans.

No obstant, com hem dit abans, la majoria de les mesures estan relacionades amb les duplicitats competencials, això és, el solapament de competències entre administracions públiques. No falten crítiques en aquest aspecte. Un exemple d'això és el treball que fa el professor Juan Calvo Vérguez sobre la reforma de l'Administració Local¹², en el que analitza la Llei 27/2013 de racionalització i sostenibilitat de l'Administració Local i destaca nombrosos problemes relacionats amb duplicitats entre les competències municipals d'altres administracions. També l'advocat i Catedràtic de Dret Administratiu a la Universitat del País Basc Demetrio Loperena Rota va escriure un article molt interessant sobre les duplicitats i ineficiències administratives¹³.

Centrant-nos més en l'informe CORA de 2013, veiem que és tant important el fet de tenir en compte que la reforma de l'Administració s'estendrà a tots els nivells de les CC.AA. i EE.LL. (degut a que estem en un Estat descentralitzat), com les mesures que es proposen per dur a terme la pròpia reforma. En l'informe es recalquen 2 objectius fonamentals i bàsics que es persegueixen, i són els d'aconseguir l'eficiència econòmica, i millorar la transparència de les activitats dels organismes públics.

Amb aquests objectius sobre la taula, la Comissió destaca alguns aspectes. El primer és el que llavors era el Projecte de llei de transparència (quan la CORA va aportar el seu informe, encara no s'havia aprovat aquesta llei estatal, en la que després entrarem en profunditat); i era molt important ja llavors perquè significava l'increment i el reforç de la transparència, i l'establiment d'obligacions de bon govern que han de complir els responsables públics (amb els corresponents sistema d'incompliments i règim sancionador, que garanteixen l'assumpció de responsabilitats).

També recalca la importància d'un Manual de reducció de les càrregues administratives i millora regulatòria per l'Administració General de l'Estat. Aquesta mesura que la CORA proposa està encaminada a simplificar els processos administratius (sobretot pel que fa a la revisió dels temps administratius). D'aquesta manera, en opinió de la Comissió, s'incrementa la transparència de l'acció administrativa i es pot també optimitzar els mitjans i els recursos que cada organisme públic destina als seus procediments, accelerant així la tramitació administrativa.

¹² Juan Calvo Vérguez, *"La nueva reforma de la Administración Local: principales cuestiones planteadas en el marco de su racionalización y sostenibilidad"*. Publicat per REALA (Revista d'Estudis de l'Administració Local i Autonòmica, en el seu nº2 (juliol-desembre 2014).

¹³ Demetrio Loperena Rota, *"Duplicidades e ineficiencias administrativas"*. Revista Aranzadi Doctrinal, nº2 de mayo de 2012. Pags. 11-15.

Per últim, una mesura que també considero que és molt important, d'entre totes les que es proposen en l'informe de 2013, és la de la regulació de l'INVSPE (Inventari d'Ens del Sector Públic Estatal). Com a instrument que actua com a garant de l'ordenació, la informació i la transparència i el control del Sector Públic Estatal, revisar la seva regulació és important per al foment i la millora de la transparència en les Administracions públiques (de caràcter estatal, en aquest cas).

b) L'Informe de seguiment OPERA¹⁴

Sobre el 2014 encara no hi ha un informe oficial publicat per la CORA, però sí que s'han fet minuciosos seguiments del progrés de la Comissió i de les mesures que aquesta va proposar; és a dir, s'ha anat controlant l'aplicació i assumpció de les propostes per analitzar si s'han fet efectives i si han funcionat. Tenim 3 informes principals elaborats per la OPERA¹⁵: l'informe trimestral de seguiment (març del 2014), l'informe de seguiment del primer any de la CORA (juny 2014), i finalment l'informe anual de progrés (desembre 2014); comentarem aquest últim perquè a banda de ser el més recent a dia d'avui, ens aportarà una dosis de realitat sobre la teoria de les mesures que es van proposar.

Actualment, segons l'informe, s'han executat unes 129 mesures, és a dir, una mica més del 50% de les que la CORA proposava. Això vol dir que s'ha efectuat el procés d'execució de l'informe CORA de 2013 a la societat, mitjançant la participació de l'OPERA en diferents col·lectius professionals, i òbviament, també en l'àmbit de les pròpies Administracions Generals de l'Estat i Autònoma.

Algunes mesures que s'han dut a terme resulten molt importants per poder parlar de transparència en les Administracions públiques.

Les CCAA. han proporcionat a l'OPERA la informació relativa a l'aplicació de les mesures que les afecten, és a dir, que tot i elaborar elles mateixes els seus propis plans de reforma (de les seves Administracions) per tal de fer una racionalització, simplificació dels procediments, i eliminació de les duplicitats i ineficiències, tal i com insta la CORA en el seu informe de 2013,

¹⁴ La Oficina per l'execució de la reforma de l'Administració (OPERA) va ser creada en el Consell de Ministres de 21 de juny de 2013. Regulada en el Reial Decret 671/2014, d'1 d'agost, és l'encarregada de portar al Consell de Ministres informes trimestrals i anuals amb un resum del nivell d'execució de les mesures proposades per la CORA.

¹⁵ Enllaç del web on hi ha tots els informes i informes de seguiment: http://www.seap.minhap.gob.es/es/areas/reforma_aapp.html

a més, han donat la informació sobre aquestes actuacions a l'OPERA. Tot això ajuda a que pugui conèixer-se l'estat de les reformes administratives arreu del territori.

Un altre gran avenç ha estat la creació del Portal de Transparència. Es va posar en marxa el passat 10 de desembre, en aplicació del que disposava la Llei 19/2013, de Transparència, Accés a la Informació i Bon Govern; ha permès no només garantir el dret d'accés a la informació (clau en el foment de la transparència), sinó també la integració i reorganització de bases de dades per a proporcionar informació que vagi des de convenis i subvencions fins a contractes menors. En el mateix sentit, també és important dir que s'ha produït un procediment d'adaptació dels portals web dels òrgans públics; aquesta és una mesura que també apareixia contemplada en l'informe CORA de 2013, i neix per la necessitat (no coberta fins ara) d'adaptar-se per a satisfer els requeriments dels ciutadans.

La nova Llei de procediment administratiu, o més ben dit, el projecte del que serà aquesta llei, va ser elevat al Consell de Ministres el passat dia 9 de gener, i aprovat en el primer trimestre d'aquest any 2015. La llei regula les relacions externes entre les Administracions i els administrats en la participació dels últims en el procediment administratiu. Aquesta nova llei busca, principalment, millorar l'eficiència administrativa (amb una Administració electrònica), i incrementar la qualitat normativa de l'ordenament jurídic (aplicant uns principis comuns de bona regulació i incrementant la transparència i la participació dels ciutadans). El projecte que el 16 de gener va publicar el Ministeri d'Hisenda i Administracions Públiques, dona molta importància tant a l'informe CORA com a la Llei 19/2013, ja que com bé diu en la seva exposició de motius, la transparència ha de ser un principi que regeixi totes les actuacions públiques. Després, en el seu article 157.5, acaba de definir el paper de la transparència en l'activitat de les Administracions públiques.

Aquesta llei es complementa també amb una nova Llei del Règim Jurídic del Sector Públic, que es tramita en paral·lel, i que regula els principis d'actuació i funcionament de les Administracions Públiques. Aquesta nova llei, en el seu avantprojecte, li dona una cobertura més concreta al principi de transparència aplicat a les Administracions públiques; els seus articles 3.1 (principis generals), 7.1 (instruccions i ordres de servei), 14 (seu electrònica), 56.1 (principis generals d'actuació del sector públic institucional), 87 (principis rectors de les societats mercantils públiques estatals), i 132 (reutilització de sistemes i aplicacions de propietat de l'Administració), així ho contemplen.

I també és important destacar la creació del Manual per a la racionalització i eliminació de duplicitats per l'Administració General de l'Estat. Aquest manual ofereix una metodologia per a

detectar solapaments, duplicitats i ineficiències administratives, recollint recomanacions a aplicar per a tal de prevenir-les i solucionar-les.

Com a apunt final, l'informe fa referència a una sèrie de objectius molt importants i que venen a seguir la línia que fins ara s'ha proposat.

Aquests objectius són els de aprofundir en el control de les mesures ja implantades mitjançant auditories a cadascuna d'elles; mantenir i impulsar la coordinació entre l'Administració General de l'Estat i les CCAA., o entre les pròpies Comunitats Autònomes, a l'hora d'executar les mesures que les afecten; aportar la documentació que necessiti la OCDE¹⁶ perquè aquesta continuï els seus treballs per contribuir al procés de reforma de l'Administració; coordinar i donar suport a la implantació de mesures que requereixin la intervenció directa de l'OPERA; difondre les actuacions de millora que resultin de la implantació de les mesures de l'informe CORA (sobretot pel que fa a l'entrada en vigor de les noves Llei de Règim Jurídic del Sector Públic, i Llei de Procediment Administratiu); i continuar amb el procés d'anàlisi de possibles mesures futures.

Per últim, l'informe planteja el seu objectiu global, que és el de fer que la transparència en l'actuació de l'Administració es materialitzi públicament, tenint sempre en compte el contingut de la Llei 19/2013, de transparència, accés a la informació i bon govern.

¹⁶ La OCDE, com l'anomenarem en endavant, és l'Oficina per la Cooperació i Desenvolupament Econòmic, i és una organització internacional formada pels països considerats com a desenvolupats, i que fomenta els principis de democràcia participativa i lliure mercat.

III. EL RÈGIM JURÍDIC DE LA TRANSPARÈNCIA A L'ESTAT ESPANYOL

3.1 - La transparència en l'àmbit estatal. La Llei 19/2013, de 9 de desembre, de Transparència, accés a la informació pública i bon govern

Comencem parlant, primer de tot, de la transparència a l'Administració General de l'Estat, hem de fixar-nos obligatòriament en la Llei 19/2013, de 9 de desembre, de Transparència, Accés a la Informació Pública i Bon Govern. Aquesta llei, que ha estat aprovada fa poc temps, és l'encarregada de fixar els principis generals que han de regir l'activitat pública a la generalitat de l'Estat, és a dir, actua com a llei marc perquè després, tal i com es disposa en la Disposició Final 9ª d'aquesta mateixa llei, cada Comunitat Autònoma ha de promulgar o adaptar la normativa corresponent d'acord amb el que determina la norma general. La mateixa tasca els hi correspon als Ens Locals.

3.1.1 - Antecedents de la Llei de Transparència estatal

Hem de dir que la LTAIPBG no sorgeix del no-res, sinó que és la conclusió (tot i que vist el resultat, esperem que no) d'un procés que s'ha allargat en el temps, i que la societat venia demanant amb insistència.

Aquesta és la primera llei sobre transparència que s'ha aprovat a l'Estat espanyol, el qual tenia el poc molt honorable reconeixement de ser dels últims països europeus que no en tenien. La primera llei que apropava en forma d'accés a la informació governamental les Administracions Públiques als ciutadans va ser aprovada a Suècia el 1776, i des de llavors la resta de països europeus han anat aprovant les seves respectives normatives en la matèria.

Vist així, podem entendre que es vingués demanant amb urgència una llei que dissipés la imatge d'opacitat que ofereix l'Administració Pública espanyola. I tot i així, alguns experts que van comparèixer en aquesta categoria davant del Congrés per donar la seva opinió respecte el projecte de llei que es volia aprovar, ja van avançar que la normativa era insuficient i, en molts aspectes, ineficax. Però malgrat les discrepàncies de molts juristes i les insistències de modificació i millora d'altres partits polítics, la llei es va tirar endavant.

Les principals qüestions que es criticaven eren, entre d'altres, la no consideració del dret d'accés a la informació pública com a un dret fonamental (considerant que no era susceptible d'encabir-se dins l'article 20 CE), l'exclusió de la definició de la informació pública de tota la informació no administrativa, l'absència d'un llistat de tota la informació en poder de l'Administració (la publicada i la no publicada), l'exclusió de determinats subjectes a les obligacions de

transparència (que més endavant comentarem més àmpliament), o la dependència de l'òrgan de supervisió i tractament dels recursos derivats de l'aplicació de la llei respecte del Ministeri d'Hisenda.

Tots aquests aspectes es van posar de manifest en forma d'esmenes (algunes a la totalitat de la llei, i d'altres de parcials), però això no va impedir que la llei seguís el procés de tramitació que havia de seguir, i finalment el projecte de llei es va aprovar.

3.1.2 – Llei 19/2013, de 9 de desembre, de Transparència, accés a la informació pública i bon govern

En primer lloc, considero que és molt important recollir el que afirma el legislador a l'exposició de motius de la LTAIPBG:

“La transparència, l'accés a la informació pública i les normes de bon govern han de ser els eixos fonamentals de qualsevol acció política. Només quan l'acció dels responsables públics se sotmet a escrutini, quan els ciutadans poden conèixer com es prenen les decisions que els afecten, com es gestionen els fons públics o sota quins criteris actuen les nostres institucions podem parlar de l'inici d'un procés en què els poders públics comencen a respondre a una societat que és crítica, exigent i que demana participació dels poders públics.

Els països amb nivells més alts en matèria de transparència i normes de bon govern disposen d'institucions més fortes, que afavoreixen el creixement econòmic i el desenvolupament social. En aquests països, els ciutadans poden jutjar millor i amb més criteri la capacitat dels seus responsables públics i decidir en conseqüència. Permetent una millor fiscalització de l'activitat pública es contribueix a la regeneració democràtica necessària, es promou l'eficiència i l'eficàcia de l'Estat i s'afavoreix el creixement econòmic.”

El que es posa de manifest en l'exposició de motius és la de la necessitat d'adaptar el tipus de democràcia que hi ha actualment a Espanya als estàndards d'altres països. Això vol dir que cal enfortir el nivell de democràcia començant per potenciar la transparència, en tot el seu significat i totes les seves conseqüències, a les institucions i els agents públics. Actualment, el nivell existent de transparència a les Administracions públiques en algunes matèries com contractes o subvencions és destacat, però continua essent insuficient i no satisfà les exigències socials i polítiques de la societat en la que vivim.

a) Àmbit d'aplicació normatiu

El legislador espanyol divideix l'àmbit d'actuació de la LTAIPBG, en tres vessants, o tal com s'anomena en la norma, en un “triple abast”. Bàsicament, hi ha tres pilars sobre els quals s'erigeix la llei.

El primer pilar que determina aquesta llei és el reforçament i l'augment de la transparència en l'activitat pública, i això s'aconsegueix, entre d'altres formes, mitjançant l'establiment d'obligacions de publicitat activa per a totes les administracions i entitats públiques.

Hem de tenir en compte que la quantitat d'informació que han de recollir i publicar tots els subjectes obligats per la llei (els quals després comentarem) és enorme, i això suposa molta feina per a les administracions; en aquest sentit, per tal de facilitar el compliment de les obligacions, la Llei de Transparència estatal determina la creació d'un Portal de Transparència¹⁷. Les noves tecnologies ens proporcionen mecanismes molt útils per tal de complir les disposicions de la Llei, ja que a través d'un únic punt d'accés com és el Portal, el ciutadà pot també obtenir tota la informació disponible. A més a més, no es pot concebre una Administració transparent sense que aquesta posi els mitjans adequats per facilitar l'accés a la informació divulgada.

El segon pilar és el reconeixement i la garantia del dret d'accés a la informació, que és un dret constitucional que, tot i que implícit, està regulat com a un dret d'aplicabilitat tan subjectiva com objectiva.

“Artículo 23

1. Los ciudadanos tienen el derecho a participar en los asuntos públicos, directamente o por medio de representantes, libremente elegidos en elecciones periódicas por sufragio universal.”

L'últim pilar són les obligacions de bon govern. Les han de complir els responsables públics (o actors públics), i per tant, tenen també el seu corresponent règim sancionador que estableix les conseqüències que es derivin dels incompliments d'aquestes obligacions. A la pràctica podem dir que s'estableix un sistema per a exigir responsabilitats a tots aquells que duen a terme activitats de rellevància pública.

La introducció de la idea i les obligacions de bon govern és un avanç molt important, doncs es parteix d'uns principis merament formals i sense força jurídica i, al incorporar-los a una llei juntament amb un règim que sanciona els incompliments, s'està entrant en la interpretació de les conductes de tots els responsables públics. Això es fa perquè aquestes persones, no per l'Administració a la qual presten serveis sinó per les funcions que exerceixen, han de ser un model que doni exemple d'ètica i transparència.

¹⁷ Enllaç directe al portal de Transparència del Govern Espanyol: <http://transparencia.gob.es/>

A tot el que hem comentat fins ara hem d'afegir que la LTAIPBG tot i ser la primera en aquest àmbit normatiu a Espanya, no ho és en quant a mesures a favor de la transparència. El que entra a fer, principalment, és a formalitzar i fixar en una norma en rang de llei tot el que s'havia fet fins ara (aprofundint i millorant-ho), i naturalment, també a reparar les deficiències i suplir les mancances. En definitiva, crea un marc jurídic d'àmbit general d'acord que intenta fer front als temps actuals i als interessos i necessitats dels ciutadans.

Finalment, si mirem més enllà de les fronteres de l'Estat espanyol, des de la perspectiva del dret comparat, podem veure que molts altres països europeus han incorporat als seus ordenaments jurídics legislació reguladora de la transparència¹⁸. És més, quan es va aprovar la Llei 19/2013, de 9 de desembre, només quedaven 4 països europeus sense legislació sobre la transparència administrativa (Espanya, Malta, Xipre i Luxemburg¹⁹). Així doncs, amb l'aprovació d'aquesta llei, Espanya s'adapta tant a les exigències de la societat del país com al context comunitari.

Abans de començar un anàlisi en profunditat dels elements més importants d'aquesta llei cal dir que, si bé aquesta llei 19/2013 de 9 de desembre, es va promulgar el 9 de desembre de 2013, les obligacions de transparència i d'accés a la informació per a tots els organismes de l'Estat no van entrar en vigor fins un any després (10 de desembre de 2014); i tal com determina la Disposició Final 9^a, les obligacions que vinculen els organismes autonòmics i locals començaran a ser efectives a partir del desembre d'aquest any 2015 (2 anys després de la publicació de la llei). No obstant, els principis de bon govern són una excepció, doncs ja van passar a tenir rellevància jurídica a partir de la publicació de la llei al BOE.

Un dels aspectes crucials a l'hora d'analitzar una norma legal és el títol competencial. La Disposició Final 8^a ens en parla, quan fa referència a la Constitució i als articles de la distribució competencial; concretament, els articles 149.1.1 (igualtat de tots en quant a drets i deures), 149.1.13 (bases i coordinació general de l'activitat econòmica), i 149.1.18 (bases del règim jurídic de les Administracions públiques) donen cobertura legal a aquesta llei.

“Disposició Final vuitena. Títol competencial

Aquesta llei es dicta a l'empara del que disposen els articles 149.1.1a, 149.1.13a i 149.1.18a de la Constitució. S'exceptua el que disposen el segon paràgraf de l'apartat 2 de l'article 6, l'article 9, els apartats 1 i 2 de l'article 10, l'article 11, l'apartat 2 de l'article 21, l'apartat 1 de l'article 25, el títol III i la disposició addicional segona.”

¹⁸ Una de les lleis de transparència més importants, per la seva fermesa, és la de Regne Unit, la FOIA (*Freedom of Information Act*), que es va aprovar l'any 2000. Enllaç directe: <http://www.legislation.gov.uk/ukpga/2000/36/contents>

¹⁹ Font: Entrevista al President del Col·legi de Censors Jurats de Comptes de Catalunya Daniel Faura Llimós, publicada per la revista *Dossier Empresarial* el 10 de maig de 2013 (cita pàg.24).

Un segon element molt important de qualsevol llei és el seu objecte, és a dir, què entra a regular el text legal. En el cas de la Llei de Transparència estatal, en l'article 1 ens parla dels tres pilars a què hem fet referència abans, que són la transparència de l'activitat pública, el dret d'accés a la informació, i les obligacions de bon govern. Amb això sabem el *què* .

b) Subjectes obligats

L'àmbit d'aplicació de la llei també engloba la qüestió de a *qui* s'apliquen les disposicions legals, és a dir, qui resulta obligat per la norma. Això ho trobem en els articles 1 i 3 de la Llei, quan ens parla de l'*àmbit d'aplicació subjectiu*.

En aquests dos articles hi trobem coses molt interessants que a continuació comentarem, però primer hem de parlar de tots aquells organismes i/o entitats que resulten obligats per la llei.

Primer de tot tenim l'Administració General de l'Estat, les administracions de les Comunitats Autònomes (incloses les ciutats autònomes de Ceuta i Melilla), i les Entitats Locals. Aquestes Administracions públiques són els obligats principals de la Llei.

A més d'aquests, també resulta obligada la Seguretat Social (els òrgans comuns, les entitats gestores, i les mútues d'accidents de treball i malalties professionals col·laboradores), els organismes autònoms, les agències estatals, les entitats públiques empresarials, i les entitats de Dret públic (aquelles que tinguin atribuïdes funcions de regulació o supervisió extern, i les que estiguin vinculades a les Administracions públiques o que en depenguin, incloses les universitats públiques).

També estan obligades les societats mercantils (sempre que el 50% del seu capital social sigui propietat d'alguna de les entitats que hem esmentat), les fundacions del sector públic, i les associacions que constitueixin les Administracions o els organismes de què estem parlant, inclosos els òrgans de cooperació que puguin crear l'Administració General de l'Estat i l'Administració de les Comunitats Autònomes (d'acord amb l'article 5 de la Llei 30/1992, de 26 de novembre reguladora de les Bases del Règim Local). A aquestes s'hi afegixen els partits polítics i aquelles entitats privades que rebin un alt percentatge dels seus ingressos en forma d'ajuda pública.

Com a darrer apunt, l'article 4 ens parla d'aquelles persones, ja siguin físiques o jurídiques, que prestin serveis públics o exerceixin potestats administratives, perquè aquestes també queden obligades (si se les hi requereix) a proporcionar a l'Administració la informació adient per complir les obligacions de transparència de l'activitat pública. I igualment succeeix amb aquells que hagin estat objecte d'una adjudicació de contractes del sector públic.

Per últim, hem de parlar dels apartats *e)* i *f)* de l'article 2.1 de la Llei de Transparència estatal, els quals fan referència també a subjectes vinculats per les obligacions de la norma. No obstant, podem apreciar alguns matisos en el redactat que són interessants.

1. *“Les disposicions d'aquest títol s'apliquen a:*

- e) Les corporacions de dret públic, pel que fa a les seves activitats subjectes a dret administratiu.*
- f) La Casa de sa Majestat el Rei, el Congrés dels Diputats, el Senat, el Tribunal Constitucional i el Consell General del Poder Judicial, així com el Banc d'Espanya, el Consell d'Estat, el Defensor del Poble, el Tribunal de Comptes, el Consell Econòmic i Social i les institucions autonòmiques anàlogues, en relació amb les seves activitats subjectes a dret administratiu.”*

Com veiem, aquests dos apartats tenen en comú, si bé no els subjectes de què parlen, sí la forma en que la Llei els obliga. Aquesta subjecció pel que fa a les seves activitats de Dret administratiu no recau sobre la resta dels subjectes de la Llei, i resulta interessant perquè llavors aquesta norma no vincula a tots els actors públics de la mateixa manera, ja que aquestes corporacions de Dret públic i tots els organismes públics de l'apartat *f)* només estan obligats a complir les pautes legals d'aquesta norma en aquelles qüestions que siguin de Dret administratiu.

I pel que fa als subjectes obligats per les normes de bon govern (recordem que aquesta Llei està dividida en tres parts: transparència, dret d'accés a la informació, i bon govern), els subjectes són força diferents, doncs les obligacions de bon govern no s'apliquen a tots els nivells de l'Administració.

L'article 25 (Títol II) ens diu, per una banda, que per part de l'Administració General de l'Estat (AGE), els subjectes vinculats són els membres del Govern, els secretaris d'Estat, i tots els alts càrrecs de l'AGE i de les entitats del sector públic estatal, de dret públic o privat, vinculades o que en depenen. Esclareix també que el concepte d'alt càrrec és el que defineix la normativa sobre conflictes d'interessos; això vol dir que hem de tenir en compte la remissió a l'article 3.2 de la Llei 5/2006, de 10 d'abril, de regulació dels conflictes d'interessos dels membres del Govern i dels Alts Càrrecs de l'Administració General de l'Estat, el qual fa un llistat d'aquells subjectes de l'AGE que es consideren com a alts càrrecs.

D'aquesta manera, d'acord amb aquest article 3.2 de la Llei 5/2006 de 10 d'abril, quedaran vinculats els següents subjectes responsables:

- Els membres del Govern.
- Els secretaris d'Estat, els subsecretaris i assimilats, i els secretaris generals.

- Els delegats del Govern a les Comunitats Autònomes, i a entitats de dret públic.
- Els caps de delegacions diplomàtiques permanents i els caps de representació permanent.
- Els directors de l'Administració General de l'Estat.
- Els directors generals i els executius en entitats de dret públic estatal vinculades o dependents de l'AGE, i especialment el director general de Radiotelevisión Española.
- El president del Tribunal de Defensa de la Competència i els seus vocals.
- El president i els directors generals de l'Institut de Crèdit Oficial.
- Els presidents i consellers delegats de les societats mercantils en que l'Estat tingui una participació majoritària.
- Els membres dels Gabinet de la Presidència del Govern i de les Vicepresidències.
- Els presidents, els directors i gerents de les fundacions públiques estatals, sempre que percebin retribucions pel desenvolupament dels seus càrrecs.
- El president i els vocals de la Comissió Nacional del Mercat de Valors, de la Comissió del Mercat de les Telecomunicacions, de la Comissió Nacional d'Energia; i el president, els consellers i el Secretari General del Consell de Seguretat Nuclear.
- Els presidents, els directors, directors generals, secretaris generals, i membres dels òrgans rectors dels organismes reguladors i de supervisió.
- Per últim, tots els titulars de qualsevol altre lloc de treball de l'AGE, sempre que el seu nomenament sigui a càrrec del Consell de Ministres.

Aquests són tots els subjectes que tenen la consideració d'alts càrrecs i que, per remissió de l'article 25.1 de la LTAIPBG, queden vinculats per les obligacions de bon govern que estableix el Títol II de la mateixa.

c) Obligacions establertes

Ara que hem vist quins són aquells subjectes que resulten obligats per les disposicions d'aquesta llei de transparència (tant els que ho són per les obligacions de publicitat com els que ho són pels principis de bon govern), el que és més important és saber a *què* estan obligats, és a dir, quines són les obligacions de transparència que han d'acomplir. D'això en parlen, seguint l'ordre de subjectes fins ara, els articles 6, 7 i 8.

D'acord amb l'article 5è, s'hi exposen els principis bàsics de la publicitat activa. Principalment es deixa clar que les obligacions d'aquesta norma estatal tindran caràcter supletori respecte les que puguin establir les Comunitats Autònomes i els Ens Locals, i també respecte altres normes que estipulin nivells més amplis respecte la transparència. El lloc on s'haurà d'exposar la informació són les pàgines web respectives, i s'ha de fer de forma clara, estructurada, entenedora, d'accés fàcil i gratuït.

Respecte de quina és la informació que els subjectes obligats han de publicar, la LTAIPBG l'estructura en 3 blocs (en els 3 respectius articles, que abans citàvem). Això, clar ha de quedar, sempre dependrà de la naturalesa de cada òrgan.

Primer de tot hi ha la informació institucional, organitzativa i de planificació; l'article 6 ens la defineix com aquella relativa a les funcions que tenen els organismes o entitats, la normativa que els és aplicable, i la informació sobre la seva estructura organitzativa (incloent-hi un organigrama actualitzat amb els responsables de cada òrgan). També han de publicar els plans i programes anuals i plurianuals amb els objectius que es fixin, juntament amb les actuacions previstes per assolir-los. Aquestes actuacions han de ser publicades per tal que es pugui fer una avaluació de les mateixes en forma d'inspecció general de serveis per part de l'Administració General de l'Estat.

El segon bloc és la informació que té rellevància jurídica. Hi ha molta informació que rep aquesta consideració, però la llei bàsicament cita que hauran de ser publicades les directrius, instruccions, acords i altres documents que constitueixin una interpretació del dret que tinguin efectes jurídics; els avantprojectes de llei i els projectes de decrets legislatius; els projectes de reglaments en que tinguin la iniciativa; les memòries i els informes que conformin els expedients d'elaboració de textos normatius; i els documents que s'hagin de sotmetre a un període d'informació pública durant la seva tramitació.

El tercer tipus d'informació, que probablement sigui el que resulti de més interès pels ciutadans, és el relatiu als actes de gestió administrativa amb repercussió econòmica o pressupostària. Aquest bloc conté molta informació, i segurament la major part de la informació que es publica sigui relativa a aquest tipus. Per començar, les obligacions de transparència que dicta l'article 8 de la llei, inclouen informació detallada de tots els contractes (objecte, import de licitació i d'adjudicació, forma de formalització, la identitat de l'adjudicatari, etc.), la relativa als convenis subscrits (cal especificar les parts signants, el seu objecte i durada...), i les subvencions i les ajudes públiques amb el seu import, objectiu i finalitat; també els pressupostos (i la informació actualitzada relativa a les partides), els comptes anuals dels òrgans i entitats i els informes d'auditoria de comptes, les retribucions anuals dels alts càrrecs i els màxims responsables

(també, si es dóna el cas, les indemnitzacions per abandonament del càrrec), les resolucions d'autorització o reconeixement de compatibilitat que afectin als empleats públics, i les declaracions anuals de béns i activitats dels representants locals (ometent les dades sobre la localització concreta dels béns i sempre garantint la privacitat i seguretat dels seus titulars). L'article acaba amb un darrer apunt sobre les administracions públiques, especificant que hauran de publicar la relació dels béns immobles dels quals en siguin propietàries o en els que hi tinguin algun dret real.

Fins aquí, hem pogut veure que aquests articles ens detallen aquelles obligacions relatives a la transparència, que són les obligacions de publicitat activa. Ens queden per veure, doncs, les obligacions que s'estableixen per fomentar la idea del bon govern. Transparència i bon govern són dos principis que estan estretament relacionats, i per això és important que ens hi fixem.

Aquestes obligacions relatives al principi de bon govern es troben contemplades en l'article 26 de la LTAIPBG, i els podem dividir en 3 blocs: obligacions fonamentals, principis generals, i principis d'actuació. Això és així perquè, tal i com s'exposa en l'apartat primer de l'article, és molt important determinar que els subjectes obligats (els quals hem esmentat abans), actuïn professionalment observant i respectant tant el que disposa la Constitució i la resta de l'Ordenament jurídic espanyol, com els drets fonamentals i les llibertats públiques.

Un cop assentada aquesta base, diferenciem els principis que han de regir les actuacions públiques dels alts càrrecs en principis generals i principis d'actuació. Els primers són essencialment 7: transparència en la gestió dels assumptes públics (sempre servint l'interès general), dedicació en l'exercici de les seves funcions, imparcialitat en els seus criteris, tracte imparcial i no discriminatori, diligència deguda en el compliment de les seves obligacions, conducta digna i tracte acurat respectes dels ciutadans, i responsabilitat en les seves pròpies decisions i actuacions i en les dels òrgans que dirigeixen. Com veiem, tots aquests són principis molt elementals i generals.

En quant als principis d'actuació, n'hi ha 9. El primer és el de dedicació en l'activitat dels obligats, respectant la normativa reguladora de les incompatibilitats i el règim sancionador. El segon és el principi de reserva de la informació que hagin conegut per la seva professió. També tenen el deure d'informar els òrgans competents sobre actuacions irregulars de què tinguin coneixement. L'actuació i exercici de les competències sempre vetllant per l'interès general és molt important també. El cinquè principi és el de no implicació en activitats que suposin incompatibilitats amb les seves funcions. També hi ha el deure de no acceptar per a sí mateixos regals que superin els usos habituals ni favors que puguin condicionar l'exercici de les seves funcions. Han d'actuar amb transparència, i gestionar, protegir i conservar els recursos públics.

I finalment, com és natural, no poden tampoc fer valdre la seva posició a l'Administració per obtenir avantatges personals o materials.

d) Vigilància i control

Hem analitzat fins ara aquells subjectes que queden obligats per aquesta Llei de transparència (el qui), i de les obligacions que han de complir (el què). No obstant, l'aspecte més important a què ha de fer front una llei és aquell que estableix i controla la forma com es duen a terme les susdites obligacions (el com). Dic això perquè les lleis solen establir les línies generals que, posteriorment, es desenvoluparan mitjançant reglaments o altres normes de rang inferior; és a dir, no determinen la forma en què s'han de complir les obligacions que les pròpies normes estableixen. Per això és molt important aquest aspecte tant important que és el control, els mecanismes (interns o externs a l'òrgan) que vetllen perquè els manaments legals es respectin i compleixin de forma adequada, amb les màximes garanties i sempre respectant els drets que resultin implicats.

En referència a aquest control, primer de tot, aquell relatiu a la transparència, hem d'observar els articles 9, 10 i 11 de la Llei. El primer, de caràcter més general, determina que serà el Consell de Transparència i Bon Govern²⁰ el que adopti el paper d'òrgan controlador del compliment de les obligacions d'aquesta Llei 19/2013 de 9 de desembre, per part de l'Administració General de l'Estat. Aquest òrgan, per tant, podrà adoptar les mesures que cregui per posar fi a l'incompliment i per iniciar les actuacions de caràcter disciplinari que procedeixin. Per últim, es preveu que un incompliment reiterat de les obligacions serà considerat com a una infracció greu.

El *Consell de Transparència i Bon Govern* es crea a partir de la Llei 19/2013 de 9 de desembre, i es desenvolupa en el Reial Decret 919/2014, de 31 d'octubre, pel que s'aprova el seu Estatut. La Llei que ara comentem en parla en el seu Títol III (arts. 33 i SS). És un òrgan al qual el legislador espanyol li atorga personalitat jurídica pròpia i plena capacitat d'obrar, per tal de poder actuar amb plena autonomia i independència en el compliment dels seus fins, els quals són promoure la transparència de l'activitat pública, vetllar pel compliment de les obligacions de publicitat, garantir l'exercici del dret d'accés a la informació pública, i el respecte dels principis de bon govern.

Bàsicament, el Consell està format per dos òrgans, la Comissió de Transparència i Bon Govern (òrgan col·legiat), i el president del Consell (òrgan unipersonal, també ho és de la Comissió).

²⁰ El Consell de Transparència i Bon Govern, creat per la LTAIPBG en el seu Títol III, és l'encarregat de vetllar pel compliment de les obligacions de publicitat i bon govern.

Per tal de fer complir els objectius que té encomanats el Consell, la LTAIPBG li assigna unes funcions específiques, que van des de l'adopció de recomanacions per aconseguir un millor compliment de les obligacions, i assessorar en matèria de transparència, fins a l'avaluació del grau d'aplicació de la Llei mitjançant memòries informatives sobre el compliment de caràcter anual. La llista és oberta perquè altres normes de rang legal o reglamentari li puguin atorgar funcions addicionals.

I en quant al seu règim jurídic, només destacar que no només és aquesta Llei de Transparència estatal, la que li és aplicable al Consell, sinó que també li ho són les disposicions de la Llei 47/2003 General Pressupostària, les del RDL 3/2011 que aprova la Llei de Contractes del Sector Públic, les de la 30/1992 LRBRL, i d'altres com la 33/2003, de 3 de novembre, del Patrimoni de les Administracions públiques.

El Consell de Transparència constitueix el control principal envers l'aplicació de les normes d'aquesta llei; no obstant, també hi ha altres mecanismes que busquen garantir la transparència, com és el cas del Portal de Transparència.

Aquest Portal té l'objectiu de facilitar l'accés dels ciutadans a tota la informació pública que l'Administració General de l'Estat proporioni. Sobretot, però, ha d'incloure aquella informació que es sol·liciti més freqüentment. És important que la informació que es faciliti estigui estructurada de forma que l'accés sigui senzill per a la recerca de la informació desitjada; a més, també ha de ser publicada en formats que permetin la seva reutilització.

En definitiva, sembla que la LTAIPBG estableix alguns mecanismes que tenen assignada la funció de control, però crida molt l'atenció que, sobretot pel que fa al Consell de Transparència, no existeixi un règim sancionador. Estic referint-me a que les funcions d'aquest òrgan són merament de control formal, però no té cap mena de responsabilitat de cara a tipificar com a infraccions les conductes que no s'adeqüin a la Llei, tampoc pot entrar a valorar la gravetat dels possibles incompliments i, per si no fos suficient, encara menys pot entrar a establir sancions en base a aquests incompliments. En altres paraules, el Consell és un òrgan que té un caràcter més simbòlic que efectiu, creat merament per activitats com promoure, col·laborar, assessorar o informar, però sobretot, per transmetre l'aparença de que hi ha un control efectiu i eficient del compliment de les obligacions de la LTAIPBG. A l'hora de la veritat, però, la realitat és que si algú incompleix, per exemple, les obligacions de publicitat activa, no hi ha cap mecanisme que ho impedeixi o, com a mínim, que insti al cessament de l'incompliment.

e) Límits i drets afectats

La transparència administrativa és, com podem veure, un principi necessari per garantir el correcte funcionament de les Administracions públiques, i ahora, per un major nivell de

democràcia. No obstant, no és fàcil trobar el final d'aquest principi, és a dir, el punt on la transparència xoca amb altres drets de naturalesa contraposada. Això és així degut a que la transparència portada a l'extrem, és a dir, un nivell de transparència absolut, podria comportar certs "perills" o dificultats de cara a algunes funcions/tasques de l'Estat. La perspectiva des de la qual s'enfoca tot això, però, no és la que contempla la transparència com un principi no absolut (amb limitacions), sinó que el que es sol fer és entrar a regular fins a quin punt els ciutadans poden accedir a la informació pública i, sobretot, quines informacions han de publicar-se d'acord amb el que estableix la Llei de Transparència i quines no.

En opinió de la professora Moretón Toquero²¹, *“desde el punto de vista del sometimiento a la ley, un derecho ilimitado no solo sería incompatible con el ejercicio mismo del poder, sino que en último término haría “transparentes” a los ciudadanos frente a los demás y frente a la propia Administración sobre la base de un pretendido acceso total, lo que resulta incompatible también con un Estado democrático de Derecho.”*

Ho podem veure molt més clarament fixant-nos en l'article 14 de la Llei de Transparència, que ens parla dels límits del dret d'accés a la informació pública; tot i això, no es determinen restriccions, sinó la mera possibilitat d'aplicar-les en supòsits concrets, com seria el conflicte amb la seguretat nacional o defensa, a la seguretat pública o als secrets professionals. Aquests són alguns casos, però aquesta Llei també permet que es limiti el dret d'accés quan aquest pugni amb les relacions exteriors, la igualtat de les parts en els processos judicials i la tutela judicial efectiva, els interessos econòmics i comercials, la política econòmica i monetària, la prevenció, investigació i sanció dels il·lícits legals, la garantia de confidencialitat, les funcions administratives de vigilància, inspecció i control, i la protecció del medi ambient. En tot cas, aquest llistat únic implica que els límits al dret d'accés a la informació han de ser previstos per llei i totalment necessaris de cara a garantir els drets relacionats.

Aquests supòsits, com hem dit abans, només indiquen aquells casos en els que es permet de limitar el dret d'accés a la informació; aquesta restricció d'un dret constitucional, però, s'ha de dur a terme atenint-se a la naturalesa del dret, és a dir, aplicant els límits de forma justificada i proporcionada a la finalitat que es persegueixi i segons les circumstàncies del cas concret.

És molt important a l'hora d'aplicar el principi de transparència i de permetre que la ciutadania pugui accedir a la informació tant els límits que exposa l'article 14 com els drets que puguin

²¹ Arancha Moretón Toquero, *“The limits of the right of access to public information”*. Revista Jurídica de Castilla y León, nº 33 (maig 2014), pàgina 11.

resultar afectats, com ho són els relacionats amb la vida privada de les persones (encara que ocupin càrrecs de responsabilitat pública).

En aquest sentit entra en joc la Llei Orgànica 15/1999, de 13 de desembre, de Protecció de Dades de Caràcter Personal. En aquests casos en que la informació contingui dades personals, també contemplat en l'article 15 de la Llei de Transparència, es requereix inexcusablement el consentiment exprés i per escrit de la persona afectada. Si no es té aquest consentiment no es podrà donar accés a aquesta informació o, en tot cas i segons el que disposa l'apartat 3r de l'article 14, prèvia dissociació de les dades de caràcter personal.

Així doncs, aquests límits venen donats per la necessitat de garantir els interessos que protegeixen, ja sigui degut a la pròpia naturalesa de la informació que es pretén fer pública, o a la necessitat d'evitar el perjudici dels interessos generals que pogués produir-se per l'accés a la informació. En els casos en que això passi, no es passarà directament a la limitació de l'accés, sinó que s'haurà de fer un exercici de ponderació en el que en un costat hi hagi l'interès públic en la transparència de la informació i en l'altre, els drets i interessos que s'hagin de protegir (d'acord amb la llista que fa l'article 14.1). D'aquest procediment podran sorgir-ne 3 possibles opcions: la denegació de l'accés, l'aprovació d'aquest, o l'accés parcial a la informació (article 16 LTAIPBG).

L'accés parcial a la informació es dóna quan, en funció de l'aplicació d'algun/s dels límits que s'exposen en l'article 14, es concedeix l'accés a la informació a l'interessat, però ometent la informació que resulti afectada (sempre informant de la informació que s'ha omès). Aquesta limitació que constitueix l'accés parcial, però, alhora conté un límit en sí mateixa, que és la qual, en aplicació d'aquesta omissió, la informació que en resulti esdevingui distorsionada.

A més d'això tenim, tot i que de forma més dèbil, el que disposa l'article 105 b) de la CE, que disposa el següent:

Artículo 105

La ley regulará:

b) El acceso de los ciudadanos a los archivos y registros administrativos, salvo en lo que afecte a la seguridad y defensa del Estado, la averiguación de los delitos y la intimidad de las personas.

Aquest mandat al legislador que fa la norma suprema, pel que diu que aquest tindrà la tasca de regular a quina i com podran els ciutadans accedir a la informació pública, ja està determinat amb certes excepcions o límits, que son la seguretat i defensa de l'Estat, la persecució de delictes i la vida privada (íntima) de les persones.

Així, aquesta disposició, sumada al llistat que abans comentàvem que feia la LTAIPBG en el seu article 14, constitueix el conjunt supòsits concrets que la llei determina que poden limitar el dret d'accés a la informació i, per extensió, la transparència.

Hi ha també el que diu l'article 15 de la Llei de Transparència, que a grans trets suposa que si es produeix una situació en la que la informació que es sol·licita pugui afectar de forma directa a la protecció de dades personals, malgrat no estigui entre els casos que enumera l'article 14.1, es posaran en funcionament els mecanismes de ponderació establerts per la Llei.

f) Règim sancionador

Per últim i molt important, cal que una llei, i sobretot amb les característiques de la LTAIPBG, tingui repercussió efectiva i no es quedi en mera formalitat normativa. En aquest sentit, doncs, cal que les obligacions i drets que estableixi vagin acompanyades d'un règim que prevegi els incompliments normatius que es puguin produir i del procediment sancionador corresponent.

La Llei, però, no preveu un règim sancionador perquè el principi de la transparència imperi i perquè es compleixin les obligacions que s'estableixen en aquest sentit. Com hem vist abans, l'òrgan que segons l'article 34 és l'encarregat de *vetllar pel compliment de les obligacions de publicitat, salvaguardar l'exercici del dret d'accés a la informació pública i garantir l'observança de les disposicions de bon govern*, el Consell de Transparència i Bon Govern, és purament simbòlic, ja que només té funcions formals (en la seva major part, superficials) i no té ni la competència ni els mitjans per efectuar un control efectiu que faci complir la normativa.

Pel que fa a les obligacions de bon govern, sí que la LTAIPBG incorpora un règim d'infraccions i un procediment sancionador (Títol II, arts. 27 i SS). El que es fa és enumerar una sèrie de conductes i classificar-les en infraccions molt greus, greus i lleus. Això vol dir que, per tant, els representants públics, en les seves actuacions, han de complir les pautes de bon govern que s'estableixen

Cal destacar també, però, que tot i establir també unes conseqüències vinculades als tipus d'infracció (art. 30), els òrgans o persones encarregades per ordenar la incoació del procediment sancionador són polítics; per exemple, si l'alt càrrec que incompleix els principis de bon govern pertany o està vinculat a l'AGE, el Ministre d'Hisenda serà l'encarregat d'iniciar el procediment, i a més, d'acord amb l'apartat 4t de l'article 31, serà el propi Consell de Ministres (si no el propi Ministre d'Hisenda), el que tingui la competència per imposar sancions. En el cas de les CCAA el funcionament del procediment sancionador també és similar.

Això vol dir que no són òrgans judicials sinó polítics els encarregats d'iniciar el procediment i d'imposar les sancions, i aquest fet fa que sigui com a poc dubtosa l'aplicació de la normativa referent als principis de bon govern.

Així doncs el legislador espanyol, en la Llei de Transparència estatal, només contempla les infraccions (i el procediment sancionador corresponent) que es puguin produir en matèria de les obligacions de bon govern, i en aquest sentit, com podem comprovar, tampoc hi ha masses mecanismes perquè puguem pensar que aquestes obligacions es compliran realment.

3.2 - La transparència en l'àmbit autonòmic. El cas de Catalunya.

La Llei de Transparència estatal, com hem vist, té la funció d'establir les bases reguladores de la transparència en els òrgans (dependents o no) de l'Administració General de l'Estat, i al mateix temps, donar un punt de partida a les Comunitats Autònomes i als Governos Locals perquè puguin desenvolupar la seva pròpia normativa en aplicació del principi.

En aquest apartat ens centrarem en el segon àmbit administratiu de l'Estat espanyol, que és el corresponent a les CCAA i a les seves Administracions públiques; per fer-ho posarem èmfasi en el que els afecta més properament, que és l'Administració (autonòmica) a Catalunya.

La Generalitat de Catalunya és l'òrgan administratiu principal al territori, i rep la tasca (delegada per la LTAIPBG, DDFE 9ª) d'aprovar la normativa corresponent per adaptar-se a les obligacions de transparència estatals. Per aquest motiu cal que analitzem el que diu la Llei 19/2014, de 29 de desembre, de transparència, accés a la informació pública i bon govern.

3.2.1 – Obligacions a les autonomies derivades de la Llei 19/2013, de 9 de desembre, de Transparència, Accés a la Informació Pública i Bon Govern

Les funcions o deures que la Llei de Transparència estatal ha delegat estan dirigides tant als legisladors de les CCAA com als dels Ens Locals. En qualsevol cas, podem dividir aquestes obligacions en tres blocs: les atribuïdes pel Títol I de la LTAIPBG, les que vénen delegades pel Títol II, i per últim, les derivades de les Disposicions Finals.

En el primer bloc, referent a la transparència de l'activitat pública, hi ha per una banda, les obligacions que els articles 5, 6, 7, 8 i 10.3, que són els deures de publicitat activa; per l'altra banda tenim els mandats envers el dret d'accés a la informació publicada, i se'n ocupen els articles 12 a 22 i 24.

Comencem per l'article 5, que bàsicament estableix quatre coses. La informació rellevant s'ha de publicar de forma periòdica i actualitzada per tal de garantir la màxima transparència de l'activitat pública que es du a terme. Aquesta informació s'haurà de publicar en les seues electròniques o planes web corresponents de forma clara, estructurada i entenedora. A més, per facilitar l'accés i l'aprofitament de la informació cal que s'estableixin els mecanismes corresponents, ja que aquesta informació ha de ser comprensible, d'accés fàcil i gratuït, i ha d'estar disponible també per a les persones amb discapacitat (principi d'accessibilitat universal).

L'article 6 ens diu que s'ha de donar publicitat activa a determinada informació institucional, organitzativa i de planificació, és a dir, aquella informació relativa a les funcions, normativa

aplicable i estructura organitzativa de les diferents Administracions públiques. També s'han de publicar els plans, els programes (anuals i plurianuals) i els objectius concrets que es marquin, juntament amb les activitats que es duguin a terme per aconseguir-los.

També segons l'article 7 s'ha de donar publicitat activa a determinada informació d'importància jurídica, tal com aquells documents que constitueixin interpretacions del Dret o tinguin efectes jurídics; les lleis, avantprojectes, projectes de decrets legislatius i/o de reglaments, etc. també hauran d'ésser publicats; per últim cal afegir tots aquells documents que hagin de ser sotmesos a un període d'informació pública.

Probablement la informació més rellevant sigui la referent al pressupost i a la gestió administrativa que se'n fa, i en aquest sentit, la Generalitat de Catalunya ha de fer pública tota informació sobre contractes (condicions, modificacions, renúncia o desistiment), convenis (amb les seves condicions i modificacions), subvencions i ajudes públiques (indicant les seves condicions), pressupostos (descriuint les principals partides i l'estat de la seva execució), i comptes anuals (juntament amb els informes d'auditoria de comptes i de fiscalització).

A més, seguint la línia dels principis de bon govern que estableix la Llei, també hauran de fer-se públiques les retribucions anuals percebudes pels alts càrrecs, les indemnitzacions (en cas que s'abandoni el càrrec) i la relació de béns immobles de la seva propietat. Les resolucions d'autorització o reconeixement de compatibilitat d'empleats públics i també les que els cessin en el càrrec.

L'article 10.3, referent al Portal de Transparència, i que tanca d'alguna manera el que venien dient els articles que hem comentat fins ara. Dóna a l'AGE i a les administracions de les CCAA la competència per adoptar les mesures que creguin necessàries per tal de complir les obligacions de publicitat activa, de forma que aquestes mesures complementin les disposicions de la LTAIPBG.

Deixem els articles sobre publicitat activa per parlar dels corresponents al dret d'accés a la informació pública. Dels articles 12 a 20 en podem extreure bàsicament 6 punts.

El primer que cal és garantir aquest dret d'accés per a totes les persones (sempre atenint-nos als límits que hem comentat en apartats anteriors, i als principis de proporcionalitat i ponderació envers les dades personals); les resolucions que limitin aquest dret sempre hauran de ser publicades.

En els casos en que es deneguin les sol·licituds d'accés per incompetència de l'òrgan a qui s'adrecen, aquest haurà d'indicar quin és l'òrgan indicat per conèixer de la sol·licitud. Si el que no és correcte és l'aportació de la informació, l'interessat tindrà 10 dies per concretar-la o

complementar-la, i en defecte, se'l tindrà per desistit (i el termini per la resolució, suspès). L'òrgan que sigui competent haurà de notificar la resolució de la sol·licitud d'accés en un màxim d'un mes (ampliable a un altre mes més en cas de molta complexitat de la informació, i amb la prèvia notificació al sol·licitant). Les resolucions, si són desestimàries o parcialment estimatòries, hauran de ser motivades sempre. Per últim, si l'Administració no ha emès una resolució en el termini que citàvem abans, la sol·licitud s'entendrà desestimada, doncs el silenci en aquests casos té el caràcter de negatiu.

L'article 21, a més, determina que l'Administració ha de dotar la seva organització d'eines necessàries per tal d'atendre i integrar la gestió de les sol·licituds d'informació dels ciutadans en el funcionament de la seva organització interna.

Les obligacions que conté l'article 22 envers les administracions de les CCAA determinen que aquestes han de donar accés a la informació pública, i que aquest accés ha de ser gratuït i efectuar-se preferentment per via electrònica (sempre que sigui possible o que el sol·licitant no hagi indicat expressament un altre mitjà).

Per les reclamacions que puguin produir-se la Generalitat de Catalunya (en el cas que analitzarem) ha de crear un òrgan independent, o bé també pot encomanar-ho a l'Estat (mitjançant un conveni amb el Consell de Transparència i Bon Govern), tal i com estipula la Disposició Addicional 4^a de la Llei, de complement de l'article 24.

Del segon bloc que abans comentàvem (arts. 25 a 31), que tracta les obligacions de bon govern que han d'aplicar tant l'AGE com les administracions de les CCAA i dels Governos Locals, els primers dos articles enumeren els principis als quals s'ha d'adequar tota activitat pública; aquests es divideixen en principis generals (transparència, dedicació, imparcialitat, no discriminació, diligència, conducta digna i assumpció de responsabilitats, a l'hora de dur a terme les seves activitats), i en principis d'actuació (reserva respecte a la informació coneguda, informació d'actuacions irregulars, adequació dels poders assignats als fins corresponents, no actuació segons els seus interessos, no acceptació de regals o favors, gestió adequada i responsable dels recursos públics, i no fer valdre la seva posició per obtenir avantatges.

Totes les infraccions, segons disposa la LTAIPBG (arts. 27 a 30) hauran d'estar subjectes al règim d'infraccions i sancions corresponent; en aquest cas, la Generalitat de Catalunya haurà d'elaborar la seva normativa adequant-se a aquests sistemes d'infraccions i sancions en matèria de conflictes d'interessos, gestió econòmicopressupostària i disciplinària. L'òrgan competent haurà de ser el que tramiti el procediment sancionador que correspongui segons les circumstàncies del cas concret (art. 31); aquest s'haurà d'iniciar d'ofici, i l'òrgan competent serà

l'encarregat d'incoar i instruir el procediment, i també d'aplicar el règim disciplinari i sancionador corresponent.

El tercer i darrer bloc, el que parla dels mandats a les Disposicions Finals que són d'aplicació a les administracions de les CCAA, són els corresponents al títol competencial i a l'entrada en vigor de la Llei. La darrera, la Disposició Final 9^a, és la més important, doncs com hem comentat en apartats anteriors remet directament als legisladors autonòmics i locals la tasca d'adaptar-se a la normativa en un termini màxim de 2 anys. En qualsevol cas, però, totes dues directrius són d'aplicació a les administracions de les CCAA i dels Ens Locals.

3.2.2 – Llei 19/2014, de 29 de desembre, de Transparència, accés a la informació pública i bon govern

En aquest apartat centrarem la nostra atenció sobretot en les diferències que hi ha entre la legislació autonòmica de Catalunya, la Llei 19/2014, de 29 de desembre, i la LTAIPBG estatal. Això vol dir que, si bé, és necessari comentar els aspectes que entra a regular la normativa autonòmica, les qüestions que es repeteixen d'igual manera no tenen la mateixa importància que les que són diferents (ja sigui perquè la regulació canvia o perquè l'aspecte que una entra a legislar l'altra no el contempla). Dit això, comencem per introduir la Llei 19/2014, de 29 de desembre, de Transparència, accés a la informació pública i bon govern.

Aquesta és la llei sobre transparència que va aprovar el Parlament de Catalunya el desembre de l'any passat, i que respon a l'exigència d'adaptació a la normativa estatal que evoca la DDF 9^a de la LTAIPBG.

Com podrem veure amb l'anàlisi comparatiu que farem d'aquesta, les semblances amb la general són forces, igual que l'estructura de la llei. No obstant, el que crida més l'atenció són les notables diferències entre ambdues normes

Ens fixarem sobretot en l'àmbit d'aplicació de la llei, els subjectes que resulten obligats i les obligacions que s'estableixen, juntament amb els mecanismes de control del compliment de la normativa, els drets que entren en conflicte, els límits a l'abast de la llei, i per últim, els règims d'infraccions i sancionador.

a) Àmbit d'aplicació i subjectes obligats

L'àmbit d'aplicació generalment es refereix a qui afecta aquesta llei, a quins subjectes s'apliquen les seves disposicions, però també en quin context es produeixen els efectes de la norma. En aquest cas, aquest context o àmbit d'aplicació objectiu és el territori de Catalunya.

La Llei catalana de Transparència, en els seus articles 3 i 4 efectua una descripció d'aquells subjectes als quals afecten les disposicions normatives, en el primer (àmbit d'aplicació) enumera els principals obligats en una llista que recorda el Capítol I de la Llei de Transparència estatal. Aquest és l'àmbit d'aplicació subjectiu.

Els principals subjectes obligats són: l'Administració de la Generalitat i les administracions dels Governos Locals a Catalunya, els organismes i ens públics, les societats amb participació majoritària o vinculades, les fundacions del sector públic, les entitats dependents o vinculades a la Generalitat o als Governos Locals, les entitats de dret públic funcionalment independents o que gaudeixin d'una autonomia especial que regulin o supervisin sectors o activitats, el Consell de Garanties Estatutàries, el Síndic de Greuges, la Sindicatura de Comptes i el Consell de l'Audiovisual de Catalunya, els col·legis professionals i les corporacions de dret públic (només pel que afecti a les seves funcions públiques), i els consorcis o associacions i societats mercantils en que participi alguna administració; també resulten obligades les universitats públiques de Catalunya i els seus ens dependents o vinculats, les persones físiques o jurídiques que exerceixen funcions públiques o potestats administratives (també si presten serveis públics o si perceben fons públics), i els grups d'interès.

En el segon article, el 4 (responsables de l'aplicació de la llei), fa referència a aquelles persones i organismes que han de vetllar pel compliment dels deures i obligacions que s'estableixen; aquests són bàsicament tres: els alts càrrecs de la Generalitat de Catalunya i de l'Administració local de Catalunya, el personal al servei de l'Administració pública, i de forma residual, els altres subjectes que determinin les disposicions de la Llei en relació amb àmbits específics.

Aquest article és nou, doncs en la Llei estatal no hi trobem cap disposició que deixi clar sobre quins subjectes recau la responsabilitat de l'aplicació de la norma. No és fins el Títol III que trobem el Consell de Transparència i Bon Govern, i això és un aspecte positiu que cal destacar de la normativa catalana. A més, també aquesta incorpora un article específic que defineix els conceptes fonamentals que cal entendre per comprendre la llei.

b) Obligacions establertes. Diferències amb la LTAIPBG

Vistos els subjectes obligats per la Llei 19/2014, de 29 de desembre, ara cal analitzar el seu contingut. I començarem destacant els aspectes que la Llei catalana incorpora i que l'estatal no contempla.

Primer de tot tenim la creació d'un registre de grups d'interès, amb l'objectiu d'inscriure i controlar les persones i organitzacions que treballen per compte propi i que participen en les polítiques públiques en defensa dels interessos de terceres persones o organitzacions (art. 45.2).

Aquest registre, de naturalesa pública, busca tenir coneixement d'aquells subjectes que influeixen en el procés d'elaboració de les lleis i les polítiques públiques. A més, també contindrà les activitats que es realitzin amb la finalitat d'influir directa o indirectament en els procediments de presa de decisions en polítiques públiques o d'elaboració de lleis.

El registre, però, no podrà en cap cas entrar a restringir cap dret, individual o col·lectiu, ni impedir el seu lliure exercici. Cal entendre que aquest mecanisme legal és més fàcilment aplicable pels òrgans administradors de les CCAA, donat que és un àmbit més concret que en el cas de l'AGE.

Després, una altra nova aportació que la Llei de Transparència catalana fa al principi de transparència administrativa és la idea del govern obert. Té assignat un títol propi (Títol VI) en la llei, però el concepte del govern obert té molt a veure amb els principis de bon govern que vénen en el Títol anterior (V) i, sobretot, també amb el dret a una bona Administració i a uns serveis públics de qualitat. Si ens fixem en l'article 65.1 podrem entendre millor el que comporta la idea del govern obert, i és que es tracta de donar més importància a coses tant elementals i importants com el diàleg entre l'Administració pública i els ciutadans, la presa de decisions en comú, la participació i col·laboració ciutadana, la voluntat per a millorar els serveis públics i la seva qualitat, i el que més ens interessa, aquells aspectes relacionats amb la transparència (avaluació de la gestió administrativa, rendició de comptes i assumpció de responsabilitats, etc.). Clar està que caldrà veure després com s'apliquen aquestes idees a la pràctica.

També cal destacar el sistema de garanties que estableix el Títol VII de la Llei 19/2014, de 29 de desembre, i és que té molt a veure amb el que després comentarem del règim sancionador. Per tal que es compleixi el que la Llei estipula és imprescindible que hi hagi mecanismes per tal de garantir aquest compliment, juntament amb un sistema que "castigui" les infraccions que es puguin produir d'aquestes disposicions i que estableixi unes conseqüències (sempre proporcionades i justes segons el cas); això és el que tracta aquest Títol VII, un sistema de recursos i un règim sancionador que garanteixi els efectes d'aquesta llei. En el cas de la legislació estatal, com hem vist abans, no trobem aquests aspectes (només un intent de donar coherència als principis de bon govern). Per tant, aquests recursos que els articles 71 a 74 regulen envers les obligacions de publicitat activa, les obligacions de bon govern i, sobretot, el dret d'accés a la informació, són crucials per la correcta aplicació de la legislació.

L'avaluació de l'aplicació de la llei és igualment un altre tema important que incorpora aquesta Llei de Transparència catalana; ho trobem regulat en dos títols independents (el Títol VIII fa referència a l'Avaluació de la Llei, i el Títol IX, a l'aplicació de la mateixa).

Del que tracten aquests dos apartats és d'establir uns mecanismes legals bàsics perquè es pugui comprovar la funcionalitat i efectivitat d'aquesta norma. En aquest sentit, la funció del Síndic de Greuges de, en paraules del legislador (art. 91), verificar el compliment de les obligacions de transparència, de les disposicions relatives al dret d'accés a la informació pública, de les obligacions de bon govern, i de la resta de les determinacions de la Llei 19/2014 de 29 de desembre, té molta rellevància. És un pas més de cara a aconseguir que la Llei sigui efectiva.

Aquests són els aspectes que desplega la Llei (catalana) de Transparència 19/2014, de 29 de desembre, a diferència de la Llei estatal. A partir d'aquí la resta dels continguts és similar, però val la pena també recalcar-hi per poder tenir una visió completa del que engloba aquesta norma autonòmica.

c) Altres obligacions

A banda d'aquestes qüestions de que hem parlat fins ara, tenim els tres títols principals, que són els que determinen la transparència, el dret d'accés a la informació pública, i les obligacions de bon govern, a banda de l'apartat corresponent al sistema de garanties, que també és molt important.

El primer títol principal, el de la transparència, estableix les obligacions per als subjectes que abans esmentàvem que s'han de fer efectives per tal de garantir l'aplicació del principi de la transparència en les Administracions públiques d'àmbit autonòmic (en el nostre cas, de Catalunya). Quins tipus d'informació s'han de fer públics, quines actuacions han de dur a terme els obligats envers la publicitat activa, quines informacions són més delicades i han d'ésser publicades amb limitacions, la importància del Portal de Transparència de la Generalitat de Catalunya²²... són alguns dels principals aspectes que es despleguen en aquest apartat.

L'apartat del dret d'accés a la informació pública conté les disposicions que observen la definició, exercici i limitacions del susdit dret. Ja sabem que té caràcter incondicional i naturalesa individual, però també cal remarcar que l'Administració no té potestat discrecional al respecte; això vol dir que té l'obligació de motivar una resolució negativa d'una sol·licitud d'accés a informació pública (art. 20.3). No obstant, no implica que aquest dret sigui il·limitable; es podrà restringir en els supòsits taxats per la llei en l'article 21, i sempre respectant els principis de proporcionalitat i temporalitat, i tenint en compte les restriccions que corresponguin per tal de protegir les dades personals que pugui contenir la informació. Aquest apartat també incorpora un nou aspecte legal, el que fa referència a l'exercici d'aquest

²² Enllaç directe al Portal de Transparència de la Generalitat: <http://transparencia.gencat.cat/es/>

dret; és molt important, ja que determina els requisits necessaris per presentar una sol·licitud d'accés a informació, com s'han d'elaborar i presentar aquestes sol·licituds, i el procediment que seguiran un cop presentades (també s'informa dels possibles camins que poden donar-se, depenent de la sol·licitud), a més de qui té la competència per resoldre i els terminis en que haurà de fer-ho.

Per últim, també s'afegeix un breu apartat referent a les garanties que té aquest dret per poder exercir-lo amb llibertat. Bàsicament se'ns parla de les reclamacions davant la Comissió de Garantia del Dret d'Accés a la Informació Pública, i quin procediment és el que s'ha de seguir. Aquestes garanties que incorpora el Capítol IV (Títol III) parlen de la via jurídica que constitueix aquesta Comissió per protegir el lliure exercici del dret d'accés a la informació pública. Resulta interessant veure com, a banda de determinar com serà i quines tasques tindrà assignades la Comissió, a més del procediment que es seguirà per mitjà de la reclamació davant d'aquest òrgan, també hi ha un article específic (art. 43) que destaca la importància de donar cert marge a la mediació. En altres paraules, a banda de les garanties de la via judicial, la Llei 29/2014 de 29 de desembre també intenta que les parts arribin a un acord previ, evitant les repercussions d'un procediment judicial.

Aquest apartat de garanties no apareix regulat en la norma estatal, i és molt important com a mecanisme de cara a aconseguir que el dret d'accés a la informació pública sigui efectiu i es pugui exercir per tots els ciutadans de forma lliure.

És molt important, així mateix, destacar el darrer apartat referent a les obligacions del bon govern. Com a aspecte ja és una innovació en les regles del joc de l'Administració Pública, doncs fins l'aprovació de les lleis de transparència no s'havia plantejat la incorporació d'aquest tipus de normativa; a més, però també resulten tant útils com positives les idees que s'exposen en aquest Títol V de la Llei de Transparència catalana.

En primer lloc el que el legislador fa és establir un codi de conducta per als alts càrrecs, el qual afecta tant als de l'Administració de la Generalitat de Catalunya, com als dels Governos i els altres organismes i institucions públiques. L'article 55 de la Llei de Transparència catalana conté una llista de tretze principis de bona conducta i ètica professional d'acord amb les bases i l'objectiu del principi de transparència administrativa, als que aquestes persones que ocupen càrrecs de responsabilitat pública s'han de cenyir.

Sobre el règim d'incompatibilitats i declaracions, el legislador català es remet al que disposi la legislació específica, que en aquest cas està dividida en dos lleis fonamentals, la general o de l'Estat, i l'específica de la Generalitat. La diferència entre la Llei 53/1984, de 26 de desembre, d'Incompatibilitats del personal al servei de les Administracions Públiques, i la Llei 13/2005, de

27 de desembre, del règim d'Incompatibilitats dels alts càrrecs al servei de la Generalitat, és que la primera té com a àmbit subjectiu tots els membres (funcionaris) de l'Administració pública espanyola, i la segona és específica pels alts càrrecs de la Generalitat de Catalunya i dels Governos locals i altres organismes públics del territori català. Per esclarir-ho un xic més, podríem dir que la primera estableix el marc general i un sentit més ampli de les incompatibilitats i obligacions de declaració, mentre que la llei catalana es centraria en especificar els règims d'infraccions i control de les actuacions dels alts càrrecs a Catalunya.

També es posen sobre la taula dues propostes interessants, que tampoc entra a parlar-ne la Llei estatal, que són el dret a una bona administració i la millora de la qualitat normativa.

Respecte del primer, tal i com diuen els articles 58 i 59 de la Llei, tots els ciutadans tenen dret a una bona Administració, i sobretot, que l'accés i els propis serveis que són de la seva competència es prestin amb unes condicions mínimes de qualitat. En aquest sentit s'estableix una llista del que han d'indicar les cartes de servei²³ per complir la seva funció informativa i es determinen mitjans d'avaluació del servei pels ciutadans.

d) Qualitat normativa

La qualitat normativa és igualment important per poder parlar de transparència, i per això la Llei 19/2014, de 29 de desembre li dedica un capítol concret (Capítol III, Títol V). Bàsicament tracta dues qüestions, que són la millora de la regulació i la simplificació de les normes. Malgrat no establir mecanismes concrets, ni molt menys, sí que el que fa és traçar les línies mestres de cara a un posterior desenvolupament que es tradueixi en una millora i més fàcil utilització de la normativa administrativa.

En el context social actual, la sensació de llunyania de l'Administració i l'ordenament jurídic respecte els ciutadans està notablement estesa. Cal que les Administracions públiques promoguin el coneixement i la comprensió de les normes perquè els ciutadans puguin fer-ne us, juntament amb els procediments que els puguin afectar. La simplificació de l'ordenament jurídic actualment vigent i la incentivació que les polítiques normatives responguin a un interès general són necessitats de la societat actual, i les Administracions públiques han de respondre a aquestes necessitats.

I també és important, referent al que comentàvem abans sobre l'avaluació de les normes, que s'utilitzin els instruments adequats a aquests fins. Les lleis que es promulguen actualment no

²³ Les cartes de servei són documents que informen i descriuen el tipus de servei que presta o ofereix un establiment, organització, organisme, o ens (sigui públic o privat).

han d'estar centrades en una funció reactiva, sinó en respondre a necessitats d'un context social en constant canvi, i s'hauria de pensar més en prevenir possibles situacions de conflicte o necessitats futures (la funció proactiva de les lleis). En aquest sentit, s'hauria de fomentar i garantir la participació ciutadana en aquests processos de "canvi de plantejament" normatiu, i sobretot, en els processos d'avaluació de les lleis, doncs aquest aspecte pot esdevenir molt important per aconseguir un marc legal actualitzat i que respongui al context social existent.

e) Límits i drets afectats

Quan fèiem l'anàlisi de la Llei 19/2013, de 9 de desembre, vam dir que per tenir una perspectiva més àmplia en l'estudi de la transparència administrativa calia que observéssim fins a on pot arribar aquest principi, quins són els seus límits, i quins drets són els que resulten involucrats. En aquest punt delicat on xoquen les obligacions de publicitat de la informació per una banda, i la reserva d'aquesta informació a causa de resultar involucrats altres drets o interessos, comparteixo l'opinió de Guichot Reina al pensar que el conflicte *"ha de ser resolt com qualsevol conflicte entre valors, béns, drets i llibertats constitucionals, mitjançant la delimitació de l'abast i el contingut de cadascun d'ells i una ponderació que permeti comptabilitzar-los, adoptant la solució que comporti en cada cas el menor sacrifici possible de cada un d'ells"*²⁴. Així doncs, no hem de pensar que en tractar-se d'un dret d'aquesta naturalesa com és el dret d'accés a la informació pública, aquest estarà per sobre d'altres, sinó que la situació de conflicte amb altres drets s'ha de concebre com si fos entre qualsevol altres, i caldrà resoldre el conflicte amb els mètodes habituals de ponderació i proporcionalitat.

El legislador català en aquesta qüestió no dedica un títol propi per a parlar dels límits del dret d'accés a la informació pública, com a límits de la transparència administrativa. En comptes d'això, els engloba en l'apartat referent al dret d'accés a la informació. Això vol dir que més que entrar a limitar la transparència, que més endavant explicarem que és fins i tot necessari, el que es pretén és posar mecanismes de protecció a la informació que, de fer-se pública, afectaria negativament a determinats drets personalíssims o relatius als interessos de l'Estat.

Per tant, com dèiem, podem trobar en el Capítol II del Títol III (de la informació pública), totes aquelles circumstàncies que puguin motivar la denegació de l'accés a la informació pública o, en tot cas, la publicació de determinada informació.

²⁴ Emilio Guichot Reina, *"Dret a la privadesa, transparència i eficàcia administrativa: un equilibri difícil i necessari"*; Revista Catalana de Dret Públic, nº35 de novembre de 2007. Cita pag. 11.

Però abans de parlar de l'accés parcial, de la protecció d'informació especialment sensible, o de les dades personals, crec que hem de fer especial menció del que diu l'article 20.1 d'aquesta Llei de Transparència catalana.

Capítol II. Límits i accés parcial a la informació pública

Article 20. Principis generals

1. El dret d'accés a la informació pública es garanteix a totes les persones, d'acord amb el que estableix aquesta llei. El dret d'accés a la informació pública només pot ésser denegat o restringit per les causes expressament establertes per les lleis.

El que vol dir aquest article és que el dret d'accés a la informació pública dels ciutadans només podrà ésser limitat pel que estableixi una llei, i que per tant, no cabran aquells supòsits en que es pretengui denegar l'accés a la informació quan el motiu no estigui expressament taxat en una norma amb rang de llei. Aquest mecanisme és molt important i aporta un alt nivell de seguretat jurídica de cara a garantir aquest dret i la transparència en les Administracions públiques.

Els altres mecanismes que limiten aquest dret per protegir-ne d'altres són els dels articles 21, 22, 23 i 24, i 25. El primer reproduïx l'article 14.1 de la normativa estatal per la transparència, fent una breu enumeració d'aquells contextos que poden motivar una limitació del susdit dret d'accés a la informació; el conflicte d'aquest amb la seguretat pública, amb la investigació o sanció d'infraccions, amb els secrets procedimentals, amb el principi d'igualtat entre les parts, amb els drets dels menors, o amb els drets personalíssims (intimitat, honor, pròpia imatge...) són alguns dels casos en que aquesta restricció es permet.

L'article 22 tracta els importants aspectes de la proporcionalitat i temporalitat; bàsicament ve a dir que els límits que puguin imposar-se han de ser proporcionals (a l'objecte i finalitat del que es vol protegir), i han de respectar el criteri de temporalitat que pugui establir la llei específicament reguladora d'aquells casos.

Respecte els articles 23 i 24, protegeixen de forma concreta les informacions personals, atorgant-les-hi especial protecció per la seva delicadesa. Així doncs, quan en la informació que hagi de ser objecte de publicació contingui dades de caire ideològic, religió, racial, de salut, sexual, o relativa a delictes (penals o administratius), les sol·licituds d'accés a aquesta hauran de ser denegades, excepte en els casos en que es pugui aplicar l'article 25.

Finalment, aquest article 25 tracta l'accés parcial a la informació, i determina que en cas que es puguin fer efectives algunes de les limitacions que afecten a la transparència administrativa, s'haurà de fer tot el possible per, sempre ocultant les informacions a les que se les hi apliqui les limitacions, permetre l'accés a la informació. L'Administració corresponent haurà de fer tot el

que pugui perquè això es produeixi i, en cas que la informació resultant d'aquesta omisió de dades no sigui clara o indueixi a interpretacions errònies, aportar els aclariments textuais necessaris o, en darrer lloc, atendre en audiència la persona interessada per resoldre la situació.

Malgrat totes aquestes limitacions, que afecten directament al dret d'accés a la informació pública i, de forma general, també a la efectiva transparència en l'Administració, el Capítol III d'aquesta Llei 19/2014, de 29 de desembre que comentàvem abans, tracta dels mecanismes normatius per fer efectiu l'exercici d'aquest dret.

f) Règim sancionador

El darrer aspecte que cal comentar d'aquesta Llei 19/2014, de 29 de desembre és el més important de tots, doncs és el relatiu a les conseqüències pels incompliments o infraccions de la normativa. Això és el règim sancionador, i el trobem comprès dins del títol VII, que conté totes les disposicions sobre el sistema de garanties per fer complir la llei. Una part d'aquest títol és, com hem dit, el règim sancionador, i l'altra tracta el sistema de recursos i reclamacions que les persones poden utilitzar envers l'Administració quan creguin que s'ha incomplert la normativa.

Ens centrarem en veure com esta organitzat, què tracta, i si es diferencia aquest règim sancionador del que estableix la Llei de Transparència estatal.

Així doncs, hem de dir que el règim sancionador que fa aquesta Llei només s'aplica en cas que els incompliments, infraccions o violacions de la legalitat no siguin constitutius d'il·lícits de caràcter penal o civil; és a dir, que aquest sistema sancionador només serà d'aplicació quan concorrin causes administratives. A més, aquestes disposicions legals també es complementen amb altra legislació bàsica sobre el procediment sancionador i la potestat sancionadora, i també, per suposat, amb la *Llei 30/1992, de 26 de novembre, de Règim jurídic de les Administracions públiques i del procediment administratiu comú*, i la seva homònima catalana, la *Llei 26/2010, de Règim jurídic i de procediment administratiu de les Administracions públiques de Catalunya*.

En matèria d'infraccions, n'hi ha de tres tipus: molt greus, greus i lleus; això també és així a la Llei estatal. No obstant, el que fa la Llei de Transparència catalana és diferenciar cadascuna d'aquestes tres categories segons la matèria que s'ha infringit. Per tant, hi ha infraccions molt greus en matèria de transparència (amb les seves conseqüències), infraccions molt greus en matèria del dret d'accés a la informació pública, i infraccions molt greus en matèria de bon govern. I això també s'aplica amb les infraccions greus. En el cas de les infraccions lleus no es fa aquesta distinció, entenem que perquè les conseqüències són molt menys importants que en els altres casos. No obstant, la reincidència en aquestes conductes que impliquen infraccions lleus les convertirà en greus.

A més d'aquesta classificació de les infraccions, la Llei també entra en el que serien les sancions possibles a aquells alts càrrecs que cometessin una infracció de les tipificades; depenent del cas, es podria aplicar una o més sancions. Això pel que fa a les infraccions comeses pels alts càrrecs. L'article 84 estableix de la mateixa forma que amb els alts càrrecs una sèrie de conseqüències per les infraccions que es cometin per part d'altres persones (no funcionaries), i segons la naturalesa d'aquestes últimes. Pel que fa al personal al servei de l'Administració, l'article 82 ens remet a la legislació corresponent a la funció pública, que és el Decret Legislatiu 1/1997, de 31 d'octubre, que aprova en un text únic les diferents normes sobre la funció pública a Catalunya. En el Capítol IV (Títol VII) d'aquest DL, referent als deures i responsabilitats del personal al servei de la Generalitat, els articles 113 i SS. elaboren la mateixa classificació de les infraccions pel que fa a faltes disciplinàries, és a dir, tenim faltes molt greus, greus i lleus, i a més també es determinen quines podran ser les sancions que s'aplicaran (naturalment, en proporció i mesura al cas concret).

Finalment, la Llei de Transparència catalana, en els seus darrers sis articles (85 a 90), determina quin procediment s'haurà de seguir en cas que es produeixi alguna infracció de les tipificades, això és, el procediment sancionador. Bàsicament tracta les qüestions generals de quins seran els òrgans encarregats per incoar el procediment, per instruir-lo, i per resoldre'l, i també quan es produirà la prescripció de les infraccions i sancions.

Si ens mirem el règim sancionador que estableix la normativa catalana i ho comparem amb la LTAIPBG estatal, ja hi trobem la primera diferència, doncs aquesta darrera no té un sistema d'infraccions i sancions que vetlli pel correcte compliment de la normativa (només contempla un règim sancionador respecte les obligacions de bon govern, aspecte que com hem comentat anteriorment, tampoc convenç gaire degut a la manca de garanties perquè es produeixi un procediment imparcial i just); això és molt important, doncs en aquest sentit, què podria impedir que aquells obligats per les normes sobre publicitat activa incomplissin la llei estatal? Així doncs, la llei catalana fa un pas endavant i es mulla, en aquest aspecte tant important.

Partint d'aquest punt que dèiem, cal remarcar la intervenció en el procediment sancionador del Síndic de Greuges, la Sindicatura de Comptes, i de l'Oficina Antifrau de Catalunya com a possibles òrgans incoadors del procediment. I dic que és important perquè les dues primeres són algunes de les principals i més importants institucions encarregades de vetllar pels drets i llibertats de tots els ciutadans de Catalunya. En el cas de l'Oficina Antifrau, també és molt important el seu paper de lluita contra els abusos que es puguin produir, entre altres, per part dels membres de l'Administració de la Generalitat. Per tant, són tres òrgans molt rellevants que aporten, com a poc, un aire de legalitat i de potenciació de la transparència en les

Administracions públiques a Catalunya, respecte de les obligacions en la matèria de la Llei 19/2014, de 29 de desembre.

Com podem observar un cop arribats aquí, la Llei de Transparència catalana compleix molt millor la funció d'entrar a regular el principi de transparència perquè aquest s'incorpori a la vida quotidiana de les Administracions públiques. Ho veiem en les notables i importants diferències que hi ha respecte la LTAIPBG estatal, tals com la promoció per la millora de la qualitat normativa, un règim sancionador amb totes les lletres, mesures per l'avaluació i l'aplicació de la llei, o un sistema de garanties per al dret d'accés a la informació.

Partint doncs del mandat que fa el legislador estatal en la DDFE 9ª, podem dir, no que la norma catalana és una llei completament nova respecte de l'estatal, però sí que les diferències entre ambdues són molt notòries, fet que podrem comprovar a l'hora de que cadascuna desplegui els seus efectes.

3.3 La transparència en l'àmbit dels Governos Locals

Les Administracions públiques dels Governos Locals segurament constitueixen l'àmbit normatiu més important de tot el sistema administratiu, en el sentit que són més propers a la ciutadania que les Administracions de les CCAA i l'Administració General de l'Estat. Aquest "estar a primera fila" comporta que principis com el d'efectivitat, el d'imparcialitat o, el que ens interessa, el de transparència, hagin de fer-se patents davant les demandes i les necessitats dels ciutadans.

Dit això, cal que fem referència a un aspecte que jo considero bàsic per comprendre de forma objectiva com funciona a la pràctica (més enllà de l'observança de l'ordenament jurídic) tot el sistema de les Administracions públiques a Espanya. És una dada que prové de l'organització no governamental (ONG) Transparència Internacional Espanya, i indica el nivell o l'Índex de Transparència dels Ajuntaments (ITA). Concretament en hem de fixar en l'ITA de l'any 2012²⁵, que indica que en aquest any (recordem que això és anterior a la LTAIPBG), fins a 8 Ajuntaments dels que va analitzar aquesta ONG i segons els indicadors que es van usar eren 100% transparents. Això vol dir que, en general, els Governos Locals ja consideraven imprescindible (molt abans que es promogué i s'aprovés la LTAIBG) l'aplicació del principi de transparència administrativa en els seus àmbits i prenen mesures al respecte. Per exemple, l'ús de webs municipals per publicar informació sobre l'Ajuntament és una fórmula útil i efectiva, i molts Governos Locals han promogut així el principi de publicitat activa des de fa temps.

De tot això en podem treure, tal i com va dir el dr. Villoria Mendieta²⁶, que en l'Administració General de l'Estat (AGE) el retràs, quan no la total paràlisi, és una característica essencial, mentre que nombrosos Governos Locals tenen plenament aplicada la normativa sobre la publicitat activa, i gestionen ja de forma normalitzada sota aquest paradigma, des de fa més d'un any.

Així doncs, en certa manera, l'àmbit local sempre s'ha avançat als lents procediments normatius de l'AGE fent ús del grau d'autonomia que els atorga l'ordenament jurídic espanyol, i això és

²⁵ Transparència Internacional Espanya ha analitza diversos (80) factors de caràcter objectiu per tal de calcular l'ITA; aquests factors es limiten a la informació que faciliten els Ajuntaments, i van des de la informació sobre els càrrecs electes i el personal de l'Ajuntament fins a la informació sobre contractacions de serveis, passant per la informació econòmico-financera i les relacions informatives amb els ciutadans. Font: Transparència Internacional Espanya (http://www.transparencia.org.es/ita_2012/metodologia_ita_2012.pdf)

²⁶ *La Transparencia como política pública en el nivel local*, Manuel Villoria Mendieta. Revista *Democracia y Gobierno Local* (nº 26/27, tercer i quart trimestre de 2014). Cita pàgina 4.

un motiu d'agraïment, doncs l'efecte sobre els ciutadans és directe i aquests surten beneficiats de la normativa sobre transparència que han aprovat els Ajuntaments.

Passem a veure dos elements que ens ajudaran a tenir una visió més completa sobre l'estructura de la transparència i, concretament, com l'assumeixen i apliquen els Governos Locals en la seva normativa en forma d'ordenances.

3.3.1- Ordenança Tipus de la FEMP

La Federació Espanyola de Municipis i Províncies (FEMP)²⁷, és una associació espanyola que engloba entitats locals, des d'ajuntaments i diputacions provincials fins als consells insulars. S'encarreguen de defensar els interessos i l'autonomia dels Governos Locals, i entre altres actuacions, elaboren unes guies en forma d'ordenança municipal que busquen orientar i traçar les bases perquè els ajuntaments que ho desitgin (no tenen caràcter obligatori, doncs la FEMP simplement és una associació d'Entitats Locals, i no òrgan administratiu) la puguin usar o seguir de cara a elaborar les seves ordenances municipals.

Així doncs, el 27 de maig, la junta de govern de la FEMP va aprovar una Ordenança Tipus de Transparència, accés a la informació i reutilització, amb l'objectiu de proporcionar als Governos Locals un punt de recolzament perquè aquests adaptin la seva normativa a les disposicions de la LTAIPBG, obeint així el mandat que aquesta última fa per a les Administracions de les CCAA i dels Governos Locals en la DDFE 9ª. Tal i com explica la FEMP en la seva presentació de l'Ordenança Tipus de Transparència, aquest model d'ordenança “...permetrà als Ajuntaments iniciar un procés intens d'adaptació per desenvolupar la Llei i plasmar els resultats finals en una ordenança. Al mateix temps, és un incentiu per iniciar l'implantació en les Entitats de les mesures pròpies de Governos Locals transparents...”.²⁸

També la pròpia Ordenança Tipus de Transparència exposa que l'aplicació d'aquesta permetrà complir en el termini fixat per la LTAIPBG (abans del 10 de desembre de 2015) amb les obligacions de transparència de les institucions i el dret de participació i accés a la informació dels ciutadans, que contempen tant la Constitució Espanyola i la Llei de Bases de Règim Local, com la pròpia Llei 19/2013 de 9 de desembre.

Dit això, el que fa aquesta ordenança, una mica a grans trets, és entrar fonamentalment a protegir tres drets constitucionals bàsics: el de comunicar o rebre lliurement informació (art 20.1

²⁷ Enllaç directe a la web de la FEMP: <http://www.femp.es/>

²⁸ Font: Revista Online de la FEMP “Carta Local”, nº 269, de maig de 2014; cita pag. 17

CE), el de participar en assumptes públics de forma directa (art. 23.1 CE), i el d'accés als arxius i registres administratius per part dels ciutadans (art. 105 b) CE).

Tota l'Ordenança Tipus es pot dividir en dues parts; la primera seria la corresponent a la regulació de la transparència, les obligacions de publicitat activa, i el dret d'accés a la informació pública. En aquest sentit, cal destacar que aquestes disposicions s'apliquin no només als Governos Locals, sinó també a aquelles entitats i empreses que en siguin dependents o hi estiguin vinculades. La segona part (arts. 25 i SS) seria la corresponent al procediment pel que fa tant a les sol·licituds d'accés a la informació com a les infraccions que es produeixin i al règim sancionador. En aquesta segona part també s'hi inclourien les disposicions relatives a la reutilització de la informació pública.

En definitiva, aquesta Ordenança Tipus de la FEMP constitueix una guia orientativa pels Governos Locals per tal que s'adaptin als mandats de la LTAIPBG. Contempla la regulació bàsica i necessària en matèria de transparència administrativa, sens perjudici de que cada ajuntament (segons la seva conveniència) pugui ampliar l'abast d'aquest principi.

Un cop vista aquesta guia pels Governos Locals, és molt important que vegem com s'ha plasmat en els municipis tota aquesta regulació sobre la transparència que hem estat veient fins ara, o en altres paraules, com han acollit els ajuntaments els mandats de la LTAIPBG tenint en compte també les regulacions autonòmiques i aquesta guia de la FEMP. Per això, és necessari que ens fixem en un exemple d'ordenança municipal que reguli la transparència, i com que en apartats anteriors hem parlat del cas de Catalunya i la Llei 19/2014 de 29 de desembre, tractarem un cas d'un ajuntament de Catalunya.

3.3.2 – Ordenança d'administració electrònica, transparència, accés i reutilització de la informació, de 18 de desembre de 2014

En aquest apartat comentarem un exemple d'una ordenança municipal que regula la transparència i l'accés a la informació pública, i per tal de seguir la línia que veníem seguint fins ara (comentant la normativa sobre la transparència a Catalunya), farem referència a una ordenança d'un ajuntament de la mateixa CCAA. En aquest cas, analitzarem la Ordenança d'administració electrònica, transparència, accés i reutilització de la informació de l'Ajuntament de Sant Feliu de Llobregat, la qual es va aprovar el desembre de 2014.

Aquesta ordenança també inclou regulació sobre l'accés electrònic dels ciutadans a la informació, que és igualment un mecanisme per acostar l'Administració del Govern Local als ciutadans i fer més transparent la gestió del municipi.

La incorporació i ús d'aquests mitjans per a reforçar la transparència és molt important, doncs tal i com versa el preàmbul d'aquesta ordenança, *“el desenvolupament de l'Administració Electrònica és un dels instruments necessaris per aconseguir un model de Govern que incorpora com a pilars fonamentals en la seva activitat i funcionament, els principis de transparència, participació i col·laboració amb la ciutadania, és el que s'anomena “Govern Obert”*.

L'anàlisi de l'Ordenança el farem des d'un punt de vista comparatiu; tal i com hem fet amb la Llei 19/2014 de 29 de desembre respecte de la LTAIPBG, farem el mateix amb aquesta normativa municipal respecte aquestes dues que hem comentat. Així, aconseguirem veure si el grau de transparència canvia segons l'àmbit de l'Administració en que es vulgui impulsar l'aplicació d'aquest principi.

a) Àmbit d'aplicació i subjectes obligats

Aquesta ordenança, que té en compte tant la normativa estatal com l'autonòmica (tot i que quan es va aprovar aquesta normativa municipal la norma catalana es trobava en fase de tramitació), dedica els articles 2 i 3 a determinar tant l'àmbit d'aplicació subjectiu (els subjectes que resulten obligats per la normativa) com l'objectiu (a què s'aplicaran les disposicions normatives). En farem una breu referència, doncs en major o menor grau les tres lleis comenten el mateix.

Començarem primer per parlar de l'àmbit d'aplicació objectiu; així doncs, segons l'article 3 de l'Ordenança, quedaran subjectes a complir les disposicions i obligacions totes les relacions de l'Ajuntament amb la ciutadania que tinguin caràcter administratiu, les consultes per part dels ciutadans respecte la informació i la documentació pública administrativa, així com de les dades administratives que tingui el Govern Local, el tractament i posada a disposició de la informació susceptible de reutilització per part dels ciutadans, la gestió i realització dels procediments administratius, i el tractament de la informació obtinguda per l'Administració municipal en l'exercici de les seves potestats.

I pel que fa als subjectes obligats, aquesta normativa municipal afectarà als òrgans i unitats administratives de les diferents àrees de l'Ajuntament i dels organismes dependents d'aquest, i a qualsevol entitat o empresa concessionària de serveis públics de titularitat municipal, en el que faci referència a la prestació d'aquests serveis o en l'exercici de les seves potestats administratives delegades. A més, també l'Ordenança s'aplicarà als ciutadans del municipi (tant les persones físiques com jurídiques), a les relacions per mitjans electrònics de l'Ajuntament amb altres Administracions públiques, i a la resta de subjectes que la normativa sobre la transparència esmenta.

b) Obligacions establertes

Comparant aquesta Ordenança municipal amb les dues lleis (l'autonòmica de Catalunya, i l'Estat) que veníem analitzant, podem comprovar que existeixen substancials diferències. Tal i com hem fet amb l'apartat autonòmic, primer parlarem de les qüestions que aquesta normativa regula de la mateixa forma (o semblant) que les altres dues, i després comentarem els aspectes en que difereix.

Així doncs, toca parlar primer de tot de les obligacions respecte de la publicitat activa. Es troben contemplades en l'article 8, de forma general, i en el Títol IV de manera més específica. Es tracta, sobretot, de fixar les tasques que hauran d'assumir els òrgans municipals d'acord amb el principi de transparència en referència a aquella informació de caràcter públic. El concepte d'informació pública és el mateix que es defineix en la llei 19/2013 de 9 de desembre, que l'anomena com aquella que tingui en la seva disposició l'Administració (en aquest cas, l'Ajuntament de Sant Feliu de Llobregat) o la que aquesta hagi obtingut en l'exercici de les seves funcions.

També es dóna molta importància a l'accessibilitat de la informació, i per això s'estableixen els requisits que ha de complir l'informació (bàsicament, relatius a la claredat de la mateixa), els mitjans a través dels que es proporcionarà l'accés, i la gestió i responsabilitat que d'aquesta se'n farà.

En quant al dret d'accés a aquesta informació pública (Títol IV, Capítol II), la regulació és molt igual, en el sentit que es toquen de forma similar les característiques de l'exercici del dret (art. 29), i també els límits d'aquest quan entra en conflicte amb altres drets (per exemple, amb la seguretat pública, el secret professional, o el principi d'igualtat de les parts). I de la mateixa manera s'articula l'accés parcial a la informació, que podrà aplicar-se d'acord amb l'article 32 quan tot i concórrer alguna de les condicions limitadores del dret, part de la informació es pugui posar a disposició del públic. El Capítol III determina el procediment que es seguirà en referència a les sol·licituds d'accés a la informació, necessàries per a poder obtenir aquella informació pública que no estigui ja publicada. En aquest aspecte, tant els requisits per a la sol·licitud com el procediment a seguir, així com les causes d'inadmissió de les pròpies sol·licituds, estan regulats d'igual forma que en la Llei 19/2013 de 9 de desembre.

Hem de tenir en compte que aquesta ordenança incorpora força regulació (malgrat no deixar de ser bàsica) en quant a la reutilització de la informació; aquest és un punt a favor, perquè permet un ús més exhaustiu de la informació per part de persones o empreses no relacionades amb l'Administració. Això sí, sempre amb certes limitacions que permetin preservar el contingut i el sentit de la informació.

Estalviant-nos els detalls que ja hem comentat amb anterioritat passem a aquelles qüestions que manquen en la normativa municipal.

En primer lloc hem pogut comprovar analitzant el Títol IX (Reclamacions i Règim sancionador) que les primeres només existeixen per garantir el lliure exercici del dret a la informació, no tenint cabuda per a vetllar pel compliment de les obligacions de publicitat activa per les quals propugna aquesta ordenança.

A banda d'aquest aspecte, el règim sancionador que trobem contempla les infraccions que es puguin produir tant pel que fa a les obligacions de publicitat activa com en allò referent al dret d'accés a la informació pública. L'article 73 de l'ordenança classifica les infraccions i el 74 hi assigna les repercussions corresponents. En aquest punt cal recordar que la Llei 19/2013 de 9 de desembre no estableix un règim sancionador eficaç, i per tant, el fet que l'ordenança determini mecanismes que vetllin pel compliment d'aquesta és un punt a favor, des d'un punt de vista comparatiu.

Una de les coses que trobem a faltar en la normativa municipal són els principis de bon govern. És un aspecte important a tenir en compte, doncs el control de la diligència i la ètica de les actuacions per part dels representants públics són completament aplicables també en l'àmbit dels Governos Locals.

Així, tot i que estem parlant d'un àmbit territorial reduït, amb un Govern Local i una normativa municipal que no representa una CCAA (com sí que és el cas de la Llei 19/2014 de 29 de desembre), és igualment imprescindible per poder parlar de transparència en les Administracions Públiques tres conceptes bàsics: obligacions de publicitat activa, mecanismes que promoguin i vetllin pel correcte i lliure exercici del dret d'accés a la informació pública, i directrius i principis de bon govern.

En el cas que estem tractant, de l'Ordenança municipal d'Administració Electrònica, Transparència, Accés i Reutilització de la Informació, de 18 de desembre de 2014, per tant, malgrat regular amb relativa correcció dos d'aquests tres pilars, no podem dir que compleixi totalment les expectatives que són necessàries en una llei de transparència. En definitiva doncs, queda molta feina per fer i moltes modificacions a incorporar per aconseguir que la regulació (en aquest cas) d'aquest municipi respongui als interessos i necessitats de transparència que tota Administració Pública hauria d'acomplir.

c) Drets afectats i control

En referència al primer aspecte, aquesta ordenança municipal, així com en general les d'aquest tipus (de transparència i accés a la informació pública) afecta sobretot als drets de caràcter

personalíssim, com poden ser els de l'honor o la pròpia imatge. En aquest sentit, l'ordenança estableix en els seus articles 28 i 30 dos llistats de les circumstàncies que permetrien establir una sèrie de limitacions a la publicació de la informació i a l'accés a aquesta per part dels ciutadans, respectivament.

Si ho comparem amb els articles 14 i 15 de la Llei 19/2013 de 9 de desembre, que bàsicament entren a protegir els interessos generals i les dades de caràcter personal, podem veure que la protecció que brinda aquesta normativa municipal és més feble, en el sentit que no s'entra a veure de quina forma es limitaria la informació i en quines mesures per tal de protegir els interessos i drets que esmenta (tals com la seguretat nacional, les funcions administratives, els drets dels menors d'edat, o la investigació o sanció dels il·lícits). Tot i així, la normativa compleix amb la funció de protecció que cal esperar quan es tracten dades que poden resultar delicades, i això cal que ho valorem positivament.

I en quant al control, cal dir que malgrat que sí que es fa referència en aquesta normativa municipal al procediment sancionador, i que aquest està regulat amb totes les garanties que caldria esperar, no hi ha un òrgan o institució específic que vetlli pel correcte desenvolupament de la normativa d'aquesta ordenança. Els exemples del Consell de Transparència en el cas de la Llei de transparència estatal, i del Síndic de Greuges i l'Oficina Antifrau i la Sindicatura de Comptes, en el cas autonòmic de Catalunya, no es materialitzen en l'àmbit autonòmic, tot i que això no suposa un gran inconvenient, ja que estem parlant d'un municipi relativament petit i aquestes tasques de control les pot assumir fàcilment el Govern Local. De totes maneres, no hi ha cap remissió ni menció d'un òrgan específic de control, així que hem de tenir-ho en compte també en el nostre anàlisi.

En forma de conclusió, com dèiem abans, podem extreure d'aquest anàlisi de l'Ordenança d'administració electrònica, accés i reutilització de la informació de l'Ajuntament de Sant Feliu de Llobregat, de 18 de desembre de 2014 que és un bon exemple per poder veure en quines qüestions s'ha seguit la línia marcada per la Llei 19/2013 de 9 de desembre, i en quines no. Hem pogut veure que si bé es garanteixen 2 dels 3 pilars fonamentals de la transparència, no acaba de complir amb les expectatives que es podien esperar.

El principi de la transparència, així doncs, té un llarg camí encara per a formar part del dia a dia, no només en aquest municipi, sinó en el conjunt de les Administracions Públiques.

IV. ELS INSTRUMENTS JURÍDICS PER LA TRANSPARÈNCIA

No podia faltar en un treball d'aquestes característiques un apartat que tractés d'un dels aspectes més importants en relació al principi de transparència. Són els instruments jurídics per la transparència, és a dir, aquells mecanismes que la llei aporta perquè es garanteixi el compliment i l'efectivitat de les diferents disposicions normatives. Hem comentat en cada àmbit (estatal, autonòmic i local) els instruments institucionals destinats a aquest objectiu; ara, també comparant entre aquestes lleis, parlarem dels mecanismes de naturalesa jurídica.

a) Mecanismes de la LTAIPBG

Començant per la Llei 19/2013 de 9 de desembre, de transparència estatal, aquesta norma dedica la Secció 3^a del Capítol III, el qual tracta el dret d'accés a la informació (articles 23 i 24), a un règim d'impugnacions sobre les resolucions del Consell de Transparència i Bon Govern. Això vol dir dues coses, fonamentalment; la primera, que tal i com hem anat comentant al llarg de l'anàlisi d'aquesta llei, només es dota de certa protecció les disposicions normatives relatives al dret d'accés a la informació, i per tant, es deixen al descobert tant les obligacions de publicitat activa com els principis de bon govern.

I dic això perquè la llei no proveeix d'un règim d'impugnacions o recursos en cas de possibles infraccions de la normativa. Tot es deixa en mans del Consell de Transparència i Bon Govern, el qual com hem vist no té ni capacitat ni recursos, en aquest sentit. Partint d'aquesta base, els articles 23 i 24 intenten donar una mica de protecció i de capacitat als ciutadans perquè puguin reclamar davant del Consell.

Concretament l'article 23 ens diu que la reclamació davant del Consell de Transparència serà l'únic recurs possible, ja que substitueix (així ho diu quan fa la remissió a l'article 107.2 de la Llei 30/92)²⁹ el recurs d'alçada i els altres que podrien procedir. L'única excepció serien, com determina l'apartat segon d'aquest article, els casos que impliquessin organismes com la Casa Reial, el Congrés i/o el Senat, el Defensor del Poble, el Consell d'Estat o el Banc d'Espanya; en aquestes situacions només cabria el recurs contenciós-administratiu.

Així doncs, si alguna persona vol presentar una reclamació en matèria del dret d'accés a la informació, podrà fer-ho mitjançant el recurs de què parla l'article 24, la reclamació davant el Consell de Transparència i Bon govern.

²⁹ Llei 30/1992, de 26 de novembre, de Règim Jurídic de les Administracions Públiques i del Procediment Administratiu Comú.

Aquesta reclamació podrà interposar-se en un termini d'un mes des del dia següent al d'haver-se notificat l'acte impugnat, o d'haver-se començat a produir els efectes del silenci administratiu. En el cas que la denegació de la sol·licitud d'accés sigui a causa de la protecció de drets o interessos de terceres persones, abans de resoldre la reclamació s'obrirà un tràmit d'audiència perquè puguin al·legar el que creguin convenient. Un cop fets tots els tràmits, el termini màxim per a resoldre la resolució i notificar-la és de 3 mesos; i si passat aquest termini no es coneix la resolució, imperarà el silenci negatiu, pel qual es desestimarà la reclamació.

Com dèiem, aquesta reclamació constitueix un recurs o petició perquè es revisi la decisió d'un òrgan administratiu al que se li ha sol·licitat l'accés a una informació pública. No podem dir que hi hagi la mateixa protecció pel que fa als altres dos pilars del principi de transparència; si es considera que hi ha hagut una infracció de les obligacions de publicitat activa, la llei no articula cap mecanisme de reclamació perquè, com a mínim, aquesta infracció es pugui investigar. I el mateix passa amb els principis de bon govern.

Podem concloure, per tant, que la LTAIPBG només dota de certa protecció el dret d'accés a la informació, i ho fa amb un recurs (una reclamació) davant del Consell de Transparència i Bon Govern, òrgan que com hem vist, no té la capacitat d'imposar sancions.

b) Instruments de la normativa catalana

En el cas de la Llei 19/2014, de 29 de desembre, de transparència, accés a la informació pública i bon govern, podem dir que, en general, hi ha una major protecció dels pilars de la transparència, en el sentit que es contempla la possibilitat d'interposar reclamacions, no només quan es tracti d'una denegació d'una sol·licitud d'accés a la informació (que és el que fa la LTAIPBG), sinó també quan s'hagin produït actes o omissions per part d'entitats o organismes de dret públic, en relació amb les obligacions de publicitat activa o els principis de bon govern.

En altres paraules, la pròpia normativa catalana estableix instruments de protecció jurídics per vetllar pel compliment de les seves disposicions. I ho fa amb un apartat específic (Títol VII, Capítol I) per als recursos i reclamacions, i de forma més concreta en el cas del dret d'accés a la informació, amb el sistema de garantia d'aquest dret (Títol III, Capítol IV).

Així doncs, tenim en primer lloc que els articles 71 i 72 s'hi estableix que, en primer lloc, contra la vulneració de dels diferents drets que confereix aquesta norma, es podrà fer ús dels recursos establerts per la legislació de Catalunya.

En segon lloc, i molt important, les omissions per part de l'Administració en quant a les seves obligacions (d'acord amb la legislació sobre la transparència) també podran ser objecte de recurs. Això vol dir que davant de qualsevol incompliment per part d'un organisme públic de

les seves obligacions sobre transparència hi cap la interposició d'un recurs, que podrà ser o bé davant el propi òrgan administratiu incomplidor, o bé davant el responsable d'aquest.

I respecte a les reclamacions per la denegació de l'accés a una informació pública, hem de fer referència a la via de la Comissió de Garantia del Dret d'Accés a la Informació Pública. Molt recentment s'ha aprovat per decret el Reglament d'aquest òrgan que té com a finalitat vetllar pel respecte del dret d'accés a la informació pública, i és molt important senyalar que, tot i les similituds funcionals entre aquesta Comissió i el Consell de Transparència i Bon Govern, en el cas català aquest òrgan està dotat de forma més efectiva per a poder protegir el dret d'accés. Les funcions que la Comissió té assignades són molt més concretes i menys formals que les del Consell, sobretot des del punt de vista que aquesta s'encarrega de la mediació i de la resolució de les reclamacions (arts. 7.1 i 7.2 del Reglament).

A més, un altre punt a favor de la Comissió és la seva composició, doncs a pesar de que els seus membres són designats pel Parlament de Catalunya (fet que podria posar en dubte la seva imparcialitat), es requereix que aquests siguin juristes especialitzats en dret públic amb més de 10 anys d'experiència professional, i de prestigi i competència reconegudes (art. 8 del Reglament).

I a més de tot això, tal i com expressa la llei catalana, a banda de les reclamacions que es puguin presentar, també poden actuar depenent del cas els organismes del Síndic de Greuges, la Sindicatura de Comptes, i l'Oficina Antifrau de Catalunya, amb l'objectiu de garantir que les actuacions de les diferents Administracions Públiques siguin conforme a Dret i s'ajustin a les obligacions en matèria de transparència que tenen assignades.

Així doncs, podem dir que la normativa catalana protegeix de forma més acurada els tres pilars de la transparència (publicitat activa, dret d'accés a la informació, i principis de bon govern), establint els instruments jurídics necessaris (en forma de recursos) per a poder actuar davant les possibles accions o omissions de les diferents Administracions públiques responsables de les obligacions de transparència, i també pel que respecta al dret d'accés a la informació pública, mitjançant les reclamacions davant la Comissió de Garantia del Dret d'Accés a la Informació Pública.

c) La protecció del dret d'accés en la normativa local

Després d'haver vist i comparat les formes de protecció de les obligacions de transparència en l'àmbit general de l'Estat i en l'autonòmic de Catalunya, cal que fem referència a com es cristal·litza aquesta protecció en la normativa dels Governos Locals. Seguint amb la línia que hem traçat fins ara, ens fixarem en l'Ordenança municipal sobre transparència de Sant Feliu de Llobregat.

Aquesta norma estableix només la possibilitat de presentar reclamacions en dos casos. El primer, si una persona considera que una informació de caràcter públic hauria d'estar publicada i no s'hi troba, d'acord amb les obligacions de publicitat activa, podrà presentar una reclamació davant l'òrgan competent, el qual disposarà de 10 dies per efectuar alguna actuació (article 72.1 de l'Ordenança). En segon lloc, si s'ha obtingut una resolució negativa a una sol·licitud d'accés a una informació pública, es podrà presentar una reclamació amb caràcter potestatiu, i sempre abans d'iniciar la via contenciosa-administrativa.

Malgrat expressar-ho potser d'una forma una mica difosa, doncs, podem veure que també aquesta normativa local protegeix el dret d'accés a la informació pública dels ciutadans, i estableix tot i que de forma vaga, un mecanisme de reclamació davant els possibles incompliments de les obligacions de publicitat activa de les Administracions Públiques que siguin responsables.

Així doncs, des d'un punt de vista comparatiu, es pot dir que la legislació estatal ofereix menys mecanismes de protecció de la transparència, malgrat ser més àmplia, que la seva homònima catalana. Aquesta és la que no només tracta de forma més extensiva la transparència i el que aquesta comporta en forma d'obligacions per a les Administracions Públiques, sinó que també proporciona més possibilitats d'actuació en cas que es produeixi un incompliment d'aquestes obligacions. I per la seva banda, la normativa local, si bé no es pot dir que protegeixi àmpliament tots els aspectes relatius a la transparència, sí que dóna la possibilitat de poder reclamar en alguns supòsits d'infraccions de la normativa; per tant, malgrat no ser una protecció gaire complerta ni oferir grans i efectius instruments a l'efecte, sí que dóna certs mitjans de protecció de la transparència.

V. PROBLEMÀTICA ACTUAL I CONCLUSIONS

He de dir que aquest és l'apartat que tenia més ganes d'escriure; sempre he tingut una mentalitat força crítica, i un tema de tanta actualitat com és el de la transparència en les Administracions Públiques despertava, per una banda, el meu interès de cares a una percepció de llunyania i alhora opacitat des de les institucions cap als ciutadana i, per altra banda, també la voluntat de conèixer en profunditat el tractament legal d'aquest principi tant important.

En opinió del Tribunal Suprem³⁰, *“el derecho de acceso a los registros y documentos administrativos constituye un derecho de los ciudadanos de los llamados de la tercera generación. Está enraizado en el principio de transparencia administrativa, el cual responde a una nueva estructuración de las relaciones entre la Administración y los ciudadanos”*. En aquests termes, podem dir que el principi de transparència administrativa, part del qual és el dret d'accés a la informació, és una peça clau de les relacions entre els ciutadans i l'Administració. Perquè les Administracions Públiques gaudeixin de legitimitat davant dels ciutadans, han de retre comptes davant d'aquests, i una de les formes en que això es pot fer efectiu és la de posar a disposició pública l'informació que tinguin (ja sigui sobre les pròpies administracions, o sobre altres), sempre vetllant per la protecció dels drets de les persones.

En aquest país l'Administració es troba en una posició llunyana respecte dels ciutadans, i un exemple d'això és que malgrat les demandes i la necessitat d'una major transparència administrativa, fins finals del 2013 no s'havia actuat en aquest sentit de forma legislativa. Amb aquest anàlisi que he treballat he pogut comprovar que encara ara les posicions de l'Administració Pública i les demandes de la societat actual, tot i haver-se aprovat diverses lleis amb l'objectiu d'apropar-les, no han aconseguit l'objectiu. Hi ha notables mancances que deixen el progrés que s'estava aconseguint com a incomplet.

En alguns casos per manca d'experiència en la matèria, i en altres segurament també per interessos (polítics o personals), s'acaba permetent que en les diferents regulacions hi quedin llacunes massa pronunciades, o directament no s'entri a legislar sobre qüestions de notable rellevància. Aquesta és la impressió que em queda un cop he pogut estudiar, sobretot, les lleis general de l'Estat i l'autonòmica de Catalunya.

Com he pogut comprovar amb l'anàlisi que constitueix aquest treball d'algunes de les diferents normatives sobre la transparència, queda encara molt camí per recórrer i molts aspectes a treballar. La imparcialitat dels òrgans encarregats d'establir les sancions en els casos d'infracció

³⁰ Sentència del Tribunal Suprem, sala d'allò contenciós (secció 6ª), de 14 de novembre de 2000. STS 8241/2000, número de recurs 4618/1996.

de la normativa no pot ser objecte de dubte, ja que un organisme d'aquestes característiques i amb aquesta importància en el sistema de garanties de la transparència no es pot permetre la mera possibilitat de desviar-se en les seves actuacions de l'objectiu que suposa aquest principi, i molt menys acceptable resulta que sigui, com sembla ser que és, un ens en gran mesura superflu. En aquest sentit que comentava, també crec que millorar la dotació de més mitjans i més capacitat per a aquests òrgans suposaria un avenç per millorar l'actual situació.

També he pogut comprovar que els ciutadans, davant de possibles incompliments per part de les Administracions Públiques, tenen poques possibilitats per reclamar, i per això crec que s'hauria d'ampliar aquest ventall de possibilitats de reclamació

El que em resulta més greu, però, és haver pogut comprovar, i ho esmento en forma de conclusió perquè crec que representa la forma com s'han fet algunes normes sobre transparència en el context del nostre país, que el règim sancionador de la LTAIPBG és majorment inefectiu, ja que deixa al descobert (en el sentit de que no protegeix) totes les obligacions sobre la publicitat activa i els principis de bon govern. I ho trobo greu perquè és inútil, com a poc, intentar establir unes regles per poder fer de les Administracions Públiques uns organismes que representin i estiguin al servei dels ciutadans, i no proporcionar mecanismes legals per a fer complir aquestes regles. S'han d'establir instruments, tant jurídics com institucionals que siguin suficientment forts i imparcials com per ésser capaços de garantir el compliment de totes les obligacions que la llei determina; si no, la normativa es queda en paper mullat. Així doncs, caldria vetllar pel compliment no només del dret d'accés a la informació pública, sinó també de les obligacions de publicitat activa i dels principis de bon govern, possibilitant l'actuació davant dels incompliments que es puguin produir, i (cosa que també es troba a faltar) establint un règim d'infraccions i sancions que afecti als òrgans o organismes infractors.

He decidit d'ajuntar aquests dos apartats (problemàtica actual i conclusions) perquè crec que van molt lligats, i és que les conclusions a les que he arribat amb aquest treball reflexen d'alguna manera la situació en que es troba l'Administració Pública respecte els ciutadans en aquest país, i la forma com s'està intentant actuar en matèria de transparència avui en dia.

Crec, així doncs, després d'haver pogut estudiar les diferents normatives, que s'hauria de començar a legislar pensant primer en les demandes de la societat, i menys amb la intenció de donar una bona imatge "de cara a la galeria". Hi ha nombroses qüestions que no tenen altra explicació que aquesta, com són el fet que l'òrgan fonamental que és l'eix que hauria de garantir l'efectivitat de la LTAIPBG tingui assignades funcions merament formals (assessorar, presentar informes, instar a que altres actuïn...), o que ni tant sols es pugui reclamar en cas de considerar-

se que una administració pública ha infringit les seves obligacions de posar a disposició pública una determinada informació.

Tal i com diu el professor Guichot Reina, *“se trata de una regulación que necesita ser repensada con sumo cuidado, habida cuenta del carácter genérico de los tipos infractores, en muchos casos con incapacidad de discernir al responsable; de su solapamiento con otros tipos de infracciones administrativas e incluso penales; por su contradicción con previsiones constitucionales estatutarias y de la legislación de régimen electoral sobre la forma de nombramiento y cese en las funciones de los miembros de los ejecutivos; por la contundencia de las sanciones previstas y la posible reserva constitucional al Poder Judicial en la imposición de alguna de ellas o, incluso, por aspectos controvertidos -ya se ha señalado en la exposición anterior- como la posibilidad de imponer sanciones a altos cargos de otras administraciones diferentes a la estatal por parte de órganos estatales en materia económica y presupuestaria.”*³¹

Es parla força de la Llei de transparència estatal perquè és la que presenta més defectes o mancances importants, sobretot pel que fa al seu règim sancionador, que sols protegeix el dret d'accés a la informació. Això no vol dir que les altres normes no tinguin punts febles, doncs com hem anat comentant amb l'anàlisi de la Llei de transparència catalana i amb l'exemple de l'Ordenança municipal de transparència de Sant Feliu de Llobregat, encara resten molts punts on cal aprofundir si es vol aconseguir una regulació completa que aconseguixi fer de la transparència una característica de les Administracions Públiques. I trobo molt necessari el fet que cal crear més instruments perquè els ciutadans puguin reclamar a l'Administració de forma efectiva i lliure (un aspecte que caldria plantejar en aquest sentit seria el de fer que aquestes reclamacions fossin tant potestatives com gratuïtes).

Però deixant de banda tots aquests aspectes concrets que cal millorar, el que és més important és el següent: el fet que quedin coses a solucionar o aspectes millorables de forma important no ens ha de portar a pensar que el principi de la transparència caurà en una espiral d'inacció per part de l'Administració, o que si no s'ha aconseguit portar la transparència a l'ordre del dia de les administracions públiques en la forma com els ciutadans i la societat demanen amb aquestes normatives, ja no s'aconseguirà.

³¹ Emilio Guichot Reina, en la seva compareixença davant el Congrés dels Diputats com a expert en transparència. Congrés dels Diputats, nº254, de 12 d'abril de 2013. Número d'expedient: 219/000186. Cita pàgina 17.

Al contrari, el que hem de pensar és que ja s'ha donat un primer pas cap a aquest objectiu. Si bé les principals lleis, que hem analitzat, presumiblement no modificaran en gran mesura unes Administracions Públiques gens acostumades als canvis (i menys encara, a uns canvis tant importants com aquests que s'estan intentant introduir), crec que hi ha raons per creure que, si es segueix treballant amb aquest objectiu, s'aconseguirà una Administració més propera als ciutadans i que tingui una major legitimitat, que és un dels pilars fonamentals de la democràcia.

VI. BIBLIOGRAFIA I DOCUMENTACIÓ

- **Arbeloa Castillo, Emma.** “*El dret a una bona administració: responsabilitat dels càrrecs públics*”. Madrid, tesis doctoral publicada per UNED el 2013.
- **Calvo Vérguez, Juan.** “*La nueva reforma de la Administración Local: principales cuestiones planteadas en el marco de su racionalización y sostenibilidad*”. Revista reALA nº2, juliol – desembre de 2014.
- Compareixença davant la Comissió Constitucional del Congrés dels Diputats per informar sobre el projecte de Llei de Transparencia (121/19, nº expedient 219/000188, 12 de febrer de 2013).
- Entrevista al President del Col·legi de Censors Jurats de Comptes de Catalunya Daniel Faura Llimós, publicada per la revista *Dossier Empresarial* el 24 de maig de 2013.
- **Guichot Reina, Emilio.** “*Transparencia y acceso a la información pública en España: análisis y propuestas legislativas*”. Laboratorio – Fundación Alternativas, Documento de Trabajo 170/2011.
- **Innerarity Grau, Daniel.** “*De dominio público*”. Article publicat al diari *El país*, 24 d’abril de 2013.
- Informe de la Comissió per a la Reforma de les Administracions Públiques, de 21 de juny de 2013.
- Informe anual de progrés de la Oficina per l’Execució de la Reforma de l’Administració, de desembre de 2014.
- **Loperena Rota, Demetrio.** “*Duplicidades e ineficiencias administrativas*”. Revista Aranzadi Doctrinal, nº2 de maig de 2012.
- **Mock, William.** “*On the Centrality of Information Law, a Rational Discussion of Information Law and Transparency*”. Debat sobre la Llei d’Informació i Transparència publicat a la *John Marshall Journal of Computer and Information Law* (1999).
- **Moretón Toquero, Arancha.** “*Los límites del derecho de acceso a la información pública*”, article publicat a la *Revista Jurídica de Castilla y León* (nº33, maig de 2014).

- **Oficina per al Desenvolupament de l'Autogovern.** “*Obligacions de la Generalitat derivades de la Llei d'Estat 19/2013, de 9 de desembre, de transparència accés a la informació pública i bon govern*”. Document proporcionat pel Departament de Governació i Relacions Institucionals, 28 de maig de 2014.
- **Piñar Mañas, José Luis.** “*Transparencia y derecho de acceso a la información pública. Algunas reflexiones en torno al derecho de acceso en la Ley 19/2013*”. Revista Catalana de Dret Públic, nº49 de desembre de 2014.
- **Porrás Ramírez, José María.** “*Los límites a la transparencia. El menguado alcance del derecho de los ciudadanos a acceder a la información en poder de las instituciones europeas*”. Revista Teoría y Realidad Constitucional nº33, primer semestre 2014
- Revista *Carta Local*, de la Federació Espanyola de Municipis i Províncies, nº 269, de maig de 2014.
- Revista *Democracia y Gobierno Local*, de la *Fundación Democracia y Gobierno Local* (números 26/27, tercer i quart trimestre de 2014).
- **Schram, Frankie.** “*Debating Transparency: A Challenge for the Belgian Presidency*”, a *Increasing Transparency in the European Union*, Institut Europeu d'Administració Pública. Maastricht, Països Baixos, 2002.
- **Sendín García, Miguel Ángel.** “*El Consejo de Transparencia y Buen Gobierno*”. Revista Jurídica de Castilla y León nº33 (maig de 2014).

VII. LEGISLACIÓ

- Llei 19/2013, de 9 de desembre, de transparència, accés a la informació pública i bon govern
- Codi ètic de bones pràctiques per als alts càrrecs Generalitat de Catalunya
- Llei 19/2014, de 29 de desembre, de transparència, accés a la informació pública i bon govern
- Ordenança FEMP 27/5/2014 - ordenança "tipus" de transparència, accés a la informació i reutilització
- Ordenança d'Administració Electrònica, Transparència, Accés i Reutilització de la Informació, de 18 de desembre de 2014, de l'Ajuntament de Sant Feliu de Guíxols.
- Llei 5/2006, de 10 d'abril, de regulació dels conflictes d'interessos de l'AGE i el Govern
- RD 919/2014, de 31 d'octubre, que aprova l'Estatut del Consell de Transparència i Bon Govern
- Llei 30/1992, de 26 de novembre, de Règim Jurídic i del Procediment Administratiu Comú.
- *Freedom of Information Act* (UK), de 30 de novembre de 2000
- Llei 13/2005, de 27 de desembre, del règim d'incompatibilitats dels alts càrrecs al servei de la Generalitat
- Decret Legislatiu 1/1997, de 31 d'octubre, que aprova en un text únic les diferents normes sobre la funció pública a Catalunya
- Llei 11/2007, de 22 de juny, d'accés electrònic dels ciutadans als Serveis Públics

VIII. WEBGRAFIA

- Autor desconegut. (2015). *La otra transparencia: el derecho de acceso a la información pública*.
http://www.estudiconsultoria.com/index.php?option=com_content&view=article&id=544%3Ala-qotraq-transparencia-el-derecho-de-acceso-a-la-informacion-publica-&catid=35%3Ablog&Itemid=73&lang=es
- José M. Jiménez Gálvez/Álvaro de la Rúa. (2014). *Lizcano “Es insuficiente el régimen de sanciones de la ley de transparencia”*.
http://politica.elpais.com/politica/2014/12/10/actualidad/1418240829_668042.html
- Juaninmtb. (2009). *Transparencia activa: derecho al acceso a la información pública*.
<http://es.slideshare.net/juaninmtb/transparencia-activa-1483541>
- Defensor del Pueblo Andaluz. (2013). *Resolución del Defensor del Pueblo Andaluz formulada en la queja 12/7177*. <http://www.defensordelpuebloandaluz.es/node/2377>
- Gobierno de España. (2015). *Secretaría de Estado de Administraciones Públicas; Reforma de las Administraciones Públicas*.
http://www.seap.minhap.gob.es/ca/areas/reforma_aapp.html
- Gobierno de España. (2015). *Comisión para la Reforma de las Administraciones Públicas*.
http://administracion.gob.es/pag_Home/espanaAdmon/reformaAdmon/CORA.html#.VNErgiuG-So
- Gobierno de España. (2015). *Portal de la transparencia; preguntas frecuentes*.
http://transparencia.gob.es/es_ES/portal-de-transparencia-de-la-age/preguntas-frecuentes#pf12
- José Oneto. (2015). *Una ley de transparencia con demasiados límites*.
<http://www.tiempodehoy.com/opinion/jose-oneto/una-ley-de-transparencia-con-demasiados-limites>
- Daniel Innerarity. (2012). *Los límites de la transparencia*.
<http://www.danielinnerarity.es/opinion-preblog/los-l%C3%ADmites-de-la-transparencia/>

- Jordi Bacaria Martrus. (2015). *Transparencia administrativa y protección de datos*.
<http://legal-data.net/transparencia-administrativa-y-proteccion-de-datos-personales-stsjc-1812015/>
- Parlament de Catalunya. (2015). *Sistema d'Informació de l'Activitat Parlamentària (SIAP)*
<http://www.parlament.cat/web/activitat-parlamentaria/siap?STRUTSANCHOR=detallExpedient.do&criteri=202-00056/10&ad=1>