

Estudis IntegriCat



OFICINA
ANTIFRAU
DE CATALUNYA

04

**Dret d'accés
a la informació
pública
i transparència**



© *Oficina Antifrau de Catalunya*
Àrea de legislació i assumptes jurídics. Direcció de prevenció

Autors: © Òscar Roca Safont, cap d'àrea; © Òliver Garcia Muñoz, tècnic jurista

Col·lecció Estudis IntegriCat, núm. 4.

2^a Edició actualitzada i ampliada. Desembre 2014

DL: B 5600-2015 versió digital

Oficina Antifrau de Catalunya

Dret d'accés a la informació pública i transparència

Aspectes clau en la seva regulació

Àrea de legislació i assumptes jurídics

Desembre 2014

© Oficina Antifrau de Catalunya

Àrea de legislació i assumptes jurídics. Direcció de prevenció
www.antifrau.cat

Autors: © Òscar Roca Safont, cap d'àrea; © Òliver Garcia Muñoz, tècnic jurista

Edició tancada el 10 de desembre de 2014

DL: B 5600-2015 versió digital

Índex

1.	Introducció.....	7
2.	L'accés a la informació pública. Què hi ha en joc?	13
3.	Marc normatiu.....	18
3.1.	Instrumentos internacionals de referència.....	18
3.2.	Àmbit constitucional.....	29
3.3.	Àmbit estatutari.....	33
3.4.	Àmbit legal	34
3.4.1.	La Llei 19/2013, de 9 desembre, de transparència, accés a la informació pública i bon govern i el Reial Decret 919/2014, de 31 d'octubre, pel qual s'aprova l'Estatut del Consell de Transparència i Bon Govern.	34
3.4.2.	Les altres normes legals en matèria de transparència i accés	81
3.4.2.1.	Administracions públiques i govern.....	81
3.4.2.1.1.	Llei 30/1992, de 26 de novembre, de règim jurídic de les administracions públiques i del procediment administratiu comú	81
3.4.2.1.2.	Llei 26/2010, de 3 d'agost, de règim jurídic i de procediment de les administracions públiques de Catalunya.....	87
3.4.2.1.3.	Llei 13/2008, de 5 de novembre, de la presidència de la Generalitat i del Govern.....	91
3.4.2.1.4.	Llei 6/1997, de 14 d'abril, d'organització i funcionament de l'administració general de l'Estat	94
3.4.2.1.5.	Llei 50/1997, de 27 de novembre, del Govern (de l'Estat).....	94
3.4.2.1.6.	Llei 7/1985, de 2 d'abril, reguladora de les bases de règim local.....	96
3.4.2.1.7.	Text refós de la Llei municipal i de règim local de Catalunya.....	99
3.4.2.2.	Lleis especials	102
3.4.2.2.1.	Llei 9/1968, de 5 d'abril, de Secrets Oficials	102

3.4.2.2.2.	Llei 37/2007, de 16 de novembre, sobre reutilització de la informació del sector públic	104
3.4.2.2.3.	Especial referència a la normativa d'arxius i documents.....	109
3.4.2.2.4.	Llei 11/2007, de 22 de juny, d'accés electrònic dels ciutadans als serveis públics.....	120
3.4.2.2.5.	Llei 29/2010, de 3 d'agost, de l'ús dels mitjans electrònics al sector públic de Catalunya.....	121
3.4.2.2.6.	Llei orgànica 1/1996, de 15 de gener, de protecció jurídica del menor.....	123
3.4.2.2.7.	Llei 14/2010, de 27 de maig, dels drets i les oportunitats en la infància i l'adolescència	124
3.4.2.3.	Normativa sectorial.....	125
3.4.2.3.1.	Llei 16/1985, de 25 de juny, del patrimoni històric espanyol.....	125
3.4.2.3.2.	Llei 9/1993, de 30 de setembre, del Patrimoni Cultural Català.....	126
3.4.2.3.3.	Llei Orgànica 8/2007, de 4 de juliol, sobre finançament dels partits polítics.....	128
3.4.2.3.4.	Llei 27/2006, de 18 de juliol, per la qual es regulen els drets d'accés a la informació, de participació pública i d'accés a la justícia en matèria de medi ambient	129
3.4.2.3.5.	Llei 33/2011, de 4 d'octubre, general de salut pública	131
3.4.2.3.6.	Llei 2/2011, de 4 de març, d'economia sostenible.....	132
3.4.2.3.7.	Llei orgànica 2/2012, de 27 d'abril, d'estabilitat pressupostària i sostenibilitat financera.....	133
3.4.2.3.8.	Llei 7/2007, de 12 d'abril, de l'estatut bàsic de l'empleat públic	134
3.4.2.4.	Poders legislatiu i judicial.....	135
3.4.2.4.1.	Règim específic de la informació sobre actuacions legislatives	135
3.4.2.4.2.	Règim d'accés a les informacions del poder judicial.....	138
4.	<i>De lege ferenda</i>	145
4.4.	Antecedents immediats	145

4.5. Aproximació a la concurrència de competències normatives	148
4.6. Principis originaris del dret d'accés a la informació pública.....	149
4.6.2. Principi democràtic.....	150
4.6.3. Principis de publicitat i transparència.....	150
4.6.4. Principi de participació.....	154
4.7. Titularitat del dret d'accés	155
4.8. Subjectes obligats	158
4.9. Objecte del dret.....	170
4.9.2. Què hem d'entendre per informació pública?	170
4.9.3. Criteris de delimitació	173
4.10. Els límits al dret d'accés.....	182
4.10.2. Establiment dels límits	182
4.10.3. Interpretació	184
4.10.4. Aplicació.....	185
4.10.5. Especial consideració a la protecció de les dades personals com a límit al dret d'accés a la informació pública	190
4.10.6. L'accés parcial a la informació pública sol·licitada	199
4.11. Garanties	202
4.11.2. Garanties procedimentals	202
4.11.2.3. La sol·licitud d'accés	202
4.11.2.4. Tràmit d'audiència a tercers	208
4.11.2.5. Resolució	210
4.11.2.6. La gratuïtat en l'exercici del dret d'accés a la informació pública	222
4.11.3. Garanties substantives.....	224
4.11.3.3. Autoritat de tutela	225
4.11.3.4. Règim sancionador	254
4.11.3.5. Especial referència a la protecció de la persona informant (<i>whistleblower</i>).....	255

4.12. Publicitat activa	258
4.12.2. Relació entre la publicitat activa i el dret d'accés a informació pública.....	258
4.12.3. Àmbit subjectiu, destinataris i limitacions aplicables a la informació difosa.....	259
4.12.4. La informació pública objecte de publicitat activa	260
4.12.5. Mitjans electrònics	261
4.12.6. Publicitat de les sessions	262
4.13. La llei de transparència com a norma supletòria i de mínims.....	263
5. Conclusions	267
5.4. Decàleg	267
5.5. Conclusions generals i recomanacions.....	269
6. Annex I	281
7. Annex II	286

«Cada vegada que la tirania intenta sotmetre la massa d'un poble a la voluntat d'una de les seves parts, compta entre els seus mitjans amb els prejudicis i la ignorància de les seves víctimes»¹

1. Introducció

Amb la creació l'any 2008 de l'Oficina Antifrau de Catalunya, el nostre país va ser pioner en dotar-se d'una institució específicament dirigida a preservar la transparència i la integritat de les nostres institucions i a incorporar a l'agenda pública la prevenció de la corrupció, assignatura encara pendent a l'estat espanyol.

Entre les finalitats que la Llei 14/2008, del 5 de novembre, de l'Oficina Antifrau de Catalunya, encomana a la Institució es troba la d'«[i]mpulsar totes les mesures que siguin pertinents per assolir la transparència en la gestió del sector públic» (article 1); i entre les seves funcions es comprenen les d'«[e]studiar, promoure i impulsar l'aplicació de bones pràctiques amb relació a la transparència en la gestió pública» i la de «proposar les mesures necessàries per assolir més transparència en la gestió del sector públic» (article 3).

Aquest document, en compliment de la funció d'estudi, constitueix una primera aportació amb la qual l'Oficina pretén contribuir a difondre i facilitar la comprensió de la naturalesa i abast de l'anomenat «dret d'accés a la informació pública».

En el moment d'elaboració de la primera edició d'aquest document (febrer de 2013), Espanya figurava entre els darrers estats membres del Consell d'Europa que encara no havien aprovat una llei d'accés als documents públics.

El Butlletí Oficial de l'Estat de 10.12.2013 va publicar la Llei 19/2013, de 9 de novembre, de transparència, accés a la informació pública i bon govern (en

¹ CONDORCET, *Esquisse d'un tableau historique des progrès de l'esprit humain*, 1793.

endavant, Llei 19/2013), esmenant, doncs, un retard històric difícilment explicable en el context de les democràcies consolidades².

Seguint l'estela de l'Estat —a excepció del cas de la Comunitat Foral de Navarra, que s'hi va avançar—, diverses Comunitats Autònomes han promulgat ja les seves pròpies lleis de transparència (Andalusia, Extremadura, La Rioja —s'adjunta com a Annex I al present estudi un quadre comparatiu dels trets bàsics d'aquestes normes autonòmiques—), i d'altres estan en tràmit de fer-ho.

A Catalunya, tot i que en el moment d'elaborar aquesta edició del present estudi no ha estat encara promulgada una llei sobre la matèria, s'ha publicat en el Butlletí Oficial del Parlament núm. 341, de 18.6.2014 la Proposició de Llei de Transparència, accés a la informació pública i bon govern (en endavant, PLT —que s'adjunta al present estudi com a Annex II—), iniciant-se els corresponents tràmits parlamentaris per a la seva aprovació³.

En la mesura que la norma legal catalana encara no ha estat aprovada, entenem que resulta oportú revisar i posar al dia el present estudi incorporant-hi les novetats produïdes des de la primera edició.

Per a l'Oficina Antifrau, la llei hauria de tenir un objecte exclusiu i perfectament definit: el dret d'accés a la informació pública, tant en la seva dimensió objectiva (transparència) com subjectiva (dret subjectiu).

Partint d'aquesta premissa, no compartim el criteri consistent en regular, juntament amb l'accés a la informació, altres matèries com el bon govern o els compromisos ètics que, si bé poden tenir una certa relació en algun dels seus continguts, responen a una altra finalitat i, sovint, tenen un àmbit d'aplicació diferent. Del mateix parer és Clara Isabel Velasco Rico, segons

² Per la seva importància, l'apartat 3.4.1. del present estudi recull la transcripció literal completa de la Llei.

³ En la tramitació parlamentària hem de destacar la fase de compareixences d'experts davant a Comissió legislativa. L'Oficina Antifrau hi va comparèixer en tal qualitat el dia 23.10.2014, reiterant el seu posicionament institucional palesat en el present informe així com en el document d'aportacions al text fins llavors conegut de la Ponència, presentat al Parlament en data 24.12.2013, consultable a través del vincle següent:

http://www.antifrau.cat/images/stories/documentos/allegacions/2013/Allegacions-OAC_Transparencia.pdf

Així mateix, en el BOP núm. 437 de 25 de novembre de 2014 ha estat publicat que la Comissió d'Afers Institucionals, en sessió tinguda el 19 de novembre de 2014, ha nomenat la ponència que ha d'elaborar l'Informe sobre la Proposició de Llei de transparència, accés a la informació pública i bon govern (tram. 202-00056/10) i les esmenes presentades pels grups parlamentaris, d'acord amb l'article 109.1 i concordants del Reglament del Parlament.

qui, referint-se al Projecte de Llei estatal: «seria convenient separar el tercer bloc temàtic, el dedicat al bon govern, de la resta de la iniciativa i tramitar-lo com a projecte independent. El seu contingut res té a veure amb la transparència i l'accés a la informació pública i això redundaria en la coherència del text i en una millor tècnica legislativa⁴.»

En aquest sentit, l'Oficina constata la conveniència d'impulsar una mesura legislativa consistent en integrar en un únic cos normatiu, complet i sistematitzat —a mode d'un «Codi d'integritat del servidor públic»— el conjunt deures i obligacions relacionats amb la integritat amb la finalitat de preveure, amb caràcter general, el principal gruix de mesures d'evitació de conflictes d'interessos de forma comuna i unívoca, per a tots els servidors públics.

Som davant d'una llei cridada a tenir un impacte considerable en la cultura administrativa d'opacitat fins ara imperant. Correspondrà als poders públics desplegar una intensa tasca pedagògica de difusió, i no només adreçada a la ciutadania —principal beneficiària— sinó també entre els servidors públics que l'hauran d'aplicar.

Claredat dels mandats, concreció i brevetat de la llei reguladora són característiques desitjables perquè contribueixen a la seguretat jurídica i a la visibilitat necessària⁵.

La no existència, fins la Llei 19/2013, de 9 de desembre, de transparència, accés a la informació pública i bon govern, d'una norma específicament dedicada a regular de manera autònoma aquesta matèria no significava que els ciutadans del nostre país no poguessin accedir a cap informació pública: l'accés era possible, però venia negativament condicionat per una regulació

⁴ VELASCO RICO, Clara Isabel, «Análisis en clave competencial del Proyecto de Ley estatal sobre transparencia, acceso a la información pública y buen gobierno», *Revista d'Estudis Autonòmics i Federals* núm. 17, abril 2013, p. 279-328.

⁵ Pel que fa a aquesta claredat, el Tribunal Europeu de Drets Humans ha establert en la seva jurisprudència que un dels requisits que emana de l'expressió «prescrit per la llei» és la de la predicibilitat (o *foreseeability*). Així doncs, una norma no pot ser considerada com a «lleï» si no ha estat formulada amb la suficient precisió per permetre als ciutadans regular la seva conducta; han de ser capaços, amb un grau que sigui raonable dins de les circumstàncies, de preveure les conseqüències que una acció determinada pot comportar, sense que això impliqui que les conseqüències puguin ser previstes amb una certesa absoluta, ja que l'experiència ha demostrat que això seria inassolible. En particular, una norma és «previsible» quan aporta una mesura de protecció contra les interferències arbitràries per part de les autoritats públiques (*vid.* Cas Centro Europa 7 S.R.L i Di Stefano contra Itàlia, núm. 38433/09, 7 de juny de 2012, § 141 143 i Cas Tourancheau i July contra França, núm. 53886/00, 24 de novembre de 2005, § 54).

obsoleta i fragmentada del dret que, en detriment de la seguretat jurídica, dificultava que els poders públics adoptessin decisions previsibles.

L'Oficina Antifrau de Catalunya s'aproxima a la qüestió des de la perspectiva de l'ordenament jurídic propi de Catalunya, que, compartint una normativa constitucional i legal bàsica de l'Estat, no disposa d'una veritable regulació autònoma del dret d'accés a la informació pública.

Com podrà comprovar-se al llarg d'aquest document, l'Oficina pren partit de manera oberta per l'opció d'una llei específica al marge de la normativa reguladora del procediment administratiu i del règim de les administracions públiques, perquè entén que el seu àmbit d'aplicació ha de ser més ampli i abastar, no només la totalitat de subjectes que integren el sector públic, sinó també aquells altres que materialment assumeixin responsabilitats públiques, exerceixin funcions públiques o prestin serveis públics sota l'autoritat dels ens públics.

A més, com tota llei, la d'accés està cridada a integrar-se en la resta de l'ordenament jurídic i a conviure amb altres normes amb les quals necessàriament haurà de mantenir coherència, especialment la normativa de protecció de dades de caràcter personal, la que regula els arxius públics, la relativa a l'administració electrònica o la reguladora de la reutilització de la informació del sector públic.

En aquest sentit, l'Oficina confia que el Parlament de Catalunya pugui aprovar com abans millor, en el decurs de la present Legislatura, una llei d'accés a la informació pública que culmini el procés ja engegat per la Ponència conjunta que fou constituïda en la IX Legislatura amb la missió de presentar una proposició de llei de transparència i accés a la informació pública. Sens dubte els treballs preparatoris duts a terme per la dita Ponència van servir com a valuós antecedent per als que ha hagut de dur a terme, ja en la present legislatura, la Ponència creada per acord de la Mesa del Parlament de 5.2.2013, i que finalment, ha aprovat la PLT.

S'intentarà esbrinar quin hauria de ser el contingut regulador del dret, i els reptes que planteja l'evolució cap a una cultura administrativa de la transparència, sense prejutjar eventuais condicionants derivats del marc de distribució de competències vigent Estat-Generalitat.

En tot cas, cal tenir present que la promulgació d'una llei d'accés als documents públics *per se* no és suficient per garantir l'efectivitat de l'exercici del dret. Per això caldrà comptar amb mecanismes de supervisió, de control

de l'aplicació i de reacció, sense oblidar el necessari context favorable al canvi de cultura politicoadministrativa.

2. L'accés a la informació pública. Què hi ha en joc?

El dret d'accés a la informació pública es fonamenta en la idea que «les coses públiques que interessin a tothom poden i han de ser conegudes per tothom»⁶.

Som davant d'un veritable dret públic subjectiu, en el qual l'interès que cal protegir jurídicament és el «dret a saber» que tenen totes les persones.

En conseqüència, «tots els documents públics són en principi públics i només poder ésser retinguts per tal de protegir altres drets i interessos legítims»⁷.

Al «dret a saber» s'hi contraposa la concepció tradicional basada en el secretisme en l'exercici del poder (*arcana imperii*)⁸.

El filòsof Plató va defensar en la seva obra *La república* que l'estat ideal era aquell en què les raons i les veritats de la política només havien de resultar accessibles a una classe intel·lectualment superior cridada a governar. Aquesta teoria estava avançant el que avui coneixem com *tecnocràcia* que, per contraposició a la democràcia, significa que només aquelles poques persones que entenen de les coses prenguin decisions, arraconant la idea que tothom pot decidir sobre tot.

Els prejudicis i la ignorància del poble justifiquen que els secrets del poder hagin, doncs, de quedar reservats a un reduït grup de persones, les úniques capaces d'entendre el que és la veritat i el bé.

⁶ Així comença l'Exposició de Motius de la Llei 9/1968, de 5 d'abril, sobre secrets oficials.

⁷ Preàmbul del Conveni del Consell d'Europa núm. 205, sobre l'accés als documents públics (2009).

⁸ Va ser l'historiador Tàcit qui va encunyar per primera vegada l'expressió *arcana imperii*. *Arcana* prové d'una arrel indoeuropea, *arek*, que significa «secret», quelcom que es reté o que es guarda. No es refereix només a secrets de l'imperi o de l'Estat, sinó a veritats que posseeixen un sentit gairebé sagrat, ritual, és a dir, a misteris insondables de la política. *Els arcana imperii* no es redueixen a la condició d'informació plana sobre qüestions públiques, sinó a informació selecta, privilegiada, que defineix com a subjecte de poder qui la posseeix i l'administra. *Vid.* <http://biblio.juridicas.unam.mx/libros/4/1799/4.pdf>

Segles més tard, Maquiavel anava encara més enllà defensant la idea de la «noble mentida» entesa com al suposat dret del governant a enganyar el poble pel bé mateix d'aquest.

Històricament ha estat possible constatar la correlació existent entre l'autoritarisme i la censura informativa.

Avui, tot i que aquestes construccions lògiques difícilment trobarien suport entre la classe governant dels països democràtics del nostre entorn, *de facto*, el secret administratiu ha estat i continua sent la pràctica comuna dels governs.

Una tradició burocràtica heretada de secretisme, fortament arrelada en les nostres administracions públiques, ha trobat empara en la legislació que en regula el règim jurídic (atorgant un ampli grau de discrecionalitat per decidir en cada cas la procedència o no d'alliberar la informació) i en la normativa de la funció pública (imposant el deure estatutari de confidencialitat i discreció).

Quan, per la informació que es demana, una sol·licitud resulta «molesta», l'Administració acostumava a tenir al seu abast un ampli ventall de recursos argumentals per denegar la informació: manca de legitimació de la persona sol·licitant, petició imprecisa, matèria reservada, informació no disponible, informació que caldria elaborar prèviament, «la informació afecta dades de caràcter personal»... I, quan això no era suficient, sempre quedava la possibilitat del silenci, és a dir de deixar de respondre la petició. Aquest darrer recurs, per cert, ha estat un dels més emprats en la pràctica, coneixedora com és l'Administració que amb el silenci s'aboca al ciutadà a la via del recurs davant els tribunals. Els costos de diners i de temps que això suposa sovint fan desistir definitivament de la petició.

Catalunya no és aliena a aquest *status*. Així, el Síndic de Greuges⁹ afirma que «l'experiència del Síndic en la defensa del dret d'accés a la informació ha permès copsar una certa resistència de les nostres administracions a l'hora de facilitar l'accés a qui ho demana i de difondre informació de manera entenedora.»

⁹ *Vid.* Informe extraordinari del Síndic de Greuges, març de 2012.

D'entre els diversos arguments emprats en favor del secretisme destaca el relacionat amb la imparcialitat dels funcionaris. Per als defensors del secret, aquest protegeix els funcionaris de pressions indegudes. S'entén que la informació obtinguda prematurament podria ser utilitzada per obtenir avantatges indeguts i comprometria la imparcialitat de les decisions.

En favor del secret també s'ha argumentat que per fer front a totes les sol·licituds de documentació i informació faria falta adequar les estructures administratives, amb el corresponent cost i risc d'interferir en la prestació eficaç dels serveis. Igualment s'addueix el perill de lliurar informació indeguda o que pugui ser emprada per envair la vida privada d'altres persones.

Tampoc no falten posicions que alerten dels riscos que pot comportar un alliberament descontrolat d'informació que provoqui una saturació de dades entre destinataris acrítics amb dificultats per comprendre-les.

Tanmateix, tota societat democràtica avançada ha d'aspirar a assolir un alt grau de transparència que, alhora que possibilita una major participació de tots en els afers públics, referma la confiança de la ciutadania en les institucions, perquè pot conèixer els processos de presa de decisions i, conseqüentment, augmenten les oportunitats de control i retiment de comptes a què han d'estar sotmesos els poders públics. En bona lògica, això només és possible amb una ciutadania ben informada.

Ja en el document de la Comissió Europea anomenat «La governança europea. Un llibre blanc» [COM (2001) 428 final] s'afirma que: «la democràcia depèn de la capacitat dels ciutadans per participar en el debat públic. A aquest efecte, han de tenir accés a una informació fiable sobre els assumptes europeus i trobar-se en condicions de seguir amb detall cadascuna de les etapes del procés polític.»

Podem afirmar, fins i tot, que la transparència administrativa es troba implícita en les arrels de la tradició democràtica europea tenint en compte que, ja en l'article 15 de la Declaració dels Drets de l'Home i del Ciutadà de 1789, s'establia que la societat té dret a exigir a tot agent públic que li reti comptes de la seva administració.

Convé, ja des d'ara, aclarir els dos vessants del dret d'accés a la informació pública.

Quan ens referim a aquella informació que els poders públics posen a disposició de la ciutadania sense una petició prèvia, parlem de transparència

activa o, senzillament, de transparència. Aquesta constitueix la dimensió objectiva del dret d'accés en tant que implica una determinada concepció de la relació de l'Administració amb els ciutadans.

Quan una persona sol·licita accedir a determinada informació i l'Administració té el deure de facilitar-la, ens referim a la transparència passiva o, més precisament, al dret d'accés a la informació pública, en la seva dimensió subjectiva (dret públic subjectiu).

El repte a què han de fer front els estats a l'hora de regular aquesta matèria és trobar el just equilibri entre l'aspiració política de transparència i la també necessària protecció d'altres interessos legítims concurrents.

En determinats àmbits, el secret pot resultar necessari, ja que un estat que actués permanentment en un aparador veuria seriosament compromesa la seva eficiència.

En aquests casos, correspon a l'Estat la càrrega de classificar les informacions que han de quedar exceptuades de la regla general que és el lliure accés dels ciutadans.

En aquest sentit resulta plenament compatible amb la democràcia que una majoria hagi decidit limitar a unes poques persones escollides l'accés al coneixement sobre una matèria. Aquí, la classificació d'una matèria com *secreta*, *reservada*, *confidencial*, etc. té caràcter excepcional i resulta coneguda per la resta de ciutadans, que tenen consciència de l'exclusió a què estan sotmesos, però que han delegat en d'altres l'exclusiva del coneixement de certes informacions. El secret, en aquests casos, és legítim precisament perquè la ciutadania sap que la informació existeix si bé no li està permès accedir-ne al contingut.

El secret no és tal secret sinó falsedat quan les persones afectades desconeixen que se'ls està ocultant alguna cosa.

En els sistemes democràtics avançats, doncs, serà perfectament raonable que el joc d'equilibris a què acabem de fer referència s'inclini lleugerament cap a un costat o altre de la balança, depenent de la sensibilitat del govern de torn envers la matèria¹⁰.

¹⁰ Això ho il·lustra perfectament l'experiència assolida als Estats Units d'Amèrica pel que fa a la *Freedom of Information Act* (FOIA). Aquesta llei s'ha vist constantment sotmesa a tensions derivades de les diferents visions dels partits demòcrata i republicà.

En conclusió: l'exercici visible del poder pot resultar incòmode. Saber que allò que fem serà observat o podrà ser-ho ens fa ser molt més curiosos. La transparència, doncs, té un evident efecte disciplinador per als decisors públics. Per això també es pot afirmar, com han fet les diverses forces parlamentàries amb representació al Parlament de Catalunya que «[l]es lleis de transparència i accés a la informació pública han estat una de les mesures que han resultat més efectives en el dret comparat a l'hora de combatre la corrupció com a mecanisme de prevenció dins del sistema institucional i polític, incrementant la transparència, la rendició de comptes i, en definitiva, la democràcia. [...]»¹¹.

¹¹ Exposició de motius de la sol·licitud formulada el 24.1.2011 per la pràctica totalitat dels representants polítics al Parlament de Catalunya i dirigida a la Mesa, per tal de procedir al nomenament d'una ponència conjunta per a l'elaboració d'una proposició de llei de transparència i accés a la informació pública (BOPC núm. 23, de 21.2.2011).

3. Marc normatiu

En aquest apartat del document, posem a disposició de la persona lectora una selecció de normes, de les quals hem transcrit de forma literal els preceptes o fragments de més rellevància, amb la pretensió de reunir el marc normatiu de referència de forma exhaustiva i sistemàtica.

Per tal de facilitar la comprensió dels textos transcrits, en determinats casos hem considerat oportú afegir el corresponent comentari o informació addicional.

Pel que fa als criteris de classificació emprats, hem combinat primerament el rang normatiu per tal d'enumerar les fonts internacionals, constitucionals, estatutàries i legals.

En relació amb aquestes fonts, la seva heterogeneïtat ens aboca, d'acord amb el nostre objecte, a ordenar-les en quatre blocs: el primer d'ells, «Administracions públiques i govern», ens aproxima al coneixement dels deures de transparència i informació en l'actuació del poder executiu; en el segon, destaquem les lleis que incideixen particularment en matèria d'accés a la informació, alhora que tenen com a comú denominador certa vocació de transversalitat. Per referir-nos-hi l'hem agrupat sota el títol de «Lleis especials»; en tercer lloc, i en la mesura en què la transparència adopta manifestacions múltiples en diferents àmbits materials de regulació, n'hem fet l'oportú recull en el bloc titulat «Normativa sectorial»; i per últim, hem considerat necessari deixar constància de les normes que regulen la transparència en el si dels «Poders legislatiu i judicial».

3.1. Instruments internacionals de referència

- La Declaració dels Drets de l'Home i del Ciutadà, aprovada per l'Assemblea Nacional Francesa el 26 d'agost de 1789:

«Article 15.

La societat té el dret a demanar comptes a tot agent públic sobre la seva administració.»

El retiment de comptes només és possible si pensem en una ciutadania madura i ben informada, que constitueixi un factor de pressió i, aleshores, un incentiu que afavoreixi que els empleats públics actuïn guiats exclusivament per la satisfacció de l'interès general i que ho facin de manera eficient.

En aquest sentit, la definició de «bona governança» que dóna el Banc Mundial, inclou, entre altres factors, el relatiu al retiment de comptes i a l'ètica professional¹².

- La Declaració Universal dels Drets Humans, de 10 de desembre de 1948, proclama:

«Article 19.

Tota persona té dret a la llibertat d'opinió i d'expressió; aquest dret inclou el de no ser molestat a causa de les opinions pròpies i el de cercar, rebre i difondre les informacions i les idees per qualsevol mitjà i sense límit de fronteres.»

Aquesta norma, quan reconeix expressament que el dret a la llibertat d'expressió inclou el dret de cercar i rebre informacions i idees, proporciona la clau hermenèutica per entendre que la llibertat consagrada en l'article 20.1d) CE no pot ser entesa sense la concurrència d'un dels elements que integren el seu contingut: el dret de cercar o investigar. Encara que no s'especifiqui, cal entendre incloses les fonts governamentals d'informació.

- La Convenció de Nacions Unides sobre els drets de l'infant, de 20 de novembre de 1989, preveu:

«Article 13 1. L'infant té el dret a la llibertat d'expressió; aquest dret inclou el dret a cercar, rebre, i difondre informació i idees de tota mena, sense consideració de fronteres, sigui oralment, per escrit, o impreses en forma d'art o per qualsevol altre mitjà triat per l'infant.

¹²<http://web.worldbank.org/WBSITE/EXTERNAL/COUNTRIES/MENAEXT/EXTMNAREGTO PGOVERNANCE/0,,contentMDK:20513159~pagePK:34004173~piPK:34003707~theSitePK:497024,00.html>

2. L'exercici d'aquest dret pot estar subjecte a algunes restriccions, que seran només les que prevegi la llei i que siguin necessàries: a) per respecte als drets o a la reputació d'altri; o b) per a la protecció de la seguretat nacional, de l'ordre públic o de la salut o la moral públiques.»

«Article 17 Els Estats membres reconeixen la importància de la funció dels mitjans de comunicació i han de vetllar perquè l'infant tingui accés a informacions i materials informatius procedents de diverses fons nacionals i internacionals, especialment les que tenen per finalitat promoure el seu benestar social, espiritual i moral, i la seva salut física i mental. Amb aquesta finalitat, els Estats membres:

1. Han d'encoratjar els mitjans de comunicació social a difondre informació i materials informatius que siguin beneficiosos socialment i culturalment per a l'infant d'acord amb l'esperit de l'article 29;
2. Han de promoure la cooperació internacional en la producció, l'intercanvi i la difusió d'aquesta informació i d'aquest material informatiu procedent de diverses fons nacionals i internacionals;
3. Han d'encoratjar la producció i la difusió de llibres infantils;
4. Han d'encoratjar els mitjans de comunicació a tenir una atenció especial a les necessitats lingüístiques de l'infant que pertany a un grup minoritari o que sigui indígena;
5. Han de promoure el desenvolupament de la normativa adequada per a protegir l'infant de la informació o del material informatiu perjudicial per al seu benestar tenint en compte les disposicions dels articles 13 i 18.»

- Per la seva banda, el Conveni per a la Salvaguarda dels Drets Humans i de les Llibertats Fonamentals, de 4 de novembre de 1950, assenyala:

«Article 10. Llibertat d'expressió.

1. Tota persona té dret a la llibertat d'expressió. Aquest dret comprèn la llibertat d'opinió i la llibertat de rebre o de comunicar informacions o idees sense que pugui haver-hi ingerència d'autoritats públiques i sense consideració de fronteres. El present article no impedeix als estats de sotmetre les empreses de radiodifusió, de cinema o de televisió a un règim d'autorització prèvia.
2. L'exercici d'aquestes llibertats, que comporten deures i responsabilitats, pot ser sotmès a determinades formalitats, condicions,

restriccions o sancions, previstes per la llei, que constitueixin mesures necessàries, en una societat democràtica, per a la seguretat nacional, la integritat territorial o la seguretat pública, per a la defensa de l'ordre i per a la prevenció del crim, la protecció de la salut o de la moral, la protecció de la reputació o dels drets d'altri, per impedir la divulgació d'informacions confidencials o per garantir l'autoritat i la imparcialitat del poder judicial.»

Encara que durant molts anys, el Tribunal Europeu de Drets Humans s'ha mostrat reticent a considerar que el dret d'accés a la informació pogués considerar-se contingut de l'art. 10 del Conveni per a la Salvaguarda dels Drets Humans i de les Llibertats Fonamentals, aquesta qüestió ha sigut llargament debatuda en el si del Consell d'Europa, particularment en els anys 70, coincidint amb l'aprovació de la *Freedom of Information Act* de 1966 als EEUU, la qual cosa es traduí en l'aprovació de diverses lleis d'accés en tot Europa.

No fou fins la Recomanació Rec (2002) 2 del Comitè del Ministres als estats membres sobre l'accés als documents públics, adoptada el 21 de febrer de 2002, que es van incorporar els elements bàsics en el que hauria de ser una regulació completa del dret d'accés, constituint l'antecedent immediat del Conveni núm. 205, sobre l'Accés als Documents Públics, signat a Tromsø (Noruega) el 18.6.2009 (en endavant, el «Conveni del Consell d'Europa núm. 205»).

És precisament l'any 2009 que el Tribunal d'Estrasburg comença a apuntar a un canvi doctrina, primer, amb la Sentència de 14.4.2009 *Tarasag a Szabadsagjogokert vs Hongria*, i després amb la Sentència de 26.5.2009, *Kenedi vs Hongria*, en les que el Tribunal, tot i recordar la seva postura contrària al reconeixement del dret d'accés com a part del dret a la informació de l'article 10, donava pas a reconèixer una certa evolució en aquest sentit, fent al·lusió a una interpretació àmplia de l'expressió "llibertat per a rebre informació" fins el possible reconeixement del dret d'accés com a part del conveni. Aquesta tendència jurisprudencial s'ha vist definitivament consolidada, de forma encara més categòrica, en la recent Sentència del cas *Youth Initiative for Human Rights vs Sèrbia*, de 25.6.2013.

- Convenció de Nacions Unides sobre els drets dels infants de 20.11.1989:

«Article 12

1. Els Estats membres han d'assegurar a l'infant amb capacitat de formar un judici propi el dret a manifestar la seva opinió en tots els afers que l'afectin. Les opinions de l'infant han de ser tingudes en compte segons la seva edat i maduresa.

2. Amb aquesta finalitat, l'infant han de tenir especialment l'oportunitat de ser escoltat en qualsevol procediment judicial o administratiu que l'afecti, bé directament, bé per mitjà d'un representant o d'una institució adequada, d'acord amb les normes de procediment de la legislació.»

«Article 13

1. L'infant té el dret a la llibertat d'expressió; aquest dret inclou el dret a cercar, rebre, i difondre informació i idees de tota mena, sense consideració de fronteres, sigui oralment, per escrit, o impreses en forma d'art o per qualsevol altre mitjà triat per l'infant.

2. L'exercici d'aquest dret pot estar subjecte a algunes restriccions, que seran només les que prevegi la llei i que siguin necessàries:

a) per respecte als drets o a la reputació d'altri; o

b) per a la protecció de la seguretat nacional, de l'ordre públic o de la salut o la moral públiques.»

- El Pacte Internacional de Drets Civils i Polítics, de 16 de desembre de 1966, preveu:

«Article 19.

1. Tothom té dret a mantenir opinions sense ingerències.

2. Tothom té dret a la llibertat d'expressió; aquest dret comprèn la llibertat de cercar, rebre i difondre informacions i idees de tota índole, sense consideracions de fronteres, tant si és de forma oral o escrita o de forma impresa o artística, o qualsevol altre procediment triat.

3. L'exercici del dret previst en el paràgraf 2 d'aquest article comporta deures i responsabilitats especials. Per tant, pot quedar subjecte a certes restriccions, però aquestes hauran d'estar fixades expressament per la llei i ser necessàries:

a. Per al respecte dels drets o de la reputació d'altri.

b. Per a la protecció de la seguretat nacional, l'ordre públic o la salut i la moral públiques.»

- Convenció de les Nacions Unides contra la Corrupció, feta a Nova York el 31 d'octubre de 2003:

«Article 10. Informació pública.

Atesa la necessitat de combatre la corrupció, cada estat part, d'acord amb els principis fonamentals del seu dret intern, ha d'adoptar les mesures necessàries per augmentar la transparència en la seva administració pública, fins i tot en allò relatiu a la seva organització, funcionament i processos d'adopció de decisions, si escau. Aquestes mesures poden incloure, entre d'altres:

- a) L'establiment de procediments o reglamentacions que permetin al públic en general obtenir, si escau, informació sobre l'organització, el funcionament i els processos d'adopció de decisions de la seva administració pública i, respectant la protecció de la intimitat i de les dades personals, sobre les decisions i actes jurídics que incumbeixin el públic;
- b) La simplificació dels procediments administratius, quan escaigui, per tal de facilitar l'accés del públic a les autoritats encarregades de l'adopció de decisions; i
- c) La publicació d'informació, que pot incloure informes periòdics sobre els riscos de corrupció en la seva administració pública.»

«Article 13. Participació de la societat.

1. Cada estat part ha d'adoptar mesures adequades, atenent els mitjans de què disposi i de conformitat amb els principis fonamentals del seu dret intern, per fomentar la participació activa de persones i grups que no pertanyin al sector públic, com la societat civil, les organitzacions no governamentals i les organitzacions amb base en la comunitat, en la prevenció i lluita contra la corrupció, i per sensibilitzar l'opinió pública respecte a l'existència, les causes i la gravetat de la corrupció, així com l'amenaça que aquesta representa. Aquesta participació hauria d'enfortir-se mitjançant mesures com les següents:

- a) Augmentar la transparència i promoure la contribució de la ciutadania als processos d'adopció de decisions;
- b) Garantir l'accés eficaç del públic a la informació;
- c) Realitzar activitats d'informació pública per tal de fomentar la intransigència amb la corrupció, així com programes d'educació pública, inclosos programes escolars i universitaris;

d) Respectar, promoure i protegir la llibertat de cercar, rebre, publicar i difondre informació relativa a la corrupció. Aquesta llibertat podrà estar subjecta a certes restriccions, que haurien de trobar-se expressament fixades per la llei i resultar necessàries per:

- i) Garantir el respecte dels drets o la reputació de tercers;
- ii) Salvaguardar la seguretat nacional, l'ordre públic o la salut o la moral públiques.

2. Cada estat part ha d'adoptar mesures adequades per garantir que el públic tingui coneixement dels òrgans pertinents de lluita contra la corrupció esmentats en la present Convenció, i facilitarà l'accés a aquest òrgans; quan s'escaigui, per a la denúncia, fins i tot anònima, de qualssevol incidents que puguin ser considerats constitutius d'un delictes tipificat d'acord amb la present Convenció.»

- El Tractat de Funcionament de la Unió Europea¹³ conté entre les disposicions d'aplicació general (Títol II) de la Primera Part (Principis), la següent norma:

«Article 15. (antic article 255 TCE)

1. Amb la finalitat de fomentar una bona governança i de garantir la participació de la societat civil, les institucions, els òrgans i els organismes de la Unió han d'actuar amb el màxim respecte possible al principi d'obertura.

2. Les sessions del Parlament Europeu són públiques, i també ho són les del Consell quan delibera i vota sobre un projecte d'acte legislatiu.

3. Qualsevol ciutadà de la Unió i qualsevol persona física o jurídica que resideixi o tingui el domicili social en un estat membre té dret a accedir als documents de les institucions, els òrgans i els organismes de la Unió, sigui quin en sigui el suport, amb subjecció als principis i les condicions que s'han d'establir d'acord amb aquest apartat.

El Parlament Europeu i el Consell, per mitjà de reglaments adoptats de conformitat amb el procediment legislatiu ordinari, determinen els

¹³ Versió consolidada subsegüent al Tractat de Lisboa, de 13 de desembre de 2007 (DOUE núm. C83, de 30.3.2010) i l'entrada en vigor del qual va tenir lloc l'1.12.2009.

principis generals i els límits que, per motius d'interès públic o privat, regeixen l'exercici d'aquest dret d'accés als documents.

Cada institució, òrgan o organisme garanteix la transparència dels seus treballs i elabora en el seu reglament intern disposicions específiques sobre l'accés als seus documents, d'acord amb els reglaments a què fa referència el segon paràgraf.

El Tribunal de Justícia de la Unió Europea, el Banc Central Europeu i el Banc Europeu d'Inversions només resten subjectes a aquest apartat quan exerceixen funcions administratives.

El Parlament Europeu i el Consell garanteixen la publicitat dels documents relatius als procediments legislatius en les condicions establertes pels reglaments a què fa referència el segon paràgraf.»

- La Carta dels drets fonamentals de la Unió Europea, de 7 de desembre de 2000, estableix:

«Article 42. Dret d'accés als documents

Tot ciutadà de la Unió i tota persona física o jurídica que resideixi o tingui el seu domicili social en un estat membre té dret a accedir als documents de les institucions, òrgans i organismes de la Unió, qualsevol que sigui el seu suport.»

Des de l'entrada en vigor del Tractat de Lisboa, l'1 de desembre de 2009 –en virtut del qual quedava recollit en l'article 6 del Tractat de la Unió Europea la plena integració de la Carta en els tractats fundacionals i amb el mateix valor jurídic que aquests– pot afirmar-se que l'esmentada Carta resulta vinculant per als estats membres «quan apliquin el dret de la Unió.»

Així, l'article 42 de la Carta consagra el dret d'accés als documents en poder de les institucions i organismes de la UE com a veritable dret fonamental.

Continua, tanmateix, sent competència dels estats membres la regulació interna del dret d'accés als documents públics.

En la mesura que la Carta dels drets fonamentals de la Unió Europea no fa altra cosa que establir un «mínim comú denominador» de principis que recullen les tradicions comunes dels estats membres, no falten autors que,

d'acord amb allò que estableix l'article 10.2 CE, entenen que el dret fonamental a la llibertat d'informació (article 20.1 d) CE) ha de ser interpretat de conformitat amb l'esmentat article 42 de la Carta¹⁴.

• Desenvolupant l'aspecte anterior, el Reglament (CE) 1049/2001, del Parlament Europeu i del Consell, de 30 de maig de 2001, relatiu a l'accés del públic als documents del Parlament Europeu, del Consell i de la Comissió («Reglament sobre la transparència»), diu:

«Article 2. Beneficiaris i àmbit d'aplicació

1. Tot ciutadà de la Unió i tota persona física o jurídica que resideixi o tingui el seu domicili social en un estat membre té dret a accedir als documents de les institucions, d'acord amb els principis, condicions i límits definits en aquest Reglament.

2. D'acord amb els mateixos principis, condicions i límits, les institucions podran atorgar l'accés als documents a tota persona física o jurídica que no resideixi ni tingui el seu domicili social en un estat membre.

3. El present Reglament serà d'aplicació a tots els documents que es trobin en poder d'una institució; és a dir, els documents per ella elaborats o rebuts i dels quals es trobi en possessió, en tots els àmbits d'activitat de la Unió Europea.

»4; 5; 6 [...].»

«Article 3. Definicions

A efectes del present Reglament, s'entendrà per:

a) «document», tot contingut, sigui quin sigui el seu suport (escrit en versió paper o emmagatzemat en forma electrònica, gravació sonora, visual o audiovisual) referent a temes relatius a les polítiques, accions i decisions que siguin competència de la institució;

»b) [...].»

Aquest Reglament parteix d'un concepte de «document» que, si bé és certament ampli –s'hi inclou tota mena de contingut, sigui quin en sigui el

¹⁴ Vid. comentari en els articles 20 i 105 CE en l'apartat 3.2 d'aquest estudi.

suport–, només cobreix aquella informació continguda en documents ja existents. En conseqüència, les sol·licituds d'informació que comportin que s'hagi d'elaborar nous documents per respondre-les queden fora de l'àmbit d'aplicació del Reglament¹⁵.

- El Consell d'Europa va obrir el 18.6.2009 a la signatura i a l'adhesió el Conveni núm. 205, sobre l'Accés als Documents Públics:

«Article 1. Disposicions generals

1) Els principis tot seguit expressats s'han d'entendre sens perjudici de les lleis i regulacions pròpies de cada estat i dels tractats internacionals que reconeixen de manera més àmplia el dret d'accés als documents públics.

2) Als efectes d'aquest Conveni:

a) i) «autoritats públiques» significa:

1) el govern i l'administració a nivell nacional, regional i local;

2) els organismes legislatius i autoritats judicials, en tant realitzen funcions administratives, segons la normativa nacional pròpia;

3) les persones naturals o jurídiques quan exerceixen com a autoritat administrativa.

ii) cada Part, en el moment de la signatura o en el de dipositar el seu instrument de ratificació, acceptació, aprovació o adhesió, mitjançant una declaració adreçada al Secretari General del Consell d'Europa, pot declarar que la definició d'«autoritats públiques» també inclou un o més dels següents:

1) organismes legislatius pel que fa a la resta de les seves activitats;

2) autoritats judicials pel que fa a la resta de les seves activitats;

¹⁵ Vid. punt 2.3.1 de l'Informe de la Comissió, de 30 de gener de 2004, sobre l'aplicació dels principis del Reglament (CE) 1049/2001, COM (2004) 45 Final.

3) persones naturals o jurídiques que realitzen funcions públiques o actuen finançades amb fons públics, segons la normativa nacional pròpia.

b) «documents públics» significa tota la informació registrada [arxivada] en qualsevol forma, elaborada o rebuda, i en possessió de les autoritats públiques.»

«Article 2. Dret d'accés als documents públics

1) Cada Part garantirà el dret de qualsevol, sense discriminació de cap mena a accedir, prèvia petició, als documents públics en possessió de les autoritats públiques.

2) Cada Part adoptarà les mesures necessàries en el seu ordenament jurídic per tal de fer complir les previsions sobre accés a documents públics previstes en aquest Conveni.

3) Aquestes mesures hauran de ser adoptades per cada Part com a molt tard en el moment de l'entrada en vigor d'aquest Conveni.»

Aquest tractat, encara no signat per l'Estat espanyol, constitueix el primer instrument jurídic internacional de caràcter vinculant en reconèixer un dret general d'accés als documents públics en poder de les autoritats.

Paradoxalment, aquest és l'instrument més freqüentment invocat com a referent per part de les diverses iniciatives –no reeixides– de regulació d'aquest dret en l'estat espanyol.

El Conveni del Consell d'Europa¹⁶ núm. 205 estableix una base de normes mínimes amb la pretensió d'oferir prou flexibilitat a les legislacions nacionals per recolzar-s'hi, sens perjudici del reconeixement d'un accés de més ampli abast.

El conveni entrarà en vigor quan hagi estat ratificat per, almenys, deu estats membres del Consell de Europa. A data del present estudi, els estats de Bòsnia Hercegovina, Hongria, Lituània, Montenegro, Noruega i Suècia hi han prestat el seu consentiment.

¹⁶ Entre els antecedents d'aquest Conveni cal esmentar: 1) Recomanació Núm. R (81) 19 adoptada pel Comitè de Ministres el 25 de novembre de 1982, sobre l'accés a la informació en poder de les autoritats públiques; 2) Declaració del Comitè de Ministres sobre la llibertat d'expressió i d'informació (1982); 3) Recomanació Núm. R (2000) 13 del Comitè de Ministres als estats membres sobre una política europea en matèria de comunicació dels arxius, adoptada el 13 de juliol de 2000; 4) Recomanació Rec (2002) 2 del Comitè del Ministres als estats membres sobre l'accés als documents públics, adoptada el 21 de febrer de 2002.

3.2. Àmbit constitucional

Dues són les normes de la Constitució de 1978 que convé prendre en consideració:

«Article 20

1. Es reconeixen i es protegeixen els drets:

a) A expressar i difondre lliurement els pensaments, les idees i les opinions mitjançant la paraula, l'escriptura o qualsevol altre mitjà de reproducció.

» b), c) [...].

d) A comunicar o rebre lliurement informació veraç per qualsevol mitjà de difusió. La llei regularà el dret a la clàusula de consciència i al secret professional en l'exercici d'aquestes llibertats.

» 2; 3; 4; 5 [...].»

«Article 105

La llei regularà:

» a) [...].

b) L'accés dels ciutadans als arxius i als registres administratius, salvant el que afecti la seguretat i la defensa de l'Estat, la indagació dels delictes i la intimitat de les persones.

» c) [...].»

Tot i que no correspon en aquest moment aprofundir sobre quina és la naturalesa jurídica del dret d'accés a la informació pública, sí que convé deixar apuntades les conseqüències importants que es deriven en funció de la resposta que es doni.

La doctrina científica manté diferents posicions respecte a això.

Una part de la doctrina¹⁷ ha arribat al consens jurídic al voltant de la naturalesa *iusfonamental* del dret d'accés a la informació pública, ja sigui com a dret autònom o, tal com sostenen la majoria d'autors que defensen aquesta naturalesa, com a dret integrant del dret a la llibertat d'expressió i d'informació.

La concepció del dret d'accés a la informació com un autèntic dret fonamental acostuma a justificar-se amb una interpretació de l'article 20 CE en consonància amb els tractats internacionals i el dret comunitari¹⁸, així com d'acord amb la doctrina jurisprudencial més recent del Tribunal Europeu de Drets Humans¹⁹, que ha assumit el dret d'accés a la informació pública com a integrant del contingut essencial del dret a la llibertat d'expressió. Aquests constitueixen precisament els referents de les opinions a favor de la facultat de cercar aquella informació que es troba en mans dels poders públics com a dret fonamental, necessàriament inclòs en el dret a comunicar o rebre informació. S'aconseguiria d'aquesta manera encaixar l'article 105 b) CE amb les llibertats públiques informatives.

Aquesta tesi comportaria que el desenvolupament del dret hauria de fer-se mitjançant llei orgànica (article 81.1 de la Constitució). En aquest sentit, i segons la doctrina del Tribunal Constitucional²⁰, correspon a l'Estat, en exclusiva, mitjançant llei orgànica, «la regulació dels aspectes essencials, el desenvolupament directe del dret fonamental en abstracte.» Això deixa un cert marge de desenvolupament al legislador ordinari (tant l'estatal com l'autonòmic) en aspectes no essencials del dret.

¹⁷ Així, SÁNCHEZ DE DIEGO FERNÁNDEZ DE LA RIVA, Manuel, «Un derecho fundamental a acceder a la información pública», Seminarios Internacionales Complutenses, *El derecho de acceso a la información pública*, 2008.

HERNÁNDEZ GODÍNEZ, Alfonso (tesi doctoral), *El acceso a la información pública. Evolución y consolidación de un derecho fundamental de nueva generación*, Universidad Carlos III de Madrid, 2010.

També GUICHOT REINA, Emilio, *Transparencia y acceso a la información pública en España: análisis y propuestas legislativas*, Fundación Alternativas, 170/2011.

¹⁸ Art. 10.2 Conveni Europeu de Drets Humans, art. 19 de la Declaració Universal dels Drets Humans, art. 42 de la Carta dels Drets Fonamentals de la Unió Europea, art. 15 del Tractat de Funcionament de la Unió Europea i Conveni del Consell d'Europa núm. 205.

¹⁹ Cas Tárzaság a Szabadságjogokért, sentència de 14 d'abril de 2009 i Cas Kennedy, sentència de 16 d'agost de 2009.

²⁰ STC 173/1998, de 23 de juliol.

Això significa que la reserva de llei orgànica no és, com a tal i per si mateixa, un títol competencial específic en favor de l'Estat, de tal manera que les comunitats autònomes amb competències legislatives incidents en la matèria poden desenvolupar el dret en la part que la llei orgànica no esgoti.

Tanmateix, hi ha un altre corrent doctrinal²¹ que, a l'empara de l'article 105.b CE, defensa que el dret d'accés a la informació pública és un dret constitucional autònom «de configuració legal», que pot ser regulat mitjançant llei ordinària, no susceptible d'empara constitucional i, per tant, diferent al de la llibertat d'informació.

En suport d'aquesta tesi s'addueix la ubicació sistemàtica mateixa de l'article 105 b) en la part orgànica de la Constitució –dins el Títol IV relatiu al Govern i l'Administració– i no pas en la part dogmàtica, en la Secció 1a, Capítol II, del Títol I CE (art. 14 a 29 i 30.2), on expressament apareixen tipificats els únics drets fonamentals reconeguts pel nostre ordenament jurídic.

Tot i així, entre aquests autors, trobem veus com la de María Isabel Jiménez Plaza²², qui sosté que «si bé el dret d'accés als arxius i registres administratius no gaudeix de naturalesa fonamental, constitueix, però, un dret subjectiu de caràcter instrumental per a la satisfacció d'alguns drets fonamentals –com ara és el de participació en els assumptes públics (art. 23 CE), com el dret a comunicar i rebre lliurement la informació veraç (art. 20.1.d) CE), i inclús, com el dret a la tutela judicial efectiva (art. 24.1 CE) –. Per aquesta raó, sempre que el dret d'accés sigui un *prius* necessari per a l'efectivitat d'algun dret fonamental –en tant que la denegació de la informació determini la violació d'aquest dret fonamental– el seu contingut formarà part del contingut essencial del dret fonamental i la seva infracció es contagiarà de la naturalesa fonamental del referit dret, amb les conseqüències processals que això determina.»

Fins i tot acceptant aquesta mateixa perspectiva, quedaria tancada la via reglamentària com a instrument normatiu per regular el contingut del dret i les condicions per al seu exercici.

²¹ En aquesta línia, ÁLVAREZ RICO Manuel, «El derecho de acceso a los documentos administrativos», Documentación Administrativa, núm. 183, p. 103-133, 1979, o POMED SÁNCHEZ, Luis Alberto, «El acceso de los ciudadanos a los archivos y registros administrativos», INAP, Madrid, 1989.

²² JIMÉNEZ PLAZA, M^a Isabel, *Tratado de derecho municipal*, Tomo II, Dtor. Santiago Muñoz Machado, 3a ed., Iustel, 2011, Madrid, p. 1364-1365.

Per la seva banda, el Tribunal Suprem²³ ha afirmat que «[e]l dret d'accés als registres i documents administratius constitueix un dret dels ciutadans dels anomenats de la tercera generació. Està arrelat en el principi de transparència administrativa, el qual respon a una nova estructuració de les relacions entre l'Administració i els ciutadans. Aquest dret està reconegut per la Constitució en l'article 105. b) [...]. Tot i que pugui pensar-se que aquest precepte condiciona l'aplicació del dret al seu desenvolupament legislatiu, el Tribunal Constitucional, atenent al seu valor substantiu, ha apreciat, en aplicació del principi de força normativa directa de la Constitució, que el dit precepte és aplicable directament sense necessitat d'esperar-ne el desenvolupament legislatiu, que ha estat dut a terme bàsicament en l'article 37 de la Llei 30/1992 [...]».

Més recentment, en sentència de data 29.5.2012, el Tribunal Suprem s'ha pronunciat obertament de manera contrària a la vinculació del dret d'accés a la informació amb els drets fonamentals reconeguts a la Constitució. En aquest cas, la part recurrent –l'organització *Acces Info Europe*– va demanar informació al Govern de l'Estat sobre el desenvolupament legislatiu derivat de les exigències que en matèria de lluita contra la corrupció imposen a Espanya determinats tractats internacionals.

La recurrent impugna la desestimació per silenci de la seva petició al·legant, entre altres raons, la infracció de l'article 20.1.a) CE, tot sostenint que el dret fonamental a la llibertat d'informació comprèn el dret a obtenir informació d'interès general en mans dels poders públics.

En resposta a aquest motiu concret el Tribunal Suprem afirma que «fins i tot si admetéssim a efectes purament argumentaris que els articles 20.1.d) i 23.1 CE comprenen el dret a obtenir informació dels poders públics –la qual cosa resta lluny de ser evident–, la sentència impugnada no els ha infringit, ja que el que sol·licita la recurrent no era informació.»

²³ STS de 14.11.2000 (recurs de cassació 4618/1996), fonament jurídic 5.

3.3. Àmbit estatutari

Dos són els preceptes per destacar de l'Estatut d'Autonomia de Catalunya dins el seu Títol I (*Dels drets, deures i principis rectors*):

«Article 27

Drets i deures amb relació al medi ambient

»1; 2; [...].

3. Totes les persones tenen dret a accedir a la informació mediambiental de què disposen els poders públics. El dret d'informació només pot ser limitat per motius d'ordre públic justificats, en els termes que estableixen les lleis.»

«Article 52

Mitjans de comunicació social

1. Correspon als poders públics de promoure les condicions per garantir el dret a la informació i a rebre dels mitjans de comunicació una informació veraç i uns continguts que respectin la dignitat de les persones i el pluralisme polític, social, cultural i religiós. En el cas dels mitjans de comunicació de titularitat pública la informació també ha d'ésser neutral.

»2 [...].»

Més endavant, en relació amb els drets en l'àmbit polític i de l'Administració (Capítol II), sí que es reconeixen diverses manifestacions del dret de participació o el dret a una bona Administració (articles 29 i 30), però no es fa cap menció expressa al dret d'accés a la informació. De fet aquest dret és previ, puix que, per poder participar, queixar-se o reaccionar enfront de situacions de mala administració, cal abans disposar d'informació.

Hem d'anar al Títol II (*De les institucions*), Capítol III (*El Govern i l'Administració de la Generalitat*), Secció Segona (*L'Administració de la Generalitat*) per trobar l'article següent:

«Article 71

Disposicions generals i principis d'organització i funcionament

»1; 2; 3 [...].

4. L'Administració de la Generalitat, d'acord amb el principi de transparència, ha de fer pública la informació necessària perquè els ciutadans en puguin avaluar la gestió.

» 5; 6; 7 [...].»

3.4. Àmbit legal

3.4.1. *La Llei 19/2013, de 9 desembre, de transparència, accés a la informació pública i bon govern i el Reial Decret 919/2014, de 31 d'octubre, pel qual s'aprova l'Estatut del Consell de Transparència i Bon Govern.*

«TÍTOL PRELIMINAR

Article 1. Objecte.

Aquesta Llei té per objecte ampliar i reforçar la transparència de l'activitat pública, regular i garantir el dret d'accés a la informació relativa a aquella activitat i establir les obligacions de bon govern que han de complir els responsables públics així com les conseqüències derivades del seu incompliment.

TÍTOL I

Transparència de l'activitat pública

CAPÍTOL I

Àmbit subjectiu d'aplicació

Article 2. Àmbit subjectiu d'aplicació.

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

a) L'Administració General de l'Estat, les administracions de les comunitats autònomes i de les ciutats de Ceuta i Melilla i les entitats que integren l'Administració local.

b) Les entitats gestores i els serveis comuns de la Seguretat Social així com les mútues d'accidents de treball i malalties professionals col·laboradores de la Seguretat Social.

c) Els organismes autònoms, les agències estatals, les entitats públiques empresarials i les entitats de dret públic que, amb independència funcional o amb una especial autonomia reconeguda per la llei, tinguin atribuïdes funcions de regulació o supervisió de caràcter extern sobre un determinat sector o activitat.

d) Les entitats de dret públic amb personalitat jurídica pròpia, vinculades a qualsevol de les administracions públiques o que en depenen, incloses les universitats públiques.

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.

g) Les societats mercantils en el capital social de les quals la participació, directa o indirecta, de les entitats que preveu aquest article sigui superior al 50 per 100.

h) Les fundacions del sector públic que preveu la legislació en matèria de fundacions.

i) Les associacions constituïdes per les administracions, els organismes i les entitats que preveu aquest article. S'inclouen els òrgans de cooperació que preveu l'article 5 de la Llei 30/1992, de 26 de novembre, de règim jurídic de les administracions públiques i del procediment administratiu comú, en la mesura en què, per la seva naturalesa peculiar i atès que no tenen una estructura administrativa pròpia, els siguin aplicables les disposicions d'aquest títol. En aquests casos, el compliment de les obligacions derivades d'aquesta Llei l'ha de dur a terme l'Administració que tingui la Secretaria de l'òrgan de cooperació.

2. Als efectes del que preveu aquest títol, s'entén per administracions públiques els organismes i les entitats inclosos a les lletres a) a d) de l'apartat anterior.

Article 3. Altres subjectes obligats.

Les disposicions del capítol II d'aquest títol també són aplicables a:

a) Els partits polítics, les organitzacions sindicals i les organitzacions empresarials.

b) Les entitats privades que percebin durant el període d'un any ajudes o subvencions públiques en una quantia superior a 100.000 euros o quan almenys el 40% del total dels seus ingressos anuals tinguin caràcter d'ajuda o subvenció pública, sempre que assoleixin com a mínim la quantitat de 5.000 euros.

Article 4. Obligació de subministrar informació.

Les persones físiques i jurídiques diferents de les que esmenten els articles anteriors que prestin serveis públics o exerceixin potestats administratives estan obligades a subministrar a l'Administració, organisme o entitat de les que preveu l'article 2.1 a què estiguin vinculades, previ requeriment, tota la informació necessària per al compliment per aquells de les obligacions que preveu aquest títol. Aquesta obligació s'estén als adjudicataris de contractes del sector públic en els termes que preveu el contracte respectiu.

CAPÍTOL II

Publicitat activa

Article 5. Principis generals.

1. Els subjectes que enumera l'article 2.1 han de publicar de manera periòdica i actualitzada la informació el coneixement de la qual sigui rellevant per garantir la transparència de la seva activitat relacionada amb el funcionament i el control de l'actuació pública.
2. Les obligacions de transparència que conté aquest capítol s'entenen sense perjudici de l'aplicació de la normativa autonòmica corresponent o d'altres disposicions específiques que prevegin un règim més ampli en matèria de publicitat.
3. Són aplicables, si s'escau, els límits al dret d'accés a la informació pública que preveu l'article 14 i, especialment, el derivat de la protecció de dades de caràcter personal, que regula l'article 15. Sobre això, quan la informació contingui dades especialment protegides, la publicitat només s'ha de portar a terme amb la dissociació prèvia d'aquestes.
4. La informació subjecta a les obligacions de transparència s'ha de publicar en les corresponents seues electròniques o pàgines web i d'una manera clara, estructurada i entenedora per als interessats i, preferiblement, en formats reutilitzables. S'han d'establir els mecanismes adequats per facilitar l'accessibilitat, la interoperabilitat, la qualitat i la reutilització de la informació publicada així com la seva identificació i localització.

Quan es tracti d'entitats sense finalitat de lucre que persegueixin exclusivament fins d'interès social o cultural i el pressupost de les quals sigui inferior a 50.000 euros, el compliment de les obligacions derivades d'aquesta Llei es pot fer utilitzant els mitjans electrònics posats a la seva disposició per l'Administració pública de la qual provingui la major part de les ajudes o subvencions públiques percebudes.

5. Tota la informació ha de ser comprensible, d'accés fàcil i gratuït i ha d'estar a disposició de les persones amb discapacitat en una modalitat subministrada per mitjans o en formats adequats de manera que siguin accessibles i comprensibles, d'acord amb el principi d'accessibilitat universal i disseny per a tots.

Article 6. Informació institucional, organitzativa i de planificació.

1. Els subjectes compresos en l'àmbit d'aplicació d'aquest títol han de publicar informació relativa a les funcions que duen a terme, la normativa que els sigui aplicable així com a la seva estructura organitzativa. A aquests efectes, han d'incloure un organigrama actualitzat que identifiqui els responsables dels diferents òrgans i el seu perfil i trajectòria professional.

2. Les administracions públiques han de publicar els plans i els programes anuals i plurianuals en què es fixin objectius concrets, així com les activitats, els mitjans i el temps previst per a la seva consecució. El seu grau de compliment i resultats han de ser objecte d'avaluació i publicació periòdica juntament amb els indicadors de mesura i valoració, en la manera com es determini per cada Administració competent.

En l'àmbit de l'Administració General de l'Estat correspon a les inspeccions generals de serveis l'avaluació del compliment d'aquests plans i programes.

Article 7. Informació de rellevància jurídica.

Les administracions públiques, en l'àmbit de les seves competències, han de publicar:

- a) Les directrius, les instruccions, els acords, les circulars o les respostes a consultes plantejades pels particulars o altres òrgans en la mesura en què suposin una interpretació del dret o tinguin efectes jurídics.
- b) Els avantprojectes de llei i els projectes de decrets legislatius la iniciativa dels quals els correspongui, quan se sol·licitin els dictàmens

als òrgans consultius corresponents. En el cas en què no sigui preceptiu cap dictamen la publicació s'ha de fer en el moment de la seva aprovació.

c) Els projectes de reglaments la iniciativa dels quals els correspongui. Quan sigui preceptiva la sol·licitud de dictàmens, la publicació s'ha de produir una vegada que aquests hagin estat sol·licitats als òrgans consultius corresponents sense que això suposi, necessàriament, l'obertura d'un tràmit d'audiència pública.

d) Les memòries i informes que conformin els expedients d'elaboració dels textos normatius, en particular, la memòria de l'anàlisi d'impacte normatiu que regula el Reial decret 1083/2009, de 3 de juliol.

e) Els documents que, d'acord amb la legislació sectorial vigent, s'hagin de sotmetre a un període d'informació pública durant la seva tramitació.

Article 8. Informació econòmica, pressupostària i estadística.

1. Els subjectes inclosos en l'àmbit d'aplicació d'aquest títol han de fer pública, com a mínim, la informació relativa als actes de gestió administrativa amb repercussió econòmica o pressupostària que s'indiquen a continuació:

a) Tots els contractes, amb indicació de l'objecte, la durada, l'import de licitació i d'adjudicació, el procediment utilitzat per a la seva formalització, els instruments a través dels quals, si s'escau, s'ha publicat, el nombre de licitadors participants en el procediment i la identitat de l'adjudicatari, així com les modificacions del contracte. Igualment són objecte de publicació les decisions de desistiment i renúncia dels contractes. La publicació de la informació relativa als contractes menors es pot fer trimestralment.

Així mateix, s'han de publicar dades estadístiques sobre el percentatge en volum pressupostari de contractes adjudicats a través de cadascun dels procediments que preveu la legislació de contractes del sector públic.

b) La relació dels convenis subscrits, amb menció de les parts signants, el seu objecte, el termini de durada, les modificacions fetes, els obligats a la realització de les prestacions i, si s'escau, les obligacions econòmiques convingudes. Igualment, s'han de publicar les comandes de gestió que se signin, amb indicació del seu objecte, pressupost, durada, obligacions econòmiques i les subcontractacions que es facin amb menció dels adjudicataris, el procediment seguit per a l'adjudicació i l'import d'aquesta.

c) Les subvencions i les ajudes públiques concedides amb indicació del seu import, l'objectiu o la finalitat i els beneficiaris.

d) Els pressupostos, amb descripció de les principals partides pressupostàries i informació actualitzada i comprensible sobre el seu estat d'execució i sobre el compliment dels objectius d'estabilitat pressupostària i sostenibilitat financera de les administracions públiques.

e) Els comptes anuals que s'hagin de rendir i els informes d'auditoria de comptes i de fiscalització per part dels òrgans de control extern que s'emetin sobre aquests.

f) Les retribucions percebudes anualment pels alts càrrecs i màxims responsables de les entitats incloses en l'àmbit de l'aplicació d'aquest títol. Igualment, s'han de fer públiques les indemnitzacions percebudes, si s'escau, en ocasió de l'abandonament del càrrec.

g) Les resolucions d'autorització o reconeixement de compatibilitat que afectin els empleats públics així com les que autoritzin l'exercici d'activitat privada al cessament dels alts càrrecs de l'Administració General de l'Estat o assimilats segons la normativa autonòmica o local.

h) Les declaracions anuals de béns i activitats dels representants locals, en els termes que preveu la Llei 7/1985, de 2 d'abril, reguladora de les bases del règim local. Quan el reglament no fixi els termes en què s'han de fer públiques aquestes declaracions s'ha d'aplicar el que disposa la normativa de conflictes d'interessos en l'àmbit de l'Administració General de l'Estat. En tot cas, s'han d'ometre les dades relatives a la localització concreta dels béns immobles i s'ha de garantir la privacitat i la seguretat dels seus titulars.

i) La informació estadística necessària per valorar el grau de compliment i la qualitat dels serveis públics que siguin de la seva competència, en els termes que defineixi cada administració competent.

2. Els subjectes que esmenta l'article 3 han de publicar la informació a què es refereixen les lletres a) i b) de l'apartat primer d'aquest article quan es tracti de contractes o convenis subscrits amb una administració pública. Així mateix, han de publicar la informació que preveu la lletra c) en relació amb les subvencions que rebin quan l'òrgan concedent sigui una administració pública.

3. Les administracions públiques han de publicar la relació dels béns immobles que siguin de la seva propietat o sobre els quals tinguin algun dret real.

Article 9. Control.

1. El compliment per l'Administració General de l'Estat de les obligacions que conté aquest capítol és objecte de control per part del Consell de Transparència i Bon Govern.

2. En exercici de la competència que preveu l'apartat anterior, el Consell de Transparència i Bon Govern, d'acord amb el procediment que es prevegi reglamentàriament, pot dictar resolucions en què s'estableixin les mesures que sigui necessari adoptar per al cessament de l'incompliment i l'inici de les actuacions disciplinàries que siguin procedents.

3. L'incompliment reiterat de les obligacions de publicitat activa que regula aquest capítol té la consideració d'infracció greu als efectes d'aplicació als seus responsables del règim disciplinari previst en la corresponent normativa reguladora.

Article 10. Portal de la Transparència.

1. L'Administració General de l'Estat ha de desenvolupar un Portal de la Transparència, dependent del Ministeri de la Presidència, que ha de facilitar l'accés dels ciutadans a tota la informació a què es refereixen els articles anteriors relativa al seu àmbit d'actuació.

2. El Portal de la Transparència ha d'incloure, en els termes que s'estableixin reglamentàriament, la informació de l'Administració General de l'Estat l'accés a la qual se sol·liciti amb més freqüència.

3. L'Administració General de l'Estat, les administracions de les comunitats autònomes i de les ciutats de Ceuta i Melilla i les entitats que integren l'Administració local poden adoptar altres mesures complementàries i de col·laboració per al compliment de les obligacions de transparència que recull aquest capítol.

Article 11. Principis tècnics.

El Portal de la Transparència ha de contenir informació publicada d'acord amb les prescripcions tècniques que s'estableixin reglamentàriament, que s'han d'adequar als principis següents:

a) Accessibilitat: s'ha de proporcionar informació estructurada sobre els documents i els recursos d'informació amb vistes a facilitar la identificació i recerca de la informació.

b) Interoperabilitat: la informació publicada ha de ser conforme a l'Esquema Nacional d'Interoperabilitat, aprovat pel Reial decret 4/2010, de 8 de gener, així com a les normes tècniques d'interoperabilitat.

c) Reutilització: s'ha de fomentar que la informació sigui publicada en formats que permetin la seva reutilització, d'acord amb el que preveu la Llei 37/2007, de 16 de novembre, sobre reutilització de la informació del sector públic i la seva normativa de desplegament.

CAPÍTOL III

Dret d'accés a la informació pública

Secció 1a Règim general

Article 12. Dret d'accés a la informació pública.

Totes les persones tenen dret a accedir a la informació pública, en els termes que preveu l'article 105.b) de la Constitució espanyola, que desplega aquesta Llei.

Així mateix, i en l'àmbit de les seves respectives competències, és aplicable la corresponent normativa autonòmica.

Article 13. Informació pública.

S'entenen per informació pública els continguts o documents, sigui quin sigui el seu format o suport, que estiguin en poder d'algun dels subjectes inclosos en l'àmbit d'aplicació d'aquest títol i que hagin estat elaborats o adquirits en l'exercici de les seves funcions.

Article 14. Límits al dret d'accés.

1. El dret d'accés es pot limitar quan accedir a la informació suposi un perjudici per a:

a) La seguretat nacional.

b) La defensa.

c) Les relacions exteriors.

d) La seguretat pública.

e) La prevenció, la investigació i la sanció dels il·lícits penals, administratius o disciplinaris.

- f) La igualtat de les parts en els processos judicials i la tutela judicial efectiva.
- g) Les funcions administratives de vigilància, inspecció i control.
- h) Els interessos econòmics i comercials.
- i) La política econòmica i monetària.
- j) El secret professional i la propietat intel·lectual i industrial.
- k) La garantia de la confidencialitat o el secret requerit en processos de presa de decisió.
- l) La protecció del medi ambient.

2. L'aplicació dels límits ha de ser justificada i proporcionada al seu objecte i finalitat de protecció i ha d'atendre les circumstàncies del cas concret, especialment la concurrència d'un interès públic o privat superior que justifiqui l'accés.

3. Les resolucions que es dictin en aplicació d'aquest article de conformitat amb el que preveu la secció 2a han de ser objecte de publicitat prèvia dissociació de les dades de caràcter personal que continguin i sense perjudici del que disposa l'apartat 3 de l'article 20, una vegada hagin estat notificades als interessats.

Article 15. Protecció de dades personals.

1. Si la informació sol·licitada conté dades especialment protegides a què es refereix l'apartat 2 de l'article 7 de la Llei orgànica 15/1999, de 13 de desembre, de protecció de dades de caràcter personal, l'accés únicament es pot autoritzar en cas que es tingui el consentiment exprés i per escrit de l'afectat, llevat que l'afectat hagi fet manifestament públics les dades abans que se sol·licités l'accés.

Si la informació inclou dades especialment protegides a què es refereix l'apartat 3 de l'article 7 de la Llei orgànica 15/1999, de 13 de desembre, o dades relatives a la comissió d'infraccions penals o administratives que no comportin l'amonestació pública a l'infractor, l'accés només es pot autoritzar en cas que es tingui el consentiment exprés de l'afectat o si aquell està emparat per una norma amb rang de llei.

2. Amb caràcter general, i llevat que en el cas concret prevalgui la protecció de dades personals o altres drets constitucionalment protegits sobre l'interès públic en la divulgació que ho impedeixi, es concedeix l'accés a informació que contingui dades merament identificatives

relacionades amb l'organització, el funcionament o l'activitat pública de l'òrgan.

3. Quan la informació sol·licitada no contingui dades especialment protegides, l'òrgan al qual s'adreça la sol·licitud ha de concedir l'accés prèvia ponderació suficientment raonada de l'interès públic en la divulgació de la informació i els drets dels afectats les dades dels quals apareguin en la informació sol·licitada, en particular el seu dret fonamental a la protecció de dades de caràcter personal.

Per tal de dur a terme aquesta ponderació, l'òrgan esmentat ha de prendre particularment en consideració els criteris següents:

a) El menor perjudici als afectats derivat del transcurs dels terminis que estableix l'article 57 de la Llei 16/1985, de 25 de juny, del patrimoni històric espanyol.

b) La justificació pels sol·licitants de la seva petició en l'exercici d'un dret o el fet que tinguin la condició d'investigadors i motivin l'accés en fins històrics, científics o estadístics.

c) El menor perjudici dels drets dels afectats en cas que els documents únicament continguin dades de caràcter merament identificatiu d'aquells.

d) La garantia més gran dels drets dels afectats en cas que les dades contingudes en el document puguin afectar-ne la intimitat o la seguretat, o es refereixin a menors d'edat.

4. No és aplicable el que estableixen els apartats anteriors si l'accés s'efectua prèvia dissociació de les dades de caràcter personal de manera que s'impedeixi la identificació de les persones afectades.

5. La normativa de protecció de dades personals és aplicable al tractament posterior de les obtingudes a través de l'exercici del dret d'accés.

Article 16. Accés parcial.

En els casos en què l'aplicació d'alguns dels límits que preveu l'article 14 no afecti la totalitat de la informació, s'ha de concedir l'accés parcial prèvia omisió de la informació afectada pel límit llevat que d'això resulti una informació distorsionada o que no tingui sentit. En aquest cas, s'ha d'indicar al sol·licitant quina part de la informació ha estat omesa.

Secció 2a Exercici del dret d'accés a la informació pública

Article 17. Sol·licitud d'accés a la informació.

1. El procediment per a l'exercici del dret d'accés s'inicia amb la presentació de la sol·licitud corresponent, que s'ha d'adreçar al titular de l'òrgan administratiu o entitat que tingui la informació. Quan es tracti d'informació en possessió de persones físiques o jurídiques que prestin serveis públics o exerceixin potestats administratives, la sol·licitud s'ha d'adreçar a l'Administració, l'organisme o l'entitat de les que preveu l'article 2.1 a les quals estiguin vinculades.

2. La sol·licitud es pot presentar per qualsevol mitjà que permeti tenir constància de:

a) La identitat del sol·licitant.

b) La informació que se sol·licita.

c) Una adreça de contacte, preferentment electrònica, als efectes de comunicacions.

d) Si s'escau, la modalitat que es prefereixi per accedir a la informació sol·licitada.

3. El sol·licitant no està obligat a motivar la seva sol·licitud d'accés a la informació. Tanmateix, pot exposar els motius pels quals sol·licita la informació i que es poden tenir en compte quan es dicti la resolució. No obstant això, l'absència de motivació no és per si sola causa de rebuig de la sol·licitud.

4. Els sol·licitants d'informació es poden adreçar a les administracions públiques en qualsevol de les llengües cooficials de l'Estat en el territori en què radiqui l'Administració en qüestió.

Article 18. Causes d'inadmissió.

1. S'han d'inadmetre a tràmit, mitjançant resolució motivada, les sol·licituds:

a) Que es refereixin a informació que estigui en curs d'elaboració o de publicació general.

b) Referides a informació que tingui caràcter auxiliar o de suport com la continguda en notes, esborranys, opinions, resums, comunicacions i informes interns o entre òrgans o entitats administratives.

c) Relatives a informació per a la divulgació de la qual sigui necessària una acció prèvia de reelaboració.

d) Adreçades a un òrgan que no disposi de la informació quan es desconeixi el competent.

e) Que siguin manifestament repetitives o tinguin un caràcter abusiu no justificat amb la finalitat de transparència d'aquesta Llei.

2. En el cas en què s'inadmeti la sol·licitud perquè hi concorre la causa que preveu la lletra d) de l'apartat anterior, l'òrgan que acordi la inadmissió ha d'indicar en la resolució l'òrgan que, segons el seu parer, és competent per tenir coneixement de la sol·licitud.

Article 19. Tramitació.

1. Si la sol·licitud es refereix a informació que no estigui en poder del subjecte al qual s'adreça, aquest l'ha de remetre al competent, si el coneix, i ha d'informar d'aquesta circumstància el sol·licitant.

2. Quan la sol·licitud no identifiqui de manera suficient la informació, s'ha de demanar al sol·licitant que la concreti en un termini de deu dies, amb indicació que, si no ho fa, se'l tindrà per desistit, així com la suspensió del termini per dictar resolució.

3. Si la informació sol·licitada pot afectar drets o interessos de tercers, degudament identificats, se'ls ha de concedir un termini de quinze dies perquè puguin fer les al·legacions que considerin oportunes. El sol·licitant ha de ser informat d'aquesta circumstància, així com de la suspensió del termini per dictar resolució fins que s'hagin rebut les al·legacions o hagi transcorregut el termini per a la seva presentació.

4. Quan la informació objecte de la sol·licitud, encara que estigui en poder del subjecte al qual s'adreça, hagi estat elaborada o generada en la seva integritat o part principal per un altre, s'ha de remetre la sol·licitud a aquest perquè decideixi sobre l'accés.

Article 20. Resolució.

1. La resolució en la qual es concedeixi o denegui l'accés s'ha de notificar al sol·licitant i als tercers afectats que ho hagin sol·licitat en el termini màxim d'un mes des de la recepció de la sol·licitud per l'òrgan competent per resoldre.

Aquest termini es pot ampliar un altre mes en cas que el volum o la complexitat de la informació que se sol·licita ho facin necessari i prèvia notificació al sol·licitant.

2. Han de ser motivades les resolucions que deneguin l'accés, les que concedeixin l'accés parcial o a través d'una modalitat diferent a la

sol·licitada i les que permetin l'accés quan hi hagi hagut l'oposició d'un tercer. En aquest últim supòsit, s'ha d'indicar expressament a l'interessat que l'accés només tindrà lloc quan hagi transcorregut el termini de l'article 22.2.

3. Quan la mera indicació de l'existència o no de la informació suposi la vulneració d'algun dels límits a l'accés s'ha d'indicar aquesta circumstància quan es desestimi la sol·licitud.

4. Transcorregut el termini màxim per resoldre sense que s'hagi dictat i notificat resolució expressa s'entén que la sol·licitud ha estat desestimada.

5. Les resolucions dictades en matèria d'accés a la informació pública són recurribles directament davant la jurisdicció contenciosa administrativa, sense perjudici de la possibilitat d'interposició de la reclamació potestativa que preveu l'article 24.

6. L'incompliment reiterat de l'obligació de resoldre dins de termini té la consideració d'infracció greu als efectes de l'aplicació als seus responsables del règim disciplinari que preveu la corresponent normativa reguladora.

Article 21. Unitats d'informació.

1. Les administracions públiques incloses en l'àmbit d'aplicació d'aquest títol han d'establir sistemes per integrar la gestió de sol·licituds d'informació dels ciutadans en el funcionament de la seva organització interna.

2. En l'àmbit de l'Administració General de l'Estat, hi ha d'haver unitats especialitzades que tenen les funcions següents:

a) Recollir i difondre la informació a què es refereix el capítol II del títol I d'aquesta Llei.

b) Rebre i donar tramitació a les sol·licituds d'accés a la informació.

c) Fer els tràmits interns necessaris per donar accés a la informació sol·licitada.

d) Fer el seguiment i el control de la tramitació correcta de les sol·licituds d'accés a la informació.

e) Portar un registre de les sol·licituds d'accés a la informació.

f) Assegurar la disponibilitat en la respectiva pàgina web o seu electrònic de la informació l'accés a la qual se sol·licita amb més freqüència.

g) Mantenir actualitzat un mapa de continguts en el qual quedin identificats els diferents tipus d'informació que estigui en poder de l'òrgan.

h) Totes les que siguin necessàries per assegurar una aplicació correcta de les disposicions d'aquesta Llei.

3. La resta de les entitats incloses en l'àmbit d'aplicació d'aquest títol han d'identificar clarament l'òrgan competent per conèixer les sol·licituds d'accés.

Article 22. Formalització de l'accés.

1. L'accés a la informació s'ha de fer preferentment per via electrònica, excepte quan no sigui possible o el sol·licitant hagi assenyalat expressament un altre mitjà. Quan no es pugui donar l'accés en el moment de la notificació de la resolució s'ha d'atorgar, en qualsevol cas, en un termini no superior a deu dies.

2. Si hi ha hagut oposició d'un tercer, l'accés només ha de tenir lloc quan, havent-se concedit l'accés esmentat, hagi transcorregut el termini per interposar recurs contenciós administratiu sense que s'hagi formalitzat o hagi estat resolt confirmant el dret a rebre la informació.

3. Si la informació ja ha estat publicada, la resolució es pot limitar a indicar al sol·licitant com pot accedir-hi.

4. L'accés a la informació ha de ser gratuït. No obstant això, l'expedició de còpies o la transposició de la informació a un format diferent de l'original pot donar lloc a l'exigència d'exaccions en els termes que preveu la Llei 8/1989, de 13 d'abril, de taxes i preus públics, o, si s'escau, d'acord amb la normativa autonòmica o local que sigui aplicable.

Secció 3a Règim d'impugnacions

Article 23. Recursos.

1. La reclamació que preveu l'article següent té la consideració de substitutiva dels recursos administratius de conformitat amb el que disposa l'article 107.2 de la Llei 30/1992, de 26 de novembre, de règim jurídic de les administracions públiques i del procediment administratiu comú.

2. No obstant el que disposa l'apartat anterior, contra les resolucions dictades pels òrgans que preveu l'article 2.1.f) només és possible la interposició de recurs contenciós administratiu.

Article 24. Reclamació davant el Consell de Transparència i Bon Govern.

1. Davant de qualsevol resolució expressa o presumpta en matèria d'accés es pot interposar una reclamació davant el Consell de Transparència i Bon Govern, amb caràcter potestatiu i previ a la seva impugnació en via contenciosa administrativa.

2. La reclamació s'ha d'interposar en el termini d'un mes a comptar de l'endemà de la notificació de l'acte impugnat o des de l'endemà a aquell en què es produeixin els efectes del silenci administratiu.

3. La tramitació de la reclamació s'ha d'ajustar al que disposa en matèria de recursos la Llei 30/1992, de 26 de novembre, de règim jurídic de les administracions públiques i del procediment administratiu comú.

Quan la denegació de l'accés a la informació es fonamenti en la protecció de drets o interessos de tercers s'ha d'atorgar, prèviament a la resolució de la reclamació, tràmit d'audiència a les persones que puguin resultar afectades perquè al·leguin el que convingui al seu dret.

4. El termini màxim per resoldre i notificar la resolució és de tres mesos, transcorregut el qual la reclamació s'entén desestimada.

5. Les resolucions del Consell de Transparència i Bon Govern s'han de publicar, prèvia dissociació de les dades de caràcter personal que continguin, per mitjans electrònics i en els termes en què s'estableixi reglamentàriament, una vegada s'hagin notificat als interessats.

El president del Consell de Transparència i Bon Govern ha de comunicar al Defensor del Poble les resolucions que dicti en aplicació d'aquest article.

6. La competència per conèixer aquestes reclamacions correspon al Consell de Transparència i Bon Govern, excepte en els supòsits en què les comunitats autònomes atribueixin la competència esmentada a un òrgan específic, d'acord amb el que estableix la disposició addicional quarta d'aquesta Llei.

TÍTOL II

Bon govern

Article 25. Àmbit d'aplicació.

1. En l'àmbit de l'Administració General de l'Estat les disposicions d'aquest títol s'apliquen als membres del Govern, als secretaris d'Estat i a la resta dels alts càrrecs de l'Administració General de l'Estat i de les entitats del sector públic estatal, de dret públic o privat, vinculades o que en depenen.

A aquests efectes, es consideren alts càrrecs els que tinguin aquesta consideració en aplicació de la normativa en matèria de conflictes d'interessos.

2. Aquest títol és aplicable als alts càrrecs o assimilats que, d'acord amb la normativa autonòmica o local que sigui aplicable, tinguin aquesta consideració, inclosos els membres de les juntes de govern de les entitats locals.

3. L'aplicació als subjectes esmentats en els apartats anteriors de les disposicions que conté aquest títol no afecta, en cap cas, la condició de càrrec electe que puguin tenir.

Article 26. Principis de bon govern.

1. Les persones compreses en l'àmbit d'aplicació d'aquest títol han d'observar en l'exercici de les seves funcions el que disposa la Constitució espanyola i la resta de l'ordenament jurídic i han de promoure el respecte als drets fonamentals i a les llibertats públiques.

2. Així mateix, han d'adequar la seva activitat als següents:

a) Principis generals:

1r Han d'actuar amb transparència en la gestió dels afers públics, d'acord amb els principis d'eficàcia, economia i eficiència i amb l'objectiu de satisfer l'interès general.

2n Han d'exercir les seves funcions amb dedicació al servei públic, i abstenir-se de qualsevol conducta que sigui contrària a aquests principis.

3r Han de respectar el principi d'imparcialitat, de manera que mantinguin un criteri independent i aliè a qualsevol interès particular.

4t Han d'assegurar un tracte igual i sense discriminacions de cap tipus en l'exercici de les seves funcions.

5è Han d'actuar amb la diligència deguda en el compliment de les seves obligacions i fomentar la qualitat en la prestació de serveis públics.

6è Han de mantenir una conducta digna i han de tractar els ciutadans amb una correcció acurada.

7è Han d'assumir la responsabilitat de les decisions i actuacions pròpies i dels organismes que dirigeixen, sense perjudici d'altres que siguin exigibles legalment.

b) Principis d'actuació:

1r Han de dur a terme la seva activitat amb plena dedicació i amb ple respecte a la normativa reguladora de les incompatibilitats i els conflictes d'interessos.

2n Han de mantenir la deguda reserva respecte als fets o informacions coneguts amb motiu de l'exercici de les seves competències o en ocasió d'aquest.

3r Han d'informar els òrgans competents sobre qualsevol actuació irregular de la qual tinguin coneixement.

4t Han d'exercir els poders que els atribueix la normativa vigent amb la finalitat exclusiva per a la qual van ser atorgats i evitar qualsevol acció que pugui posar en risc l'interès públic o el patrimoni de les administracions.

5è No s'han d'implicar en situacions, activitats o interessos incompatibles amb les seves funcions i s'han d'abstenir d'intervenir en els afers en què concorri alguna causa que pugui afectar la seva objectivitat.

6è No han d'acceptar per a si mateixos regals que superin els usos habituals, socials o de cortesia, ni favors o serveis en condicions avantatjoses que puguin condicionar l'exercici de les seves funcions. En el cas d'obsequis d'una rellevància institucional més gran s'han d'incorporar al patrimoni de l'administració pública corresponent.

7è Han d'exercir les seves funcions amb transparència.

8è Han de gestionar, protegir i conservar adequadament els recursos públics, que no poden ser utilitzats per a activitats que no siguin les permeses per la normativa que sigui aplicable.

9è No s'han de valdre de la seva posició a l'Administració per obtenir avantatges personals o materials.

3. Els principis que estableix aquest article informen la interpretació i l'aplicació del règim sancionador que regula aquest títol.

Article 27. Infraccions i sancions en matèria de conflicte d'interessos.

L'incompliment de les normes d'incompatibilitats o de les que regulen les declaracions que han de fer les persones compreses en l'àmbit d'aquest títol és sancionat de conformitat amb el que disposa la normativa en matèria de conflictes d'interessos de l'Administració General de l'Estat i per a la resta d'administracions d'acord amb la seva pròpia normativa que sigui aplicable.

Article 28. Infraccions en matèria de gestió economicopressupostària.

Constitueixen infraccions molt greus les següents conductes quan siguin culpables:

- a) La incursió en dèficit comptable en l'administració dels fons públics quan la conducta no sigui subsumible en cap dels tipus que es preveuen en les lletres següents.
- b) L'administració dels recursos i altres drets de la hisenda pública sense subjecció a les disposicions que en regulen la liquidació, recaptació o ingrés en el Tresor.
- c) Els compromisos de despeses, el reconeixement d'obligacions i l'ordenació de pagaments sense crèdit suficient per fer-los o amb infracció del que disposa la Llei 47/2003, de 26 de novembre, general pressupostària, o la de pressupostos o altra normativa pressupostària que sigui aplicable.
- d) L'omissió del tràmit d'intervenció prèvia de les despeses, les obligacions o els pagaments, quan aquesta sigui preceptiva, o del procediment de resolució de discrepàncies enfront de les objeccions suspensives de la intervenció, que regula la normativa pressupostària.
- e) L'absència de justificació de la inversió dels fons a què es refereixen els articles 78 i 79 de la Llei 47/2003, de 26 de novembre, general pressupostària, o, si s'escau, la normativa pressupostària equivalent de les administracions diferents de la General de l'Estat.
- f) L'incompliment de l'obligació de destinar íntegrament els ingressos obtinguts per sobre dels previstos en el pressupost a la reducció del nivell de deute públic de conformitat amb el que preveu l'article 12.5 de la Llei orgànica 2/2012, de 27 d'abril, d'estabilitat pressupostària i sostenibilitat financera, i l'incompliment de l'obligació de la destinació del superàvit pressupostari a la reducció del nivell d'endeutament net en els termes que preveu l'article 32 de la Llei esmentada.
- g) La realització d'operacions de crèdit i emissions de deutes que no disposin de l'autorització preceptiva o, si l'han obtingut, no es compleixi el que aquesta preveu o se superin els límits previstos a la Llei orgànica 2/2012, de 27 d'abril, la Llei orgànica 8/1980, de 22 de setembre, de finançament de les comunitats autònomes, i al text refós de la Llei reguladora de les hisendes locals, aprovat pel Reial decret legislatiu 2/2004, de 5 de març.

- h) La no-adopció dins de termini de les mesures necessàries per evitar el risc d'incompliment, quan s'hagi formulat l'advertència que preveu l'article 19 de la Llei orgànica 2/2012, de 27 d'abril.
- i) La subscripció d'un conveni de col·laboració o concessió d'una subvenció a una administració pública que no tingui l'informe favorable del Ministeri d'Hisenda i Administracions Públiques que preveu l'article 20.3 de la Llei orgànica 2/2012, de 27 d'abril.
- j) La no-presentació o la falta de posada en marxa dins de termini del pla economicofinancer o del pla de reequilibri de conformitat amb l'article 23 de la Llei orgànica 2/2012, de 27 d'abril.
- k) L'incompliment de les obligacions de publicació o de subministrament d'informació previstes en la normativa pressupostària i economicofinancera, sempre que en aquest últim cas s'hagi formulat un requeriment.
- l) La falta de justificació de la desviació, o quan se li hagi requerit, la falta d'inclusió de noves mesures en el pla economicofinancer o en el pla de reequilibri d'acord amb l'article 24.3 de la Llei orgànica 2/2012, de 27 d'abril.
- m) La no-adopció de les mesures previstes en els plans economicofinancers i de reequilibri, segons que correspongui, que preveuen els articles 21 i 22 de la Llei orgànica 2/2012, de 27 d'abril.
- n) La no-adopció de l'acord de no-disponibilitat o la no-constitució del dipòsit, quan així s'hagi sol·licitat, que preveu l'article 25 de la Llei orgànica 2/2012, de 27 d'abril.
- ñ) La no-adopció d'un acord de no-disponibilitat, la no-constitució del dipòsit que s'hagi sol·licitat o la falta d'execució de les mesures proposades per la Comissió d'Experts quan s'hagi formulat el requeriment del Govern que preveu l'article 26.1 de la Llei orgànica 2/2012, de 27 d'abril.
- o) L'incompliment de les instruccions donades pel Govern per executar les mesures que preveu l'article 26.1 de la Llei orgànica 2/2012, de 27 d'abril.
- p) L'incompliment de l'obligació de retre comptes que regula l'article 137 de la Llei 47/2003, de 26 de novembre, general pressupostària, o altra normativa pressupostària que sigui aplicable.

Article 29. Infraccions disciplinàries.

1. Són infraccions molt greus:

a) L'incompliment del deure de respecte a la Constitució i als respectius estatuts d'autonomia de les comunitats autònomes i ciutats de Ceuta i Melilla, en l'exercici de les seves funcions.

b) Qualsevol actuació que suposi discriminació per raó d'origen racial o ètnic, religió o conviccions, discapacitat, edat o orientació sexual, llengua, opinió, lloc de naixement o veïnatge, sexe o qualsevol altra condició o circumstància personal o social, així com l'assetjament per raó d'origen racial o ètnic, religió o conviccions, discapacitat, edat o orientació sexual i l'assetjament moral, sexual i per raó de sexe.

c) L'adopció d'acords manifestament il·legals que causin perjudici greu a l'Administració o als ciutadans.

d) La publicació o utilització indeguda de la documentació o informació a què tinguin o hagin tingut accés per raó del seu càrrec o funció.

e) La negligència en la custòdia de secrets oficials, declarats així per llei o classificats com a tals, que sigui causa de la seva publicació o que en provoqui la difusió o coneixement indegut.

f) L'incompliment notori de les funcions essencials inherents al lloc de treball o funcions encomanades.

g) La violació de la imparcialitat, utilitzant les facultats atribuïdes per influir en processos electorals de qualsevol naturalesa i àmbit.

h) La prevalença de la condició d'alt càrrec per obtenir un benefici indegut per a si mateix o per a un altre.

i) L'obstaculització a l'exercici de les llibertats públiques i drets sindicals.

j) La realització d'actes encaminats a coartar el lliure exercici del dret de vaga.

k) L'assetjament laboral.

l) La comissió d'una infracció greu quan l'autor hagi estat sancionat per dues infraccions greus al llarg de l'any anterior contra les quals no es pugui interposar recurs en la via administrativa.

2. Són infraccions greus:

a) L'abús d'autoritat en l'exercici del càrrec.

b) La intervenció en un procediment administratiu quan es doni alguna de les causes d'abstenció legalment assenyalades.

c) L'emissió d'informes i l'adopció d'acords manifestament il·legals quan causin perjudici a l'Administració o als ciutadans i no constitueixin infracció molt greu.

d) No mantenir el degut sigil respecte als afers que es coneguin per raó del càrrec, quan causin perjudici a l'Administració o s'utilitzin en profit propi.

e) L'incompliment dels terminis o altres disposicions de procediment en matèria d'incompatibilitats, quan no suposi el manteniment d'una situació d'incompatibilitat.

f) La comissió d'una infracció lleu quan l'autor hagi estat sancionat per dues infraccions lleus al llarg de l'any anterior contra les quals no es pugui interposar recurs en la via administrativa.

3. Són infraccions lleus:

a) La incorrecció amb els superiors, companys o subordinats.

b) La descurança o negligència en l'exercici de les seves funcions i l'incompliment dels principis d'actuació de l'article 26.2.b) quan això no constitueixi infracció greu o molt greu o la conducta no estigui tipificada en una altra norma.

Article 30. Sancions.

1. Les infraccions lleus se sancionen amb una amonestació.

2. Per la comissió d'una infracció greu s'han d'imposar a l'infractor algunes de les sancions següents:

a) La declaració de l'incompliment i la seva publicació al «Butlletí Oficial de l'Estat» o diari oficial que correspongui.

b) La no-percepció, en cas que la comporti, de la indemnització corresponent per al cas de cessament en el càrrec.

3. En el cas de les infraccions molt greus, s'han d'imposar en tot cas les sancions que preveu l'apartat anterior.

4. Els sancionats per la comissió d'una infracció molt greu s'han de destituir del càrrec que ocupin llevat que ja hagin cessat i no poden ser nomenats per ocupar cap lloc d'alt càrrec o assimilat durant un període d'entre cinc i deu anys d'acord amb els criteris que preveu l'apartat següent.

5. La comissió d'infraccions molt greus, greus o lleus se sanciona d'acord amb els criteris que recull l'article 131.3 de la Llei 30/1992, de 26 de

novembre, de règim jurídic de les administracions públiques i del procediment administratiu comú, i els següents:

- a) La naturalesa i l'entitat de la infracció.
- b) La gravetat del perill ocasionat o del perjudici causat.
- c) Els guanys obtinguts, si s'escau, com a conseqüència dels actes o omissions constitutius de la infracció.
- d) Les conseqüències desfavorables dels fets per a la hisenda pública respectiva.
- e) La circumstància d'haver esmenat la infracció per iniciativa pròpia.
- f) La reparació dels danys o els perjudicis causats.

En la graduació de les sancions es valora l'existència de perjudicis per a l'interès públic, la repercussió de la conducta en els ciutadans, i, si s'escau, la percepció indeguda de quantitats per l'exercici d'activitats públiques incompatibles.

6. Quan les infraccions puguin ser constitutives de delictes, l'Administració ha de posar els fets en coneixement del fiscal general de l'Estat i s'ha d'abstenir de seguir el procediment mentre l'autoritat judicial no dicti una resolució que posi fi al procés penal.

7. Quan els fets estiguin tipificats com a infracció en una norma administrativa especial, se n'ha de retre compte a l'Administració competent per a la instrucció del procediment sancionador corresponent, i les actuacions s'han de suspendre fins a la terminació d'aquell. No es considera normativa especial la Llei 47/2003, de 26 de novembre, general pressupostària, respecte de les infraccions que preveu l'article 28, i el procediment de responsabilitat patrimonial es pot tramitar simultàniament al procediment sancionador.

8. En tot cas la comissió de les infraccions que preveu l'article 28 comporta les conseqüències següents:

- a) L'obligació de restituir, si s'escau, les quantitats percebudes o satisfetes indegudament.
- b) L'obligació d'indemnitzar la hisenda pública en els termes de l'article 176 de la Llei 47/2003, de 26 de novembre, general pressupostària.

Article 31. Òrgan competent i procediment.

1. El procediment sancionador s'inicia d'ofici, per acord de l'òrgan competent, bé per iniciativa pròpia o com a conseqüència d'una ordre superior, petició raonada d'altres òrgans o denúncia dels ciutadans.

La responsabilitat s'exigeix en un procediment administratiu instruït a aquest efecte, sense perjudici d'informar dels fets el Tribunal de Comptes per si és procedent, si s'escau, la incoació de l'oportú procediment de responsabilitat comptable.

2. L'òrgan competent per ordenar la incoació és:

a) Quan l'alt càrrec tingui la condició de membre del Govern o de secretari d'Estat, el Consell de Ministres a proposta del ministre d'Hisenda i Administracions Públiques.

b) Quan els presumptes responsables siguin persones al servei de l'Administració General de l'Estat diferents dels anteriors, el ministre d'Hisenda i Administracions Públiques.

c) Quan els presumptes responsables siguin persones al servei de l'Administració autonòmica o local, l'ordre d'incoació del procediment l'han de donar els òrgans que tinguin atribuïdes aquestes funcions en aplicació del règim disciplinari propi de les comunitats autònomes o entitats locals en què prestin serveis els càrrecs contra els qual es dirigeix el procediment.

3. En els supòsits que preveuen les lletres a) i b) de l'apartat anterior, la instrucció dels corresponents procediments correspon a l'Oficina de Conflictes d'Interessos. En el supòsit que preveu l'apartat c) la instrucció correspon a l'òrgan competent en aplicació del règim disciplinari propi de la comunitat autònoma o entitat local corresponent.

4. La competència per a la imposició de sancions correspon:

a) Al Consell de Ministres quan l'alt càrrec tingui la condició de membre del Govern o secretari d'Estat.

b) Al ministre d'Hisenda i Administracions Públiques quan el responsable sigui un alt càrrec de l'Administració General de l'Estat.

c) Quan el procediment es dirigeixi contra alts càrrecs de les comunitats autònomes o entitats locals, els òrgans que tinguin atribuïdes aquestes funcions en aplicació del règim disciplinari propi d'administracions en què prestin serveis els càrrecs contra els quals es dirigeix el procediment o, si s'escau, el Consell de Govern de la comunitat autònoma o el Ple de la Junta de Govern de l'entitat local de què es tracti.

5. Les resolucions que es dictin en aplicació del procediment sancionador que regula aquest títol es poden recórrer davant l'ordre jurisdiccional contenciós administratiu.

Article 32. Prescripció.

1. El termini de prescripció de les infraccions que preveu aquest títol és de cinc anys per a les infraccions molt greus, tres anys per a les greus i un any per a les lleus.

2. Les sancions imposades per la comissió d'infraccions molt greus prescriuen als cinc anys, les imposades per infraccions greus als tres anys i les que siguin conseqüència de la comissió d'infraccions lleus prescriuen en el termini d'un any.

3. Per al còmput dels terminis de prescripció regulats en els dos apartats anteriors, així com per a les causes de la seva interrupció, cal atènyer-se al que disposa l'article 132 de la Llei 30/1992, de 30 de novembre, de règim jurídic de les administracions públiques i del procediment administratiu comú.

TÍTOL III

Consell de Transparència i Bon Govern

Article 33. Consell de Transparència i Bon Govern.

1. Es crea el Consell de Transparència i Bon Govern com a organisme públic dels que preveu la disposició addicional desena de la Llei 6/1997, de 14 d'abril, d'organització i funcionament de l'Administració General de l'Estat. Està adscrit al Ministeri d'Hisenda i Administracions Públiques.

2. El Consell de Transparència i Bon Govern té personalitat jurídica pròpia i plena capacitat d'obrar. Actua amb autonomia i plena independència en el compliment dels seus fins.

Article 34. Fins.

El Consell de Transparència i Bon Govern té per finalitat promoure la transparència de l'activitat pública, vetllar pel compliment de les obligacions de publicitat, salvaguardar l'exercici de dret d'accés a la informació pública i garantir l'observança de les disposicions de bon govern.

Article 35. Composició.

El Consell de Transparència i Bon Govern està compost pels òrgans següents:

- a) La Comissió de Transparència i Bon Govern.
- b) El president del Consell de Transparència i Bon Govern, que també ho és de la seva Comissió.

Article 36. Comissió de Transparència i Bon Govern.

1. La Comissió de Transparència i Bon Govern exerceix totes les competències que li assigna aquesta Llei, així com les que li atribueixi la seva normativa de desplegament.

2. Aquesta Comissió està composta per:

- a) El president.
- b) Un diputat.
- c) Un senador.
- d) Un representant del Tribunal de Comptes.
- e) Un representant del Defensor del Poble.
- f) Un representant de l'Agència Espanyola de Protecció de Dades.
- g) Un representant de la Secretaria d'Estat d'Administracions Públiques.
- h) Un representant de l'Autoritat Independent de Responsabilitat Fiscal.

3. La condició de membre de la Comissió del Consell de Transparència i Bon Govern no exigeix dedicació exclusiva ni dóna dret a remuneració a excepció del que preveu l'article següent.

4. Almenys un cop l'any, la Comissió de Transparència i Bon Govern convoca els representants dels organismes que, amb funcions similars a les que té aquesta, hagin estat creats per les comunitats autònomes en exercici de les seves competències. A aquesta reunió s'hi pot convocar un representant de l'Administració local proposat per la Federació Espanyola de Municipis i Províncies.

Article 37. President del Consell de Transparència i Bon Govern.

1. El president del Consell de Transparència i Bon Govern és nomenat per un període no renovable de cinc anys mitjançant reial decret, a proposta del titular del Ministeri d'Hisenda i Administracions Públiques, entre persones de reconegut prestigi i competència professional prèvia compareixença de la persona proposada per al càrrec davant la comissió corresponent del Congrés dels Diputats. El Congrés, a través de la comissió competent i per acord adoptat per majoria absoluta, ha de ratificar el nomenament del candidat proposat en el

termini d'un mes natural des de la recepció de la comunicació corresponent.

2. El president del Consell de Transparència i Bon Govern cessa en el seu càrrec per l'expiració del seu mandat, a petició pròpia o per separació acordada pel Govern, prèvia instrucció del corresponent procediment pel titular del Ministeri d'Hisenda i Administracions Públiques, per incompliment greu de les seves obligacions, incapacitat permanent per a l'exercici de la seva funció, incompatibilitat sobrevinguda o condemna per delictes dolós.

3. El president del Consell de Transparència i Bon Govern percep les retribucions fixades d'acord amb el Reial decret 451/2012, de 5 de març, pel qual es regula el règim retributiu dels màxims responsables i directius en el sector públic empresarial i altres entitats.

Article 38. Funcions.

1. Per a la consecució dels seus objectius, el Consell de Transparència i Bon Govern té encomanades les funcions següents:

a) Adoptar recomanacions per complir millor les obligacions que conté aquesta Llei.

b) Assessorar en matèria de transparència, accés a la informació pública i bon govern.

c) Informar preceptivament els projectes normatius de caràcter estatal que despleguin aquesta Llei o que estiguin relacionats amb el seu objecte.

d) Avaluar el grau d'aplicació d'aquesta Llei. Per a això, ha d'elaborar anualment una memòria en la qual s'ha d'incloure informació sobre el compliment de les obligacions previstes i que s'ha de presentar davant les Corts Generals.

e) Promoure l'elaboració d'esborranys de recomanacions i de directrius i normes de desplegament de bones pràctiques en matèria de transparència, accés a la informació pública i bon govern.

f) Promoure activitats de formació i sensibilització per a un millor coneixement de les matèries regulades per aquesta Llei.

g) Col·laborar, en les matèries que li són pròpies, amb òrgans de naturalesa anàloga.

h) Aquelles altres que li siguin atribuïdes per norma de rang legal o reglamentari.

2. El president del Consell de Transparència i Bon Govern exerceix les funcions següents:

- a) Adoptar criteris d'interpretació uniforme de les obligacions que conté aquesta Llei.
- b) Vetllar pel compliment de les obligacions de publicitat que conté el capítol II del títol I d'acord amb el que preveu l'article 9 d'aquesta Llei.
- c) Conèixer les reclamacions que es presentin en aplicació de l'article 24 d'aquesta Llei.
- d) Respondre les consultes que, amb caràcter facultatiu, li plantegin els òrgans encarregats de tramitar i resoldre les sol·licituds d'accés a la informació.
- e) Instar l'inici del procediment sancionador que preveu el títol II d'aquesta Llei. L'òrgan competent ha de motivar, si s'escau, la seva decisió de no incoar el procediment.
- f) Aprovar l'avantprojecte de pressupost.
- g) Aquelles altres que li siguin atribuïdes per norma de rang legal o reglamentari.

Article 39. Règim jurídic.

1. El Consell de Transparència i Bon Govern es regeix, a més de pel que disposa aquesta Llei, per:

- a) Les disposicions de la Llei 47/2003, de 26 de novembre, general pressupostària, que li siguin aplicables. Anualment ha d'elaborar un avantprojecte de pressupost amb l'estructura que estableixi el Ministeri d'Hisenda i Administracions Públiques per elevar-lo al Govern i integrar-lo posteriorment en els pressupostos generals de l'Estat.
- b) El Reial decret legislatiu 3/2011, de 14 de novembre, pel qual s'aprova el text refós de la Llei de contractes del sector públic.
- c) La Llei 33/2003, de 3 de novembre, del patrimoni de les administracions públiques, i, en el que aquesta no preveu, pel dret privat en les seves adquisicions patrimonials.
- d) La Llei 7/2007, de 12 d'abril, de l'Estatut bàsic de l'empleat públic, i les altres normes aplicables al personal funcionari de l'Administració General de l'Estat, en matèria de mitjans personals.
- e) La Llei 30/1992, de 26 de novembre, de règim jurídic de les administracions públiques i del procediment administratiu comú, i per

la normativa que li sigui aplicable, en el que no disposa aquesta Llei, quan exerceixi les seves funcions públiques.

2. El Consell de Ministres ha d'aprovar mitjançant reial decret l'Estatut del Consell de Transparència i Bon Govern, en el qual se n'ha d'establir l'organització, l'estructura, el funcionament, així com tots els aspectes que siguin necessaris per al compliment de les seves funcions.

3. Amb caràcter general, els llocs de treball del Consell de Transparència i Bon Govern els han d'ocupar funcionaris públics d'acord amb el que estableix la Llei 7/2007, de 12 d'abril, de l'Estatut bàsic de l'empleat públic, i les normes de funció pública aplicables al personal funcionari de l'Administració General de l'Estat. El personal laboral pot ocupar llocs de treball que s'ajustin a la normativa de funció pública de l'Administració General de l'Estat. Així mateix, el personal que passi a prestar serveis en el Consell de Transparència i Bon Govern mitjançant els procediments de provisió que preveu l'Administració General de l'Estat manté la condició de personal funcionari o laboral, d'acord amb la legislació aplicable.

4. El Consell de Transparència i Bon Govern per al compliment dels seus fins disposa dels següents béns i mitjans econòmics:

- a) Les assignacions que s'estableixin anualment amb càrrecs als pressupostos generals de l'Estat.
- b) Els béns i valors que constitueixin el seu patrimoni, així com els seus productes i rendes.
- c) Qualsevol altres que legalment li puguin ser atribuïts.

Article 40. Relacions amb les Corts Generals.

El Consell de Transparència i Bon Govern ha d'elevat anualment a les Corts Generals una memòria sobre el desenvolupament de les seves activitats i sobre el grau de compliment de les disposicions que estableix aquesta Llei. El president del Consell de Transparència i Bon Govern ha de comparèixer davant la Comissió corresponent per retre compte d'aquesta memòria, així com totes les vegades que sigui requerit per a això.

Disposició addicional primera. Regulacions especials del dret d'accés a la informació pública.

1. La normativa reguladora del procediment administratiu corresponent és l'aplicable a l'accés per part dels qui tinguin la condició d'interessats

en un procediment administratiu en curs als documents que s'hi integrin.

2. Es regeixen per la seva normativa específica, i per aquesta Llei amb caràcter supletori, les matèries que tinguin previst un règim jurídic específic d'accés a la informació.

3. En aquest sentit, aquesta Llei és aplicable, en el que no preveuen les seves respectives normes reguladores, a l'accés a la informació ambiental i a la destinada a la reutilització.

Disposició addicional segona. Revisió i simplificació normativa.

1. L'Administració General de l'Estat ha d'emprendre una revisió, simplificació i, si s'escau, una consolidació normativa del seu ordenament jurídic. Per a això, ha d'efectuar els estudis corresponents, derogar les normes que hagin quedat obsoletes i determinar, si s'escau, la necessitat d'introduir modificacions, novetats o proposar l'elaboració d'un text refós, de conformitat amb les previsions constitucionals i legals sobre competència i procediment a seguir, segons el rang de les normes que quedin afectades.

2. Amb aquesta finalitat, la Secretaria d'Estat de Relacions amb les Corts ha d'elaborar un Pla de Qualitat i Simplificació Normativa i s'ha d'encarregar de coordinar el procés de revisió i simplificació normativa respecte de la resta de departaments ministerials.

3. Les secretaries generals tècniques dels diferents departaments ministerials han de portar a terme el procés de revisió i simplificació en els seus àmbits competencials d'actuació, i poden coordinar la seva activitat amb els òrgans competents de les comunitats autònomes que, en exercici de les competències que li són pròpies i en aplicació del principi de cooperació administrativa, portin a terme un procés de revisió dels seus respectius ordenaments jurídics.

Disposició addicional tercera. Corporacions de dret públic.

Per al compliment de les obligacions que preveu el títol I d'aquesta Llei, les corporacions de dret públic poden subscriure convenis de col·laboració amb l'administració pública corresponent o, si s'escau, amb l'organisme que exerceixi la representació en el seu àmbit concret d'activitat.

Disposició addicional quarta. Reclamació.

1. La resolució de la reclamació que preveu l'article 24 correspon, en els supòsits de resolucions dictades per les administracions de les

comunitats autònomes i el seu sector públic, i per les entitats locals compreses en el seu àmbit territorial, a l'òrgan independent que determinin les comunitats autònomes.

No obstant el que disposa el paràgraf anterior, contra les resolucions dictades per les assemblees legislatives i les institucions anàlogues al Consell d'Estat, Consell Econòmic i Social, Tribunal de Comptes i Defensor del Poble, en el cas d'aquestes mateixes reclamacions només és possible la interposició d'un recurs contenciós administratiu.

2. Les comunitats autònomes poden atribuir la competència per a la resolució de la reclamació que preveu l'article 24 al Consell de Transparència i Bon Govern. A aquest efecte, han de subscriure el conveni corresponent amb l'Administració General de l'Estat, en el qual s'estipulin les condicions en què la comunitat sufragarà les despeses derivades d'aquesta assumpció de competències.

3. Les ciutats amb estatut d'autonomia poden designar els seus propis òrgans independents o bé atribuir la competència al Consell de Transparència i Bon Govern, i a aquest efecte subscriure un conveni en els termes que preveu l'apartat anterior.

Disposició addicional cinquena. Col·laboració amb l'Agència Espanyola de Protecció de Dades.

El Consell de Transparència i Bon Govern i l'Agència Espanyola de Protecció de Dades han d'adoptar conjuntament els criteris d'aplicació, en el seu àmbit d'actuació, de les regles que conté l'article 15 d'aquesta Llei, en particular pel que fa a la ponderació de l'interès públic en l'accés a la informació i la garantia dels drets dels interessats les dades dels quals es continguin en aquesta, de conformitat amb el que disposen aquesta Llei i la Llei orgànica 15/1999, de 13 de desembre.

Disposició addicional sisena. Informació de la Casa de Sa Majestat el Rei.

La Secretaria General de la Presidència del Govern és l'òrgan competent per tramitar el procediment mitjançant el qual se sol·liciti l'accés a la informació que estigui en poder de la Casa de Sa Majestat el Rei, així com per conèixer qualsevol altra qüestió que pugui sorgir derivada de l'aplicació per aquest òrgan de les disposicions d'aquesta Llei.

Disposició addicional setena.

El Govern ha d'aprovar un pla formatiu en l'àmbit de la transparència dirigit als funcionaris i personal de l'Administració General de l'Estat,

acompanyat, al seu torn, d'una campanya informativa dirigida als ciutadans. El Govern ha d'incorporar el sector públic estatal en el Pla Nacional de Responsabilitat Social Corporativa.

Disposició addicional vuitena.

El Congrés dels Diputats, el Senat i les assemblees legislatives de les comunitats autònomes han de regular en els seus respectius reglaments l'aplicació concreta de les disposicions d'aquesta Llei.

Disposició final primera. Modificació de la Llei 30/1992, de 26 de novembre, de règim jurídic de les administracions públiques i del procediment administratiu comú.

Es modifica la Llei 30/1992, de 26 de novembre, de règim jurídic de les administracions públiques i del procediment administratiu comú, en els termes següents:

U. L'article 35.h) passa a tenir la redacció següent:

«h) A l'accés a la informació pública, arxius i registres.»

Dos. L'article 37 passa a tenir la redacció següent:

«Article 37. Dret d'accés a la informació pública.

Els ciutadans tenen dret a accedir a la informació pública, arxius i registres en els termes i amb les condicions que estableixen la Constitució, la Llei de transparència, accés a la informació pública i bon govern i altres lleis que siguin aplicables.»

Disposició final segona. Modificació 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.

Es modifica 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 en els termes següents:

L'apartat 4 de l'article 14 queda redactat de la manera següent:

«4. El contingut de les declaracions de béns i drets patrimonials dels membres del Govern i dels secretaris d'Estat i altres alts càrrecs que preveu l'article 3 d'aquesta Llei es publiquen al «Butlletí Oficial de l'Estat», en els termes previstos per reglament. En relació amb els béns patrimonials, s'ha de publicar una declaració comprensiva de la situació patrimonial d'aquests alts càrrecs, ometent les dades referents a la seva localització i salvaguardant la privacitat i seguretat dels seus titulars.»

Disposició final tercera. Modificació de la Llei 47/2003, de 26 de novembre, general pressupostària.

Es modifica l'apartat 4 de l'article 136 de la Llei 47/2003, de 26 de novembre, general pressupostària, que queda redactat de la manera següent:

«Les entitats que hagin d'aplicar principis comptables públics, així com les restants que no tinguin obligació de publicar els seus comptes al Registre Mercantil, han de publicar anualment al «Butlletí Oficial de l'Estat» el balanç de situació i el compte del resultat economicopatrimonial, un resum dels restants estats que conformen els comptes anuals i l'informe d'auditoria de comptes. A aquests efectes, la Intervenció General de l'Administració de l'Estat ha de determinar el contingut mínim de la informació per publicar.»

Disposició final quarta. Modificació de la disposició addicional desena de la Llei 6/1997, de 14 d'abril, d'organització i funcionament de l'Administració General de l'Estat.

Es modifica l'apartat 1 de la disposició addicional desena de la Llei 6/1997, de 14 d'abril, d'organització i funcionament de l'Administració General de l'Estat, el qual queda redactat en els termes següents:

«1. La Comissió Nacional del Mercat de Valors, el Consell de Seguretat Nuclear, les universitats no transferides, l'Agència Espanyola de Protecció de Dades, el Consorci de la Zona Especial Canària, la Comissió Nacional dels Mercats i la Competència, el Consell de Transparència i Bon Govern, el Museu Nacional del Prado i el Museu Nacional Centre d'Art Reina Sofia es regeixen per la seva legislació específica i supletòriament per aquesta Llei.»

Disposició final cinquena.

El Govern ha d'adoptar les mesures necessàries per optimitzar l'ús dels mitjans tècnics i humans que s'adscriuïn al Consell de Transparència i Bon Govern.

» Disposició final sisena [...].»

Disposició final setena. Desplegament reglamentari.

El Govern, en l'àmbit de les seves competències, pot dictar totes les disposicions que siguin necessàries per a l'execució i el desplegament del que estableix aquesta Llei.

El Consell de Ministres ha d'aprovar, en el termini de tres mesos des de la publicació d'aquesta Llei al «Butlletí Oficial de l'Estat», un reial decret pel qual s'aprovi l'Estatut orgànic del Consell de Transparència i Bon Govern.

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.

Disposició final novena. Entrada en vigor.

L'entrada en vigor d'aquesta Llei s'ha de produir d'acord amb les regles següents:

- Les disposicions que preveu el títol II entren en vigor l'endemà de la seva publicació al «Butlletí Oficial de l'Estat.»
- El títol preliminar, el títol I i el títol III entren en vigor a l'any de la seva publicació al «Butlletí Oficial de l'Estat.»
- Els òrgans de les comunitats autònomes i entitats locals disposen d'un termini màxim de dos anys per adaptar-se a les obligacions que conté aquesta Llei.»

En desenvolupament del Títol III de la Llei la 19/2013 pel qual es crea el Consell de Transparència i Bon Govern, en endavant CTBG, el Butlletí Oficial de l'Estat núm. 268, de 5.11.2014, va publicar el Reial Decret 919/2014, de 31 d'octubre, pel qual s'aprova l'Estatut del CTBG (en endavant RD 919/2014).

Aquest organisme públic ha estat creat a l'empara de l'apartat primer de la Disposició Addicional desena de la Llei 6/1997, de 14 d'abril, d'Organització i Funcionament de l'Administració General de l'Estat.

La seva missió és la de vetllar pel compliment de les obligacions de publicitat, transparència i bon govern a l'Administració de l'Estat si bé la seva competència pel que fa el coneixement de les reclamacions especials en matèria del dret d'accés pot estendre's també a l'àmbit de les Comunitats Autònomes si aquestes, d'acord amb l'art. 24.6 i la Disposició Addicional quarta de la Llei 19/2013, no han atribuït l'esmentada competència a un organisme propi i hagin celebrat el corresponent conveni amb l'Administració de l'Estat.

És en atenció a la seva potencial importància pràctica que, de manera excepcional en el present estudi, passem a transcriure literalment el contingut íntegre d'una disposició de rang reglamentari:

«CAPÍTOL I

Disposicions generals

Article 1. Naturalesa i règim jurídic.

1. El Consell de Transparència i Bon Govern és un organisme públic dels que preveu l'apartat 1 de la disposició addicional desena de la Llei 6/1997, de 14 d'abril, d'organització i funcionament de l'Administració General de l'Estat, amb personalitat jurídica pròpia i plena capacitat d'obrar pública i privada, adscrit al Ministeri d'Hisenda i Administracions Públiques.

2. El Consell de Transparència i Bon Govern es regeix pel que disposa la Llei 19/2013, de 9 de desembre, de transparència, accés a la informació pública i bon govern, així com per les disposicions que la despleguin i per aquest Estatut. Supletòriament es regeix per la Llei 6/1997, de 14 d'abril, d'organització i funcionament de l'Administració General de l'Estat; per la Llei 30/1992, de 26 de novembre, de règim jurídic de les administracions públiques i del procediment administratiu comú; per la Llei 47/2003, de 26 de novembre, general pressupostària; per la Llei 33/2003, de 3 de novembre, del patrimoni de les administracions públiques; pel Reial decret legislatiu 3/2011, de 14 de novembre, pel qual s'aprova el Text refós de la Llei de contractes del sector públic, i per la Llei 7/2007, de 12 d'abril, de l'Estatut bàsic de l'empleat públic; així com per la resta de normes que siguin aplicables.

Article 2. Objectius.

1. D'acord amb el que disposa la Llei 19/2013, de 9 de desembre, el Consell de Transparència i Bon Govern és l'organisme encarregat de promoure la transparència de l'activitat pública, vetllar pel compliment de les obligacions de publicitat activa, salvaguardar l'exercici del dret d'accés a la informació pública i garantir l'observança de les normes de bon govern.

2. El Consell de Transparència i Bon Govern actua amb plena autonomia i independència en el compliment dels seus fins.

Article 3. Funcions.

Per a la consecució dels seus objectius, el Consell de Transparència i Bon Govern té encomanades les funcions següents:

- a) Adoptar recomanacions per al millor compliment de les obligacions que conté la Llei 19/2013, de 9 de desembre.
- b) Assessorar en matèria de transparència, accés a la informació pública i bon govern.
- c) Informar preceptivament dels projectes normatius de caràcter estatal que despleguin la Llei 19/2013, de 9 de desembre, o que estiguin relacionats amb el seu objecte.
- d) Avaluar el grau d'aplicació de la Llei 19/2013, de 9 de desembre. Per a això, ha d'elaborar anualment una memòria en la qual s'ha d'incloure informació sobre el compliment de les obligacions previstes i que s'ha de presentar davant les Corts Generals.
- e) Promoure l'elaboració d'esborranys de recomanacions i de directrius i normes de desplegament de bones pràctiques en matèria de transparència, accés a la informació pública i bon govern.
- f) Promoure activitats de formació i sensibilització per a un millor coneixement de les matèries regulades per la Llei 19/2013, de 9 de desembre.
- g) Col·laborar, en les matèries que li són pròpies, amb òrgans de naturalesa anàloga.
- h) Les altres que li siguin atribuïdes per norma de rang legal o reglamentari.

Article 4. Adscripció i seu.

1. El Consell de Transparència i Bon Govern està adscrit orgànicament al Ministeri d'Hisenda i Administracions Públiques, a través de la Secretaria d'Estat d'Administracions Públiques.
2. El Consell té la seu institucional a Madrid.

Article 5. Col·laboració amb les comunitats autònomes i els ens locals.

1. En l'àmbit de les seves competències, el Consell de Transparència i Bon Govern pot col·laborar amb les comunitats autònomes i les ciutats de Ceuta i Melilla a través dels mecanismes següents:
 - a) Convoca amb periodicitat almenys anual reunions amb els representants dels organismes que s'hagin creat en l'àmbit autonòmic per a l'exercici de funcions similars a les encomanades al Consell.
 - b) La celebració de convenis de col·laboració que, de conformitat amb el que disposa la disposició addicional quarta de la Llei 19/2013, de 9 de

desembre, facultin el Consell per a la resolució de la reclamació que preveu l'article 24 de la Llei esmentada.

c) La celebració de convenis de col·laboració en matèries específiques en l'àmbit de les seves competències respectives.

2. Així mateix, el Consell convoca a les reunions que tenen lloc en aplicació de la lletra a) de l'apartat 1 un representant de l'Administració local proposat per la Federació Espanyola de Municipis i Províncies, amb la qual també pot subscriure convenis de col·laboració. Aquests convenis de col·laboració també es poden subscriure amb els diferents ens locals.

Article 6. Transparència.

En l'exercici de les seves funcions, el Consell s'ha de regir pels principis de transparència i participació ciutadana, que es concreten en els aspectes següents:

a) Una vegada adoptades i notificades totes les resolucions del Consell, prèvia dissociació de les dades de caràcter personal que continguin, han de ser objecte de publicació a la pàgina web institucional de l'organisme, així com en el Portal de la Transparència.

b) Després de la seva aprovació, un resum de la memòria anual del Consell s'ha de publicar en el «Butlletí Oficial de l'Estat.» S'ha de prestar especial atenció al fet que sigui clarament identificable el nivell de compliment per part dels subjectes, les entitats i els òrgans obligats de les disposicions de la Llei 19/2013, de 9 de desembre.

c) El Consell ha d'articular mecanismes de participació com a via de col·laboració dels ciutadans en el millor exercici de les funcions de l'organisme i per afavorir el compliment de la normativa de transparència i bon govern.

CAPÍTOL II

Òrgans del Consell de Transparència i Bon Govern

Secció 1a Estructura orgànica del Consell de Transparència i Bon Govern

Article 7. Estructura orgànica.

El Consell de Transparència i Bon Govern s'estructura en els òrgans següents:

1. El president del Consell de Transparència i Bon Govern.

2. La Comissió de Transparència i Bon Govern.

3. La Subdirecció General de Reclamacions i la Subdirecció General de Transparència i Bon Govern, com a òrgans jeràrquicament dependents del president del Consell.

Secció 2a Del president del Consell de Transparència i Bon Govern

Article 8. El president.

1. El president del Consell de Transparència i Bon Govern, a més d'impulsar l'acció d'aquest Consell per al compliment dels seus objectius, exerceix les funcions de direcció, gestió i representació de l'òrgan esmentat.

2. En l'exercici de les seves funcions, és l'òrgan competent per:

- a) Tenir la representació legal i institucional del Consell.
- b) Adoptar criteris d'interpretació uniforme de les obligacions contingudes en la Llei 19/2013, de 9 de desembre, en el reglament que desplegui la Llei esmentada o en aquest Estatut, i aprovar, previ informe de la Comissió de Transparència i Bon Govern, directrius, recomanacions o guies relatives a la seva aplicació o interpretació.
- c) Vetllar pel compliment de les obligacions de publicitat d'acord amb el que preveu l'article 9 de la Llei 19/2013 i adoptar, si s'escau, les mesures necessàries per al cessament de l'incompliment d'aquestes obligacions.
- d) Conèixer de les reclamacions que es presentin en aplicació de l'article 24 de la Llei 19/2013, de 9 de desembre.
- e) Respondre les consultes que, amb caràcter facultatiu, li plantegin els òrgans encarregats de tramitar i resoldre les sol·licituds d'accés a la informació.
- f) Instar l'inici del procediment sancionador que preveu el títol II de la Llei 19/2013, de 9 de desembre. L'òrgan competent ha de motivar, si s'escau, la seva decisió de no incoar el procediment.
- g) Aprovar l'avantprojecte de pressupost de l'organisme.
- h) Formar, aprovar i actualitzar l'inventari dels béns i drets del Consell.
- i) Elaborar i proposar a la Comissió de Transparència i Bon Govern per a la seva aprovació el projecte de memòria anual de l'organisme en la qual s'analitzi el grau d'aplicació de la Llei 19/2013, de 9 de desembre, i es proporcioni informació detallada sobre el compliment de les obligacions que s'hi preveuen.

j) Convocar i presidir les reunions de la Comissió de Transparència i Bon Govern.

k) Ser l'òrgan de contractació de l'organisme, aprovar les despeses i ordenar els pagaments i els moviments de fons corresponents, així com efectuar la rendició de comptes de l'organisme d'acord amb la Llei 47/2003, de 26 de novembre.

l) Subscriure convenis amb entitats públiques i privades.

m) Formular i aprovar els comptes anuals de l'organisme.

n) Aprovar, en el marc de la normativa reguladora de la funció pública, les propostes de relacions de llocs de treball, convocar i resoldre els processos de provisió de llocs de treball que integrin el personal del Consell de Transparència i Bon Govern, exercir la potestat disciplinària, així com les competències que, en matèria de personal, atribueix la normativa de la funció pública als subsecretaris dels departaments ministerials.

o) Proposar, previ informe de la Comissió de Transparència i Bon Govern, modificacions a la normativa de rang legal o reglamentari que reguli les matèries de competència del Consell.

p) Proposar a la Comissió de Transparència i Bon Govern l'aprovació i la modificació del Reglament de funcionament intern del Consell de Transparència i Bon Govern.

q) Resoldre recursos contra els actes i les decisions adoptats en matèries de la seva competència.

r) Sol·licitar a les diferents administracions públiques la informació necessària per al compliment de les seves funcions.

s) Qualsevol altres funcions de gestió necessàries per al compliment eficaç dels fins del Consell.

3. Els actes dictats pel president en exercici de les seves funcions exhaureixen la via administrativa. Contra aquests actes es pot interposar el recurs potestatiu de reposició que preveu l'article 116 de la Llei 30/1992, de 26 de novembre, així com els recursos contenciosos administratius que siguin procedents.

4. Les retribucions del president del Consell de Transparència i Bon Govern es fixen d'acord amb el que disposa el Reial decret 451/2012, de 5 de març, pel qual es regula el règim retributiu dels màxims responsables i directius en el sector públic empresarial i altres entitats.

Article 9. Nomenament i cessament.

1. El president del Consell de Transparència i Bon Govern és nomenat per real decret del Consell de Ministres a proposta del titular del Ministeri d'Hisenda i Administracions Públiques. Amb caràcter previ al seu nomenament, el candidat proposat ha de comparèixer davant la comissió competent del Congrés dels Diputats que, per acord adoptat per majoria absoluta, ha de ratificar la proposta de nomenament en el termini d'un mes natural des que s'hagi rebut la comunicació corresponent.
2. El nomenament s'ha de produir entre persones de reconegut prestigi i competència professional per un període no renovable de cinc anys.
3. El cessament en el càrrec de president del Consell de Transparència i Bon Govern es produeix per expiració del mandat, a petició pròpia o per separació acordada pel Govern després de la instrucció del procediment corresponent per part del titular del Ministeri d'Hisenda i Administracions Públiques per incompliment greu de les seves obligacions, incapacitat permanent per a l'exercici de la seva funció, incompatibilitat sobrevinguda o condemna per delictes dolós.

Article 10. Règim de suplència.

1. En els supòsits d'absència, vacant o malaltia del president del Consell de Transparència i Bon Govern, l'exercici de les funcions que preveu aquest Estatut, així com les que li corresponguin en aplicació del que preveu la Llei 19/2013, de 9 de desembre, l'assumeix el subdirector general de Transparència i Bon Govern. En el supòsit que qualsevol de les circumstàncies esmentades concorri igualment en ell, l'exercici de les funcions corresponents l'assumeix el subdirector general de Reclamacions.
2. En el cas que, d'acord amb el que preveu la Llei 30/1992, de 26 de novembre, concorri en el president del Consell de Transparència i Bon Govern alguna causa d'abstenció o recusació, l'exercici de les competències atribuïdes a ell l'assumeix el subdirector general de Transparència i Bon Govern. En cas que qualsevol de les causes esmentades concorri igualment en ell, l'exercici de les competències que es vegin afectades l'assumeix el subdirector general de Reclamacions.

Article 11. Independència.

El president del Consell de Transparència i Bon Govern exerceix el seu càrrec amb dedicació absoluta, plena independència i total objectivitat.

No està subjecte a mandat imperatiu, ni rep instruccions de cap autoritat.

Secció 3a De la Comissió de Transparència i Bon Govern

Article 12. La Comissió de Transparència i Bon Govern.

Correspon a la Comissió de Transparència i Bon Govern l'exercici de les funcions següents:

- a) Assessorar en matèria de transparència, accés a la informació pública i bon govern.
- b) Informar preceptivament dels projectes normatius de caràcter estatal que despleguin la Llei 19/2013, de 9 de desembre, o que estiguin relacionats amb el seu objecte.
- c) Aprovar la memòria anual en la qual s'analitzi el grau d'aplicació de la Llei 19/2013, de 9 de desembre, i es proporcioni informació detallada sobre el compliment de les obligacions que s'hi preveuen.
- d) Proposar al president l'adopció de recomanacions, directrius o guies de bones pràctiques en matèria de transparència, accés a la informació pública i bon govern.
- e) Promoure activitats de formació i sensibilització per a un millor coneixement de les matèries que regula la Llei 19/2013, de 9 de desembre.
- f) Convocar amb una periodicitat almenys anual els òrgans de naturalesa anàloga de les comunitats autònomes als efectes de cooperació institucional.
- g) Articular mecanismes de col·laboració amb òrgans de naturalesa anàloga en l'àmbit autonòmic o internacional.
- h) Emetre informe sobre les qüestions que li sotmeti el president.
- i) Aprovar el Reglament de funcionament intern del Consell de Transparència i Bon Govern.

Article 13. Composició.

1. D'acord amb el que preveu l'article 36.2 de la Llei 19/2013, de 9 de desembre, la Comissió de Transparència i Bon Govern està composta per un president, que és el del Consell, i els vocals següents:

- a) Un diputat.
- b) Un senador.

- c) Un representant del Tribunal de Comptes.
 - d) Un representant del Defensor del Poble.
 - e) Un representant de l'Agència Espanyola de Protecció de Dades.
 - f) Un representant de la Secretaria d'Estat d'Administracions Públiques.
 - g) Un representant de l'Autoritat Independent de Responsabilitat Fiscal.
2. El titular de la Subdirecció General de Transparència i Bon Govern exerceix les funcions de Secretaria i assisteix a les reunions de la Comissió amb veu però sense vot.

Article 14. Proposta i nomenament.

1. Els membres de la Comissió de Transparència i Bon Govern són proposats de la manera següent:

- a) El Congrés dels Diputats proposa, com a vocal, un diputat.
- b) El Senat proposa, com a vocal, un senador.
- c) El Tribunal de Comptes proposa, com a vocal, un conseller del Tribunal de Comptes.
- d) El Defensor del Poble proposa, com a vocal, un representant.
- e) L'Agència Espanyola de Protecció de Dades proposa el seu vocal representant.
- f) El Ministeri d'Hisenda i Administracions Públiques proposa el vocal representant de la Secretaria d'Estat d'Administracions Públiques.
- g) L'Autoritat Independent de Responsabilitat Fiscal proposa el seu vocal representant.

2. El nomenament dels vocals als quals es refereixen les lletres d) a g) de l'apartat anterior es fa entre persones que tinguin, com a mínim, rang de subdirector general.

3. Les propostes s'elevan al Govern per conducte del ministre d'Hisenda i Administracions Públiques.

4. Els membres de la Comissió de Transparència i Bon Govern són nomenats i, si s'escau, cessen per acord del Govern, amb respecte al principi de presència equilibrada de dones i homes.

Article 15. Mandat i vacants.

1. Els vocals de la Comissió de Transparència i Bon Govern exerceixen el seu càrrec durant cinc anys, i el seu mandat es pot prorrogar per un període de la mateixa durada.

2. Són causes de cessament en el seu mandat:

a) Nomenament del vocal com a president del Consell de Transparència i Bon Govern.

b) Renúncia anticipada.

c) Pèrdua de la condició que el va habilitar per ser proposat en els supòsits que preveuen les lletres a), b) i c) de l'article anterior, és a dir, de la condició de diputat, de senador o de conseller del Tribunal de Comptes.

d) Proposta de cessament per part de les institucions o els òrgans a què es refereixen les lletres d), e), f) i g) de l'article anterior en cas d'incompliment sobrevingut de les condicions que van motivar el seu nomenament, és a dir, de la seva condició de representant del Defensor del Poble, de l'Agència Estatal de Protecció de Dades, de la Secretaria d'Estat d'Administracions Públiques o de l'Autoritat Independent de Responsabilitat Fiscal.

e) Expiració del mandat per incompliment greu de les seves obligacions, incapacitat permanent per a l'exercici de la seva funció, incompatibilitat sobrevinguda o condemna per delictes dolós.

3. Les vacants que es produeixin abans que expiri el termini que preveu l'apartat 1 s'han de cobrir dins del mes següent a la data en què la vacant s'hagi produït i pel temps que resti per completar el mandat de qui va causar la vacant a cobrir.

Article 16. Renovació.

1. Amb caràcter previ a la finalització del mandat dels membres de la Comissió, el titular del Ministeri d'Hisenda i Administracions Públiques requereix les institucions i els òrgans a què es refereix l'article 13 perquè, dins del mes següent, comuniquin la identitat de les persones proposades per a un nou mandat a la Comissió.

2. Transcorregut el termini esmentat a l'apartat anterior, i una vegada efectuada la proposta, el Govern procedeix al nomenament de les persones proposades com a membres de la Comissió, les quals prenen possessió en la mateixa data en què expiri el mandat anterior.

3. En cas que, transcorregut el termini que esmenta l'apartat 1, no s'hagi comunicat al Ministeri d'Hisenda i Administracions Públiques la identitat dels nous vocals de la Comissió, els que estiguin en aquell moment en el càrrec han de continuar en les seves funcions fins que les noves identitats siguin degudament comunicades.

Article 17. Funcionament.

1. La Comissió adopta els seus acords en sessió plenària, i la Presidència l'ocupa el president del Consell. Actua com a secretari de la Comissió, amb veu i sense vot, el titular de la Subdirecció General de Transparència i Bon Govern. En cas de vacant, absència o malaltia, actua de secretari un funcionari adscrit a la Subdirecció General de Transparència i Bon Govern designat a aquest efecte pel president.

2. La Comissió es regeix pel que disposa aquest Estatut i, si no, per les disposicions del capítol II del títol II de la Llei 30/1992, de 26 de novembre.

3. El president convoca la Comissió de Transparència i Bon Govern almenys una vegada al mes. També es reuneix quan així ho sol·liciti la majoria dels seus membres.

4. La Comissió queda vàlidament constituïda, en primera convocatòria, si estan presents el president, el secretari i la meitat dels seus membres i, en segona convocatòria, si estan presents el president, el secretari i la tercera part dels membres.

Secció 4a Altres òrgans

Article 18. Règim general.

1. La Subdirecció General de Transparència i Bon Govern i la Subdirecció General de Reclamacions són òrgans administratius dependents del president del Consell de Transparència i Bon Govern per a l'execució dels projectes, els objectius o les activitats que se'ls assignin, així com de la gestió ordinària dels assumptes de la seva competència.

2. Els subdirectors generals titulars de totes dues són nomenats i destituïts pel president del Consell de Transparència i Bon Govern.

Els nomenaments s'efectuen entre funcionaris de carrera de l'Administració General de l'Estat i, si s'escau, d'altres administracions públiques quan així ho prevegin les normes aplicables i que pertanyin a cossos i escales als quals s'exigeixi per al seu ingrés el títol de doctor, llicenciat, enginyer, arquitecte o equivalent.

Així mateix, els nomenaments s'han d'ajustar als criteris i les normes de l'apartat 10 de l'article 6 de la Llei 6/1997, de 14 d'abril, d'organització i funcionament de l'Administració General de l'Estat, i al sistema previst en la legislació específica.

3. Les unitats i els llocs de treball dependents de les subdireccions generals esmentades es determinen en les relacions de llocs de treball corresponents.

Article 19. Subdirecció General de Transparència i Bon Govern.

La Subdirecció General de Transparència i Bon Govern té encomanades les funcions següents:

- a) Supervisar el compliment de les obligacions de publicitat activa que conté el capítol II del títol I de la Llei 19/2013, de 9 de desembre.
- b) Instar l'inici de les actuacions disciplinàries que siguin procedents en els supòsits d'incompliment de les obligacions de publicitat que preveu el capítol II del títol I de la Llei 19/2013, de 9 de desembre.
- c) Proposar al president l'adopció de criteris d'interpretació uniforme de les disposicions que preveu el capítol II del títol I de la Llei 19/2013, de 9 de desembre.
- d) Tramitar totes les qüestions i les consultes que li siguin plantejades en relació amb les matèries de transparència i bon govern.
- e) Les altres que li siguin encomanades pel president del Consell o per una norma de rang legal o reglamentari.

Article 20. Subdirecció General de Reclamacions.

La Subdirecció General de Reclamacions és l'òrgan del Consell de Transparència i Bon Govern que exerceix les competències inherents a la tramitació de la reclamació que preveu l'article 24 de la Llei 19/2013, de 9 de desembre, i a més té encomanades les funcions següents:

- a) Tramitar les consultes que, amb caràcter facultatiu, es puguin presentar davant el Consell, relatives a l'aplicació de les disposicions reguladores del dret d'accés a la informació pública.
- b) Les altres que li siguin encomanades pel president del Consell o per una norma de rang legal o reglamentari.

CAPÍTOL III

Règim econòmic, patrimonial i de personal

Secció 1a Règim econòmic

Article 21. Recursos econòmics.

El Consell de Transparència i Bon Govern disposa, per al compliment dels seus fins, dels recursos econòmics següents:

- a) Les assignacions que anualment s'estableixin a càrrec dels pressupostos generals de l'Estat.
- b) Les subvencions i aportacions que es puguin concedir a favor seu, procedents de fons específics de la Unió Europea o d'altres organismes internacionals.
- c) Els béns, drets i valors integrants del seu patrimoni, així com les rendes i els productes derivats d'aquests.
- d) Qualsevol altres que legalment se li puguin atribuir.

Article 22. Pressupostos.

1. Amb caràcter anual, el Consell de Transparència i Bon Govern elabora i el seu president aprova un avantprojecte de pressupost, amb l'estructura que assenyali el Ministeri d'Hisenda i Administracions Públiques, i el remet a aquest Ministeri per a la seva posterior integració en els pressupostos generals de l'Estat, d'acord amb el que preveu la Llei 47/2003, de 26 de novembre.

El pressupost té caràcter limitador pel seu import global i caràcter estimatiu per a la distribució dels crèdits per categories econòmiques, a excepció dels corresponents a despeses de personal que, en tot cas, tenen caràcter limitador i vinculant per la seva quantia total, i de les subvencions nominatives i les atencions protocol·làries i representatives, que tenen caràcter limitador i vinculant sigui quin sigui el nivell de la classificació econòmica al qual s'estableixin.

2. Les modificacions del pressupost que suposin un increment global dels crèdits inicialment aprovats, s'han d'ajustar al següent:

- a) Correspon al president del Consell autoritzar les variacions pressupostàries que impliquin fins a un tres per cent de la xifra inicial del seu pressupost total de despeses, sempre que no s'incrementin els crèdits per a despeses de personal.

Les variacions del pressupost, una vegada autoritzades pel president del Consell, s'han de comunicar a la Direcció General de Pressupostos del Ministeri d'Hisenda i Administracions Públiques.

- b) Correspon al titular del Ministeri d'Hisenda i Administracions Públiques autoritzar variacions per sobre del 3 per cent de la xifra inicial

del seu pressupost. Així mateix, li correspon autoritzar variacions que incrementin els crèdits per a despeses de personal. Les variacions que afectin despeses de personal no es computen a l'efecte del percentatge que estableix la lletra a).

c) Si la variació afecta les aportacions estatals recollides en els pressupostos generals de l'Estat, la competència per autoritzar totes dues modificacions correspon a l'autoritat que tingui atribuïda la modificació en el pressupost de l'Estat. Aquestes variacions no computen a l'efecte dels percentatges que recullen les lletres a) i b) anteriors.

Les variacions internes entre les diverses partides pressupostàries, que no incrementin la quantia global del pressupost, les aprova el president del Consell, llevat que afectin els crèdits per a despeses de personal, cas en què l'autorització és competència del titular del Ministeri d'Hisenda i Administracions Públiques.

Article 23. Règim de comptabilitat i control.

1. El Consell de Transparència i Bon Govern formula i ret els seus comptes anuals d'acord amb la Llei 47/2003, de 26 de novembre, i les normes i els principis de comptabilitat que recull el Pla general de comptabilitat pública, aprovat per l'Ordre EHA/1037/2010, de 13 d'abril, i les seves normes de desplegament.

2. L'exercici anual es computa per anys naturals, i comença el dia 1 del mes de gener de cada any.

3. Sense perjudici de les competències atribuïdes al Tribunal de Comptes per la Llei orgànica 2/1982, de 12 de maig, del Tribunal de Comptes, la gestió economicofinancera del Consell està sotmesa al control de la Intervenció General de l'Administració de l'Estat en els termes que estableix la Llei 47/2003, de 26 de novembre. El control financer permanent el porta a terme la Intervenció Delegada en el Consell.

Secció 2a Règim patrimonial

Article 24. Patrimoni.

1. El Consell de Transparència i Bon Govern té un patrimoni propi, independent del de l'Administració General de l'Estat, integrat pel conjunt de béns i drets dels quals sigui titular.

2. La gestió i administració dels béns i drets propis, així com dels del patrimoni de l'Administració General de l'Estat o de qualsevol altra administració que se li adscriuin per al compliment dels seus fins,

s'exerceix d'acord amb el que assenyala aquest Estatut i amb el que estableix per als organismes públics la Llei 33/2003, de 3 de novembre.

3. El Consell de Transparència i Bon Govern forma i manté actualitzat el seu inventari de béns i drets, tant dels propis com dels béns del patrimoni de l'Administració General de l'Estat adscrits a l'organisme. L'inventari esmentat es revisa anualment, amb referència a 31 de desembre, i se sotmet a l'aprovació del seu president. L'inventari i les seves modificacions es remetent anualment al Ministeri d'Hisenda i Administracions Públiques el primer mes de cada any natural.

Article 25. Contractació.

1. L'activitat contractual del Consell de Transparència i Bon Govern es regeix pel que disposa el text refós de la Llei de contractes del sector públic, aprovat pel Reial decret legislatiu 3/2011, de 14 de novembre, així com per la seva normativa de desplegament.

2. El president del Consell, en la seva qualitat d'òrgan de contractació de l'organisme, està assistit per una Mesa de contractació, que exerceix les funcions que li atribueix l'article 22 del Reial decret 817/2009, de 8 de maig, pel qual es desplega parcialment la Llei 30/2007, de 30 d'octubre, de contractes del sector públic.

Secció 3a Règim de personal

Article 26. Règim de personal.

1. Amb caràcter general, el personal al servei del Consell de Transparència i Bon Govern té el caràcter de funcionaris públics d'acord amb el que estableixen la Llei 7/2007, de 12 d'abril, de l'Estatut bàsic de l'empleat públic, i les normes de funció pública aplicables al personal funcionari de l'Administració General de l'Estat.

2. El Consell de Transparència i Bon Govern disposa d'una relació de llocs de treball, proposada pel president als òrgans competents, en la qual consten:

a) Els llocs que hagin de ser ocupats en exclusiva per personal funcionari, perquè consisteixen en l'exercici de les funcions que impliquin la participació directa o indirecta en l'exercici de potestats públiques i la salvaguarda dels interessos generals de l'Estat i de les administracions públiques, així com la denominació dels llocs, els grups de classificació professional, els cossos o escales, si s'escau, a què estiguin adscrits, els sistemes de provisió de llocs i les retribucions complementàries.

b) La resta de llocs de treball els ocupa, amb caràcter general, personal funcionari. Excepcionalment hi pot haver llocs de personal laboral en els supòsits en què sigui possible d'acord amb la legislació de funció pública aplicable a l'Administració General de l'Estat.

Article 27. Provisió de llocs de treball.

1. El Consell de Transparència i Bon Govern aplica la legislació en matèria de funció pública en la provisió dels llocs de treball adscrits a personal funcionari.

2. Els llocs de treball adscrits al personal laboral es proveeixen mitjançant convocatòria pública i d'acord amb els principis d'igualtat, mèrit i capacitat.

CAPÍTOL IV

Assessorament jurídic del Consell de Transparència i Bon Govern

Article 28. Assistència jurídica.

L'assistència jurídica del Consell de Transparència i Bon Govern, consistent en l'assessorament jurídic i en la representació i defensa en judici, s'encarrega a l'Advocacia General de l'Estat-Direcció del Servei Jurídic de l'Estat, en els termes de l'article 1.4 de la Llei 52/1997, de 27 de novembre, d'assistència jurídica a l'Estat i institucions públiques.»

3.4.2. *Les altres normes legals en matèria de transparència i accés*

Desenvolupant directament el citat article 105 b) de la Constitució i amb caràcter de legislació bàsica, trobem la Llei 30/1992, de 26 de novembre, de règim jurídic de les administracions públiques i del procediment administratiu comú (en endavant, Llei 30/1992):

3.4.2.1. Administracions públiques i govern

3.4.2.1.1. Llei 30/1992, de 26 de novembre, de règim jurídic de les administracions públiques i del procediment administratiu comú

Desenvolupant directament el citat article 105 b) de la Constitució i amb caràcter de legislació bàsica, trobem la Llei 30/1992, de 26 de novembre, de

règim jurídic de les administracions públiques i del procediment administratiu comú (en endavant, Llei 30/1992):

«Article 3. Principis generals

»1; 2; 3; 4 [...].

5. En les seves relacions amb els ciutadans, les administracions públiques actuen de conformitat amb els principis de transparència i de participació.»

«Article 35. Drets dels ciutadans

Els ciutadans, en les seves relacions amb les Administracions Públiques, tenen els drets següents:

»a); b); c); d); e); f); g) [...].

h) A l'accés a la informació pública, arxius i registres.

»i); j); k) [...].»²⁴

«Article 37. Dret d'accés a la informació pública

Els ciutadans tenen dret a accedir a la informació pública, arxius i registres en els termes i amb les condicions establertes en la Constitució, en la Llei de transparència, accés a la informació pública i bon govern i resta de lleis que siguin aplicables.»²⁵

Tanmateix, en atenció a la transcendència que ha tingut la regulació continguda en la versió de l'article 37 anterior a la Llei 19/2013, per haver estat la norma que des de l'any 1992 ha desenvolupat el règim general de l'accés als documents públics en compliment de la previsió continguda en l'article 105 CE, tot seguit passem a reproduir-lo, juntament amb la versió anterior de l'article 35:

«Article 35. Drets dels ciutadans

Els ciutadans, en les seves relacions amb les Administracions Públiques, tenen els drets següents:

»a); b); c); d); e); f); g) [...].

²⁴ Aquesta redacció prové de la DF primera de la Llei 19/2013, de modificació dels art. 35 h) i 37 de la Llei 30/1992.

²⁵ Aquesta redacció prové de la DF primera de la Llei 19/2013, de modificació dels art. 35 h) i 37 de la Llei 30/1992.

h) A l'accés als registres i arxius de les Administracions Públiques en els termes previstos en la Constitució i en aquesta o altres lleis.

»i); j); k) [...]»

«Article 37. Dret d'accés a arxius i registres

1. Els ciutadans tenen dret a accedir als registres i als documents que, formant part d'un expedient, es trobin en els arxius administratius, sigui quina sigui la forma d'expressió, gràfica, sonora o en imatge o el tipus de suport material en què figurin, sempre que aquests expedients corresponguin a procediments acabats en la data de la sol·licitud.

2. L'accés als documents que continguin dades referents a la intimitat de les persones està reservat a aquestes, que, en el supòsit que observin que aquestes dades figuren incompletes o inexactes, poden exigir que es rectifiquin o es completin, llevat que figurin en expedients caducats pel transcurs del temps, d'acord amb els terminis màxims que determinin els diferents procediments, dels quals no es pugui derivar cap efecte substantiu.

3. L'accés als documents de caràcter nominatiu que, sense incloure altres dades pertanyents a la intimitat de les persones, figurin en els procediments d'aplicació del dret, llevat dels de caràcter sancionador o disciplinari, i que, en consideració al seu contingut, es puguin fer valer per a l'exercici dels drets dels ciutadans, a més de poder ser exercit pels seus titulars, ho pot ser per terceres persones que acreditin un interès legítim i directe.

4. L'exercici dels drets que estableixen els apartats anteriors pot ser denegat quan prevalguin raons d'interès públic, per interessos de terceres persones més dignes de protecció o quan així ho disposi una llei, en els quals casos l'òrgan competent ha de dictar una resolució motivada.

5. El dret d'accés no pot ser exercit en relació amb els expedients següents:

a) Els que continguin informació sobre les actuacions del Govern de l'Estat o de les comunitats autònomes, en l'exercici de les seves competències constitucionals no subjectes al dret administratiu.

b) Els que continguin informació sobre la defensa nacional o la seguretat de l'Estat.

c) Els tramitats per a la investigació dels delictes quan es pugui posar en perill la protecció dels drets i les llibertats de terceres persones o les necessitats de les investigacions que s'estiguin fent.

d) Els relatius a les matèries protegides pel secret comercial o industrial.

e) Els relatius a actuacions administratives derivades de la política monetària.

6. Es regeixen per les seves disposicions específiques:

a) L'accés als arxius sotmesos a la normativa sobre matèries classificades.

b) L'accés a documents i expedients que continguin dades sanitàries personals dels pacients.

c) Els arxius regulats per la legislació del règim electoral.

d) Els arxius que serveixin per a fins exclusivament estadístics en l'àmbit de la funció estadística pública.

e) El Registre Civil i el Registre Central de Penats i Rebels i els registres de caràcter públic l'ús dels quals estigui regulat per una llei.

f) L'accés als documents que es troben en els arxius de les administracions públiques per part de les persones que tinguin la condició de diputat de les Corts Generals, senador, membre d'una assemblea legislativa de comunitat autònoma o d'una corporació local.

g) La consulta de fons documentals existents en els arxius històrics.

7. El dret d'accés, l'han d'exercir els particulars de manera que no es vegi afectada l'eficàcia del funcionament dels serveis públics; amb aquesta finalitat, cal formular una petició individualitzada dels documents que es volen consultar, sense que es pugui formular una sol·licitud genèrica sobre una matèria o un conjunt de matèries, llevat que sigui perquè se'n prengui consideració amb caràcter potestatiu. No obstant això, quan les persones sol·licitants siguin investigadores que acreditin un interès històric, científic o cultural rellevant, se'ls pot autoritzar l'accés directe a la consulta dels expedients, sempre que quedi garantida degudament la intimitat de les persones.

8. El dret d'accés comporta el d'obtenir còpies o certificats dels documents l'examen dels quals sigui autoritzat per l'Administració, amb el pagament previ, si escau, de les exaccions establertes legalment.

9. Ha de ser objecte de publicació periòdica la relació dels documents que es troben en poder de les administracions públiques subjectes a un

règim de publicitat especial perquè afecten la col·lectivitat en conjunt i els altres que puguin ser consultats pels particulars.

10. Han de ser objecte de publicació regular les instruccions i respostes a consultes plantejades pels particulars o altres òrgans administratius que comportin una interpretació del dret positiu o dels procediments vigents per tal que puguin ser al·legades pels particulars en les relacions amb l'Administració.»

Pel que fa al dret d'accés als arxius i als registres reconegut a la Constitució, la remissió que l'article 105.b) CE fa a la llei ens condueix a la regulació bàsica de la Llei 30/1992.

D'entrada, val a dir que el fet que el legislador estatal ubiqués la norma sobre accés als documents públics com un contingut més de la llei reguladora del règim administratiu general no fou una opció neutra. Implícitament es va descartar, en el seu moment, la regulació mitjançant una llei específica. Com ha afirmat Fernández Ramos²⁶, «ambdues lleis responen a lògiques diverses: la de la Llei de Procediment és sotmetre a unes garanties legals l'actuació de les administracions en exercici del poder públic, mentre que la de la Llei d'Accés a la Informació és plasmar un principi horitzontal de transparència.»

L'antiga versió de l'article 37 que acabem de reproduir condicionava l'accés a la informació al fet que aquesta estigués continguda en un expedient que es trobés en un arxiu administratiu, que aquest expedient correspongués a un procediment, i que aquest procediment estigués acabat. La fixació d'aquests tres requisits en el cas concret no sempre era possible. Això, sense oblidar que el precepte sovint exigia la concurrència d'interès legítim per accedir a la informació.

El tractament que dispensava aquesta norma als ciutadans particulars, és a dir a aquelles persones que no gaudien de la condició d'interessats en el procediment, s'esgraonava en funció de la relació subjectiva del sol·licitant amb la informació que demanava, de manera que, com menor fos el contacte amb el contingut de la informació, les dificultats per accedir-hi eren majors.

²⁶ FERNÁNDEZ RAMOS, Severiano, «Diez anotaciones para una ley española de acceso a la información pública», Seminarios Internacionales Complutenses, *El derecho de acceso a la información pública*, 2008.

No resultava difícil, en aquest context, trobar múltiples exemples pràctics de decisions contràries a l'accés a la informació, sens dubte facilitades per la formulació continguda en l'esmentada versió del precepte bàsic²⁷.

Només cal imaginar què succeïa amb tota la informació que les administracions públiques tenien en el seu poder però que no es trobava vinculada a cap procediment²⁸.

De fet, les excepcions previstes en la norma eren tantes que l'efecte era precisament el contrari a la promesa d'obertura que proclama l'exposició de motius de la Llei. I el resultat era una regulació amb restriccions no previstes en l'article 105 b) de la Constitució.

La remissió que l'apartat 6 de l'article feia al règim establert en disposicions específiques denotava, com ha afirmat el Dr. Severiano Fernández²⁹, que la Llei 30/1992, en comptes de constituir una llei bàsica de mínims, sembla configurar-se com una llei general que pot ser desvirtuada per qualsevol norma sectorial en virtut del principi segons el qual la llei especial desplaça la llei general. En la pràctica això suposa un cert buidatge de la llei mitjançant simples disposicions reglamentàries.

En definitiva, el tractament que oferia la Llei 30/1992, en paraules del Síndic de Greuges³⁰, era «una regulació incompleta i que no garanteix en absolut el dret d'accés a la documentació pública en una dimensió equiparable als països del nostre entorn i als paràmetres del Conveni del Consell d'Europa de 18 de juny de 2009.»

²⁷ Així ho corroboren diverses iniciatives dutes a terme per organitzacions no governamentals com *Access Info Europe* o *Open Society Justice Initiative*, que han adreçat sol·licituds d'informació als diferents nivells d'Administració de l'Estat espanyol i han obtingut com a "resposta" predominant el silenci administratiu.

²⁸ A tall d'exemple, les campanyes iniciades per les ONG a què fa referència la nota anterior inclouen preguntes com les següents: quantes vacunes van ser comprades per lluitar contra la grip A?; quin ha estat el nombre d'immobles, propietat del Ministeri de Defensa, venuts durant l'any 2007?; quantes persones han estat expulsades del territori espanyol en el període comprès entre gener de 2007 i 1 de febrer de 2008?

²⁹ FERNÁNDEZ RAMOS, Severiano, «Diez anotaciones para una ley española de acceso a la información pública», Seminarios Internacionales Complutenses, *El derecho de acceso a la información pública*, 2008.

³⁰ Vid. Informe extraordinari del Síndic de Greuges, març de 2012.

3.4.2.1.2. Llei 26/2010, de 3 d'agost, de règim jurídic i de procediment de les administracions públiques de Catalunya

Al seu torn, la Llei 26/2010, de 3 d'agost, de règim jurídic i de procediment de les administracions públiques de Catalunya, d'aplicació al conjunt d'administracions públiques de Catalunya, acaba resultant tributària de les mancances de l'anterior legislació bàsica estatal en relació amb la regulació del dret a accedir a la informació pública³¹, si bé cal reconèixer que presenta un cert avenç en matèria de transparència activa, com el que es deriva del seu article 28.

En destacarem els preceptes següents:

«Article 27. Dret d'accés a arxius i registres

1. Els ciutadans tenen dret a accedir, per qualsevol mitjà, als registres i als documents que formin part d'un expedient i es trobin en els arxius de les administracions públiques catalanes, sempre que els expedients corresponguin a procediments acabats en la data de la sol·licitud.
2. L'accés als documents que continguin dades referents a la intimitat de les persones està reservat a aquestes, que, en el supòsit que observin que aquestes dades hi figuren incompletes o inexactes, poden exigir que es rectifiquin o es completin, llevat que figurin en expedients caducats pel transcurs del temps, d'acord amb els terminis màxims que determinin els diferents procediments, dels quals no es pugui derivar cap efecte substantiu.
3. L'autorització i la denegació d'accés als registres i als arxius de les administracions públiques catalanes s'ha de fer, en els termes que estableix la legislació bàsica, per resolució motivada de l'òrgan competent i ponderant sempre els drets i interessos de privacitat, confidencialitat, protecció de dades i altres que podrien resultar afectats.
4. El personal responsable dels registres i els arxius de les administracions públiques catalanes ha de vetllar perquè no es produeixi

³¹ Ens referim a l'art. 37 de la Llei 30/1992 en la seva redacció anterior a la Llei 19/2013.

cap demora injustificada en l'exercici del dret d'accés a arxius i registres.»³²

«Article 28. Dret a una informació veraç i de qualitat

1. Els ciutadans tenen dret a obtenir informació veraç i de qualitat, qualsevol que sigui el suport o mitjà de distribució o difusió de la informació.

2. Les administracions públiques de Catalunya, per a fer efectiu el dret a una informació veraç i de qualitat, han d'informar sobre:

- a) La pròpia organització i els principals serveis i prestacions públiques.
- b) Els plans i els programes que permeten concretar les polítiques públiques que duen a terme.
- c) L'existència de bases de dades i arxius que contenen la informació directament relacionada amb l'interès dels ciutadans, sempre que la legislació vigent ho permeti.
- d) Els drets dels ciutadans en les relacions amb l'administració.
- e) Els procediments administratius de llur competència i les convocatòries públiques en matèria de contractació, subvencions i selecció de personal.
- f) Els mitjans d'impugnació i de reclamació i els òrgans competents per a resoldre aquests procediments.

3. Es poden establir per reglament els terminis i les condicions en què els ciutadans poden fer efectiu el dret a la informació.»

«Article 29. Garantia dels drets

Les administracions públiques de Catalunya han de garantir en llur actuació l'exercici i l'efectivitat dels drets dels ciutadans, qualsevol que sigui el mitjà de relació.»

«Article 31. Principis generals

»1 [...].

³² Pel que fa aquest precepte, cal entendre que ha resultat desplaçat per la Llei 19/2013, de la mateixa manera que aquesta norma ha vingut a derogar de manera expressa la versió anterior del correlatiu art. 37 de la Llei 30/1992, com s'ha exposat anteriorment.

2. Les administracions públiques de Catalunya compleixen les funcions que tenen atribuïdes i actuen d'acord amb els principis generals següents:

»Primer; Segon; Tercer; Quart; Cinquè; Sisè [...]

Setè. Transparència i accessibilitat.

»Vuitè; Novè; Desè [...].»

Dels preceptes transcrits cal fer esment de l'apartat tercer de l'article 28, perquè convé aclarir que l'habilitació reglamentària que conté ha ser entesa com una habilitació específica a l'executiu i circumscrita a l'àmbit d'informació mateix que reconeix el precepte mateix, és a dir, amb un abast objectiu molt més limitat que el que correspon al dret d'accedir a la informació pública en el sentit ampli al qual fem referència en el present treball³³. A més, aquesta remissió a norma reglamentària es refereix exclusivament a l'entorn de les administracions públiques de Catalunya, entorn que en cap cas es correspon, per defecte, amb l'àmbit subjectiu propi del dret d'accés³⁴.

D'això es conclou que no resultaria admissible emprar una norma de rang reglamentari per regular el dret d'accés a la informació pública.

Per la mateixa raó tampoc no seria acceptable regular el dret mitjançant una modificació de la Llei 26/2010.

En aquest sentit, el legislador català sembla optar per la derogació dels articles 27 i 28 de la Llei 26/2010, tal i com es desprèn de la Disposició derogatòria única de la PLT.

Pel que fa a l'exercici de la potestat reglamentària en el marc de les competències de la Generalitat de Catalunya, el Títol IV de la Llei en regula el procediment d'elaboració. Atesa la importància que té l'accés a la informació pública en qualsevol procés d'elaboració normativa, tot seguit en transcrivim els articles més destacats:

«Article 59. Àmbit

³³ *Vid.* apartat 4.6 del present treball.

³⁴ *Vid.* apartat 4.5.

1. El procediment regulat per aquest títol s'aplica a les disposicions reglamentàries que s'elaboren en l'àmbit competencial de l'Administració de la Generalitat.

2. El procediment regulat per aquest títol és aplicable supletòriament a les disposicions reglamentàries que tenen establert, per una norma amb rang de llei, un procediment d'elaboració específic.»

«Article 64. Memòries

1. Els projectes de disposicions reglamentàries han d'anar acompanyats sempre d'una memòria general, d'una memòria d'avaluació de l'impacte de les mesures proposades, i també dels informes preceptius i els que sol·liciti l'òrgan instructor.

2. La memòria general ha de contenir, com a mínim:

a) La justificació de la necessitat de la disposició reglamentària i l'adequació d'aquesta als fins que es persegueixen.

b) El marc normatiu en què s'insereix el projecte de disposició reglamentària.

c) La relació de les disposicions afectades pel projecte de disposició reglamentària i la taula de vigències i derogacions resultants.

d) La competència de la Generalitat sobre la matèria.

e) La relació motivada de les persones i les entitats a les quals s'ha d'atorgar el tràmit d'audiència.

f) La procedència, si escau, de sotmetre l'expedient a informació pública.

»3; 4; 5 [...].»

«Article 67. Audiència

1. Els projectes de disposició reglamentària que afecten els drets o interessos legítims dels ciutadans se sotmeten al tràmit d'audiència de les persones interessades, i es posa a disposició d'aquestes la documentació preceptiva.

2. Només es pot prescindir del tràmit d'audiència si existeixen raons greus d'interès públic degudament acreditades.

3. L'audiència es realitza directament amb els ciutadans o mitjançant les entitats reconegudes per llei que els agrupen o els representen, si les finalitats d'aquestes tenen una relació directa amb l'objecte de la disposició reglamentària.

4. El tràmit d'audiència es pot instrumentar per qualsevol mitjà que l'instructor o instructora acordi de manera motivada i per un termini no inferior a quinze dies hàbils. Per raons justificades i degudament motivades, el termini es pot reduir fins a un mínim de set dies hàbils.

5. El tràmit d'audiència també es pot instrumentar per mitjans electrònics publicant el text del projecte de disposició reglamentària a la seu electrònica, facilitant una adreça electrònica per a la presentació d'observacions, suggeriments o al·legacions, i indicant la data límit.

6. El tràmit d'audiència als ciutadans establert per aquest article no és aplicable a les disposicions que regulen els òrgans, els càrrecs i les autoritats del Govern, ni tampoc a les disposicions orgàniques de l'Administració de la Generalitat o dels organismes que té adscrits o que en depenen.»

«Article 68. Informació pública

1. Els projectes de disposició reglamentària es poden sotmetre a informació pública per un termini no inferior a quinze dies hàbils, que es pot reduir fins a un mínim de set dies hàbils si raons degudament motivades així ho justifiquen.

2. El tràmit d'informació pública pot coincidir temporalment amb el d'audiència i s'ha de posar a disposició de les persones que ho sol·licitin la documentació preceptiva.

3. El tràmit d'informació pública es pot instrumentar per mitjans electrònics, indicant el termini, publicant el text del projecte de disposició reglamentària a la seu electrònica i presentant les al·legacions en el registre electrònic corresponent.»

3.4.2.1.3. Llei 13/2008, de 5 de novembre, de la presidència de la Generalitat i del Govern

Per la seva relació amb l'accés a la informació pública, d'aquesta Llei en destacarem els preceptes relatius al secret de les reunions del Govern i a la transparència en les iniciatives legislatives:

«Article 30. Deure de secret

1. Les deliberacions del Govern, com també les opinions i els vots que s'hi emeten, tenen caràcter secret. Les persones que assisteixen a les

reunions del Govern han de mantenir el secret fins i tot un cop hauran cessat en el càrrec.

2. Els membres del Govern no poden divulgar, mentre no es facin públics oficialment, els documents que coneixen per raó del càrrec.»

«Article 36. Iniciativa legislativa del Govern

1. El Govern exerceix la iniciativa legislativa per mitjà de la presentació de projectes de llei al Parlament.

2. La tramitació d'un projecte de llei requereix l'acord previ del Govern sobre l'oportunitat de la iniciativa i s'inicia a proposta del departament o els departaments interessats, als quals correspon d'elaborar l'avantprojecte de llei corresponent.

3. Els avantprojectes de llei han de contenir una exposició de motius i han d'anar acompanyats amb la documentació següent:

a) Una memòria general, amb els estudis, els informes i els dictàmens pertinents sobre la necessitat de la iniciativa, que ha de contenir, com a mínim, l'adequació de la norma als fins que es persegueixen; el marc normatiu en què s'insereix; la relació de les disposicions afectades per l'avantprojecte de llei i la taula de vigències i derogacions resultants; la competència de la Generalitat sobre la matèria, i la relació motivada de les persones i les entitats a les quals s'ha d'atorgar el tràmit d'audiència o la procedència de sotmetre l'expedient a informació pública.

b) Una memòria d'avaluació de l'impacte de les mesures proposades que ha de tenir el contingut que s'estableixi per reglament. Aquesta memòria inclou, com a mínim, un informe d'impacte pressupostari, en què s'avalua la repercussió de l'avantprojecte de llei en els recursos personals i materials i en els pressupostos de la Generalitat, i també les fonts i els procediments de finançament, si s'escau; un informe d'impacte econòmic i social, en què s'avaluen els costos i els beneficis que implica la iniciativa legislativa per als seus destinataris i per a la realitat social i econòmica; un informe d'impacte normatiu, en què s'avalua la incidència de les mesures proposades per la norma en termes d'opcions de regulació, de simplificació administrativa i de reducció de càrregues administratives per als ciutadans i les empreses, i, finalment, un informe d'impacte de gènere.

c) Una memòria en què constin les consultes formulades, les al·legacions presentades, les raons que han dut a estimar-les o desestimar-les i la

incidència de les consultes i les al·legacions en la redacció final de l'avantprojecte de llei.

d) Un informe emès pels serveis jurídics dels departaments concernits i els altres informes que siguin preceptius d'acord amb la normativa vigent.

4. El departament encarregat de l'elaboració d'un avantprojecte de llei el pot sotmetre a informació pública o a audiència de les entitats que tinguin encomanada per llei la defensa d'interessos que es podrien veure afectats per l'entrada en vigor de la llei. El termini d'informació o d'audiència no pot ésser inferior a quinze dies.

»5; 6;7 [...]»

L'article 30 de la Llei, ubicat al Capítol VI del Títol II, sobre el funcionament del Govern de la Generalitat, prescriu el caràcter secret de les seves deliberacions, restricció aquesta que entenem hauria de ser superada, d'acord amb la doctrina científica i jurisprudencial internacionals entorn del deure de transparència dels poder públics, que ha de predicar-se, no només en el seu vessant administratiu (activitat de servei públic), sinó també en la presa de decisions polítiques, estratègiques, de planificació o d'oportunitat, per la qual cosa la transparència ha de ser present en qualsevol procés de deliberació. Si la ciutadania no té la possibilitat de saber sobre el procés deliberatiu, és del tot qüestionable la deguda consecució d'una bona governança³⁵.

D'altra banda, l'article 36, dins del Capítol VII de la Llei (que té per objecte regular la iniciativa legislativa i la potestat legislativa del Govern) preveu la facultat dels departaments responsables de l'elaboració d'un avantprojecte legal, de sotmetre'l a informació pública o a audiència de les entitats els interessos de les quals es puguin veure afectats per l'aprovació de la norma. El deure de transparència dels poders públics, així com el dret de participació de la ciutadania han de ser presents, amb tota la seva eficàcia, també en el si del procediment d'elaboració de normes amb rang de llei. Per

³⁵ Vid. apartat 4.9.5 d'aquest treball, relatiu a la publicitat de les sessions.

aquest motiu caldria preveure de forma «preceptiva» i general, tret de casos de risc greu per a l'interès públic, la concessió d'un tràmit d'audiència a favor d'aquells subjectes (i no només d'entitats representatives d'interessos col·lectius, per cert) els drets o interessos dels quals puguin resultar afectats per una eventual aprovació de la norma legal que es troba en procés d'elaboració, deure que cal exigir al marge de la facultat d'obrir un període d'informació pública per a la resta de ciutadans, i tot això en termes anàlegs a les previsions que per a l'exercici de la potestat reglamentària a la Generalitat de Catalunya es preveuen a la Llei 26/2010.

3.4.2.1.4. Llei 6/1997, de 14 d'abril, d'organització i funcionament de l'administració general de l'Estat

«Article 3. Principis d'organització i funcionament

L'administració general de l'Estat s'organitza i actua, amb ple respecte al principi de legalitat i d'acord amb els principis que a continuació es mencionen:

» 1. [...].

2. De funcionament

»a); b); c); d); e); f) [...].

g) Objectivitat i transparència de l'actuació administrativa.

» h) [...].»

3.4.2.1.5. Llei 50/1997, de 27 de novembre, del Govern (de l'Estat)

«Article 5. Del Consell de Ministres

»1; 2; [...].

3.Les deliberacions del Consell de Ministres seran secretes.»

«Article 6. De les Comissions Delegades del Govern

»1; 2; 3; 4; [...].

5. Les deliberacions de les Comissions Delegades del Govern seran secretes.»

«Article 24. Del procediment d'elaboració dels reglaments.

1. L'elaboració dels reglaments s'ajustarà al següent procediment:

a) La iniciació del procediment d'elaboració d'un reglament es durà a terme pel centre directiu competent mitjançant l'elaboració del corresponent projecte, al qual s'acompanyarà un informe sobre la necessitat i oportunitat d'aquell, així com una memòria econòmica que contingui l'estimació del cost al què donarà lloc.

b) Al llarg del procés d'elaboració s'hauran de demanar, a més dels informes, dictàmens i aprovacions prèvies preceptius, tots els estudis i consultes que s'estimin convenients per garantir l'encert i la legalitat del text.

En tot cas, els reglaments hauran d'anar acompanyats d'un informe sobre l'impacte per raó de gènere de les mesures que s'estableixen en el mateix.

c) Un cop elaborat el text d'una disposició que afecti els drets i interessos legítims dels ciutadans, se'ls donarà audiència, durant un termini raonable i no inferior a quinze dies hàbils, directament o a través de les organitzacions i associacions reconegudes per la llei que els agrupin o els representin i les finalitats de les quals tinguin relació directa amb l'objecte de la disposició. La decisió sobre el procediment escollit per donar audiència als ciutadans afectats serà degudament motivada a l'expedient per l'òrgan que acordi l'obertura del tràmit d'audiència. Així mateix, i quan la naturalesa de la disposició ho aconselli, serà sotmesa a informació pública durant el termini indicat.

Aquest tràmit podrà ser abreujat fins al mínim de set dies hàbils quan ho justifiquin raons degudament motivades. Només es podrà ometre l'esmentat tràmit quan greus raons d'interès públic, que també s'hauran d'explicitar, ho exigeixin.

d) No serà necessari el tràmit previst en la lletra anterior, si les organitzacions o associacions esmentades haguessin participat per mitjà d'informes o consultes en el procés d'elaboració indicat en l'apartat b).

e) El tràmit d'audiència als ciutadans, en les seves diverses formes, regulades en la lletra c), no s'aplicarà a les disposicions que regulen els òrgans, càrrecs i autoritats de la present Llei, així com a les disposicions

orgàniques de l'administració general de l'Estat o de les organitzacions dependents o adscrites a ella.

f) Al costat de la memòria o informe succints que inicien el procediment d'elaboració del reglament es conservaran en l'expedient tots els estudis i consultes evacuats i altres actuacions practicades.

»2; 3; 4; [...].»

D'acord amb el tenor literal d'aquesta Llei, tant les deliberacions del Consell de Ministres com les de les Comissions Delegades del Govern són secretes. En aquest extrem, reproduïm els comentaris fets a la Llei 13/2008, en relació amb aquesta mateixa previsió pel que fa al Govern de la Generalitat de Catalunya.

Tot i que es preveu la necessitat d'atorgar tràmit d'audiència als ciutadans els drets o interessos legítims dels quals puguin resultar afectats per projectes de normes reglamentàries (art. 24), no es regula ni es fa cap referència, en canvi, a aquesta necessitat en la regulació que l'article 22 de la Llei du a terme entorn de la iniciativa legislativa del Govern, omissió que, en virtut del principi de transparència dels poders públics i participació ciutadana, hauria de ser corregida.

3.4.2.1.6. Llei 7/1985, de 2 d'abril, reguladora de les bases de règim local

En l'àmbit de l'administració local, cal destacar els següents preceptes de la llei 7/1985, de 2 d'abril, reguladora de les bases de règim local (en endavant LRBRL):

«Article 18.

1. Són drets i deures dels veïns:

» a); b); c); d) [...].

e) Ésser informat, prèvia petició raonada, i dirigir sol·licituds a l'Administració municipal en relació amb tots els expedients i documentació municipal, d'acord amb el que estableix l'article 105 de la Constitució³⁶.

³⁶ L'art. 43.1 e) del Text refós de la Llei municipal i de règim local de Catalunya (TRLMLRC) reproduïx en la seva pràctica totalitat aquesta norma.

» f); g); h); i) [...].

» 2. [...].»

«Article 49.

L'aprovació de les ordenances locals s'ajustarà al següent procediment:

a) Aprovació inicial pel Ple.

b) Informació pública i audiència als interessats pel termini mínim de trenta dies per a la presentació de reclamacions i suggeriments.

c) Resolució de totes les reclamacions i suggeriments presentats dins del termini i aprovació definitiva pel Ple.

En el cas que no s'hagués presentat cap reclamació o suggeriment, s'entendrà adoptat definitivament l'acord fins llavors provisional.»

«Article 69.

1. Les corporacions locals han de facilitar la més àmplia informació sobre llur activitat i la participació de tots els ciutadans en la vida local.

2. Les formes, mitjans i procediments de participació que les corporacions estableixin en exercici de la seva potestat d'autoorganització en cap cas no poden menystenir les facultats de decisió que corresponen als òrgans representatius regulats per la Llei.»

«Article 70.

1. Les sessions del Ple de les corporacions locals són públiques. Tanmateix, podran ser secrets el debat i la votació d'aquells assumptes que puguin afectar el dret fonamental dels ciutadans a què fa referència l'article 18.1 de la Constitució, quan així sigui acordat per majoria absoluta³⁷.

No són públiques les sessions de la Junta de Govern Local.

2. Els acords que adopten les corporacions locals s'han de publicar o notificar en la forma prevista per la Llei. Les ordenances, inclosos l'articulat de les normes dels plans urbanístics, així com els acords corresponents a aquests quina aprovació definitiva sigui competència dels ens locals, s'han de publicar en el Butlletí Oficial de la província i no entraran en vigor fins que hagi estat publicat completament el seu text i

³⁷ *Vid.*, art. 10.2 Llei 29/2010, de 3 d'agost, de l'ús dels mitjans electrònics al sector públic de Catalunya.

hagi transcorregut el termini previst en l'article 65.2 llevat dels pressupostos i les ordenances fiscals que es publiquen i entren en vigor en els termes establerts en la Llei 39/1988, de 28 de desembre, reguladora de les hisendes locals. Les administracions públiques amb competències urbanístiques han de tenir, a disposició dels ciutadans que ho sol·licitin, còpies completes del planejament vigent en el seu àmbit territorial.

3. Tots els ciutadans tenen dret a obtenir còpies i certificacions acreditatives dels acords de les corporacions locals i els seus antecedents, així com a consultar els arxius i registres en els termes que disposi la legislació de desenvolupament de l'article 105, paràgraf b), de la Constitució. La denegació o limitació d'aquest dret, en tot allò que afecti la seguretat i la defensa de l'Estat, la investigació dels delictes o la intimitat de les persones, ha de ser verificada mitjançant resolució motivada.»

«Article 70 bis.

1. Els ajuntaments han d'establir i regular en normes de caràcter orgànic procediments i òrgans adequats per a l'efectiva participació dels veïns en els assumptes de la vida pública local, tant en l'àmbit del municipi en el seu conjunt com en el dels districtes, per al cas que existeixin en el municipi aquestes divisions territorials.

» 2; 3; 4 [...].»

El règim d'accés a la informació derivat de la futura regulació ha de comptar amb el marge de competències reservades als ens locals, en particular pel que fa a la capacitat d'autoorganització.

En la mesura que el dret d'accés a la informació constitueix un vehicle de participació de la ciutadania, de l'article 70 bis es desprèn que l'eventual regulació haurà de tenir caràcter orgànic i quedar, per tant, subjecta en la seva adopció a una majoria reforçada.

Per la seva transcendència amb relació a l'objecte del present estudi convé fer esment del RD 2568/1986, de 28 de novembre, pel qual s'aprova el Reglament d'organització, funcionament i règim jurídic de les entitats locals.

El seu Títol VII, que té per objecte regular l'Estatut del veí, conté preceptes d'especial interès en les matèries d'informació i participació ciutadanes³⁸.

3.4.2.1.7. Text refós de la Llei municipal i de règim local de Catalunya

Pel que fa a la normativa catalana, el Títol XIV del Text refós de la Llei municipal i de règim local de Catalunya, aprovat per Decret legislatiu

³⁸ «Art. 227

1. Les sessions del Ple són públiques, llevat els casos previstos a l'article 70.1 de la Llei 7/1985, de 2 d'abril.

2. No són públiques les sessions de la Comissió de Govern ni de les Comissions Informatives. Tanmateix, a les sessions d'aquestes últimes podrà convocar-se, als sols efectes d'escoltar la seva opinió o rebre el seu informe respecte a un tema concret, representants de les associacions o entitats a què es refereix l'article 72 de la Llei citada en el número anterior.

3. Podran ser públiques les sessions dels altres òrgans complementaris que puguin ser establerts pel Reglament Orgànic Municipal, en els termes que prevegi la legislació i les reglamentacions o acords plenaris pels quals es regeixin.»

«Art. 229

1. Les convocatòries i ordres del dia de les sessions del Ple es trametan als mitjans de comunicació social de la localitat i es faran públiques al Tauler d'Anuncis de l'entitat.

2. Sense perjudici del disposat a l'article 70.2 de la Llei 7/1985, de 2 d'abril, la Corporació donarà publicitat resumida del contingut de les sessions plenàries i de tots els acords del Ple i de la Comissió de Govern, així com de les resolucions de l'Alcalde i les que per la seva delegació dictin els Delegats.

3. A tal efecte, a més de l'exposició al Tauler d'Anuncis de l'entitat, podran utilitzar-se els següents mitjans:

a) Edició, amb una periodicitat mínima trimestral, d'un Butlletí informatiu de l'entitat.

b) Publicació en els mitjans de comunicació social de l'àmbit de l'entitat.»

«Art. 230

1. Hi haurà en l'organització administrativa de l'entitat una Oficina d'Informació que canalitzarà tota l'activitat relacionada amb la publicitat a què es refereix l'article anterior, així com la resta de la informació que la mateixa proporcioni, en virtut del disposat a l'article 69.1 de la Llei 7/1985, de 2 d'abril.

2. L'obtenció de còpies i certificacions acreditatives d'acords municipals o antecedents dels mateixos, així com la consulta d'arxius i registres, se sol·licitaran a l'esmentada oficina que, d'ofici, realitzarà les gestions que siguin precises perquè el sol·licitant obtingui la informació requerida en el termini més breu possible i sense que això suposi destorb de les tasques dels serveis municipals.

3. L'Oficina d'Informació podrà estructurar-se de forma desconcentrada si així ho exigeix l'eficàcia de la seva funció.

4. Les peticions d'informació hauran de ser raonades, llevat que es refereixin a l'obtenció de certificacions d'acords o resolucions que, en tot cas, podran ser obtingudes mitjançant l'abonament de la taxa corresponent.»

«Art. 234

Sense perjudici del dret general d'accés a la informació municipal reconegut als veïns en general, les entitats a què es refereixen els articles anteriors gaudiran, sempre que ho sol·licitin expressament, dels següents drets:

a) Rebre al seu domicili social les convocatòries dels òrgans col·legiats municipals que celebren sessions públiques quan en l'ordre del dia figurin qüestions relacionades amb l'objecte social de l'entitat. En els mateixos supòsits rebran les resolucions i acords adoptats pels òrgans municipals.

b) Rebre les publicacions, periòdiques o no, que editi l'Ajuntament, sempre que resultin d'interès per a l'entitat, atès el seu objecte social.»

2/2003, de 28 d'abril (en endavant, TRLMRLC), relatiu a la informació i la participació ciutadanes, ultra reproduir el contingut dels articles 18.1 e), 49 i 69 LRBRL, abans transcrits, afegeix:

«Article 155. Publicitat de les actuacions locals

155.1 La corporació, per acord del ple, ha de determinar els mitjans necessaris per donar publicitat als acords adoptats per la corporació i les convocatòries dels òrgans les sessions dels quals siguin públiques, a fi de garantir el dret dels ciutadans a la més àmplia informació sobre les activitats de l'ens local.

155.2 Tots els ciutadans tenen dret a:

a) Obtenir còpies i certificacions acreditatives dels acords adoptats per les corporacions locals i dels seus antecedents. Per exercir aquest dret cal que el sol·licitant acrediti la seva condició d'interessat en el procediment, d'acord amb el que disposa la legislació sobre procediment administratiu.

b) Consultar la documentació, els arxius i els registres de la corporació. Per exercir aquest dret cal que la documentació tingui la condició de pública o s'acrediti un interès directe en l'assumpte. No és necessari aquest requisit si es tracta de documentació històrica, d'acord amb el que estableix la Llei d'arxius de Catalunya.

155.3 Els drets anteriors resten, en qualsevol cas, limitats en tot allò que afecta la seguretat i la defensa de l'Estat, la investigació de delictes o la intimitat de les persones.

155.4 El procediment per exercir el dret d'informació s'ha de regular per acord del ple. En qualsevol cas, la denegació ha d'ésser motivada i justificada d'acord amb els supòsits establerts legalment.

155.5 Els reglaments i les ordenances locals poden ésser consultats en qualsevol moment per tots els ciutadans.»

«Article 156. Publicitat de les sessions

156.1 Les sessions del ple de les corporacions locals són públiques. No obstant això, poden ésser secrets el debat i la votació d'aquells assumptes que poden afectar el dret fonamental dels ciutadans a què es refereix l'article 18.1 de la Constitució, quan així s'acordi per majoria absoluta. No són públiques les sessions de les comissions de govern.

156.2 Són també públiques les sessions dels òrgans de participació.

156.3 Les sessions dels altres òrgans de govern són secretes, llevat que es disposi altrament per acord del ple.»

«Article 164. Dret d'informació

164.1 Tots els membres de les corporacions locals tenen dret a obtenir de l'alcalde o alcaldessa o del president o presidenta, o de la comissió de govern, tots els antecedents, les dades o les informacions que són en poder dels serveis de la corporació i són necessaris per al desenvolupament de llur funció.

164.2 Els serveis de la corporació han de facilitar directament informació als membres de les corporacions quan:

- a) Exerceixin funcions delegades i la informació es refereixi a assumptes propis de llur responsabilitat.
- b) Es tracti d'assumptes inclosos en l'ordre del dia de les sessions dels òrgans col·legiats dels quals són membres.
- c) Es tracti de l'accés a informació o documentació de la corporació local que sigui de lliure accés als ciutadans.

164.3 En els altres casos, la sol·licitud d'informació s'entén com a acceptada per silenci administratiu si no es dicta resolució denegatòria en el termini de quatre dies a comptar de la data de presentació de la sol·licitud. En qualsevol cas, la resolució denegatòria s'ha de motivar, i només es pot fonamentar en els supòsits següents:

- a) Quan el coneixement o la difusió de la informació pugui vulnerar el dret constitucional a l'honor, la intimitat personal o familiar o a la pròpia imatge.
- b) Quan es tracti de matèries afectades per la legislació general sobre secrets oficials o per secret sumarial.

164.4 El que disposen els apartats anteriors s'entén sens perjudici de l'obligació de facilitar a tots els membres de la corporació la documentació íntegra de tots els assumptes inclosos en l'ordre del dia de les sessions dels òrgans col·legiats, des del mateix moment de la convocatòria. Quan es tracti d'un assumpte inclòs per declaració d'urgència, s'haurà de distribuir, com a mínim, la documentació indispensable per poder tenir coneixement dels aspectes essencials de la qüestió sotmesa a debat.

164.5 Els membres de la corporació tenen dret a obtenir còpia de la documentació a la qual tenen accés. Aquesta còpia es pot obtenir en

format paper o bé en el suport tècnic que permeti d'accedir a la informació requerida.

164.6 Els membres de la corporació han de respectar la confidencialitat de la informació a què tenen accés per raó del càrrec si el fet de publicar-ho pot perjudicar els interessos de l'ens local o de tercers.»

«Article 178. Ordenances i reglaments³⁹

»178.1 [...].

178.2 Les ordenances, els reglaments i els acords municipals d'aprovació definitiva dels plans urbanístics, inclòs l'articulat de les normes urbanístiques corresponents, s'han de publicar conforme el que estableix la legislació estatal de règim local.»

3.4.2.2. Lleis especials

3.4.2.2.1. Llei 9/1968, de 5 d'abril, de Secrets Oficials

Tot i tractar-se d'una llei preconstitucional, encara es troba vigent, en la versió modificada per la Llei 48/1978, de 7 d'octubre. El seu preàmbul s'encarrega d'establir la publicitat de l'activitat dels òrgans de l'Estat com a principi general, «fins i tot quan no estigui expressament declarat» per les anomenades llavors *Lleis Fonamentals*, principi que es justifica amb l'afirmació «les coses públiques que interessin a tothom poden i han de ser conegudes per tothom.»

Aquesta regla general, però, troba excepció en les matèries que, en consideració al perill que llur coneixement pot comportar per a la seguretat i defensa de l'Estat, siguin declarades expressament «classificades», en les categories de «secret» o «reservat» (segons el grau de protecció requerit en cada cas), per la qual cosa llur accés resta limitat tan sols a persones degudament autoritzades a aquest efecte, d'acord amb la regulació continguda per la Llei:

«Article 1.

³⁹ A nivell reglamentari, *vid.* art. 60 a 66 del Decret 179/1995, de 13 de juny, pel qual s'aprova el reglament d'obres, activitats i serveis dels ens locals.

Principi de publicitat en l'actuació dels òrgans de l'Estat. Excepcions

1. Els Òrgans de l'Estat han d'estar sotmesos en llur activitat al principi de publicitat, d'acord amb les normes que regeixin llur actuació, tret els casos en què per la naturalesa de la matèria sigui aquesta expressament «classificada», el secret o coneixement limitat de la qual resta emparat per la present Llei.
2. Tindran caràcter secret, sense necessitat de prèvia classificació, les matèries així declarades per Llei.»

«Article 2.

Matèries susceptibles de ser declarades classificades

Als efectes d'aquesta Llei podran ser declarades “matèries classificades” els assumptes, actes, documents, informacions, dades i objectes el coneixement dels quals per persones no autoritzades pugui lesionar o posar en perill la seguretat i defensa de l'Estat»

«Article 8.

Efectes de la qualificació d'un assumpte com a secret o reservat

Les qualificacions de secret o reservat, fetes d'acord amb les termes de la present Llei i de les disposicions que reglamentàriament es dictin per a la seva aplicació, determinaran, entre d'altres, els següents efectes:

- A) Només podran tenir coneixement de les «matèries classificades» els òrgans i les persones degudament facultades a aquest efecte i amb les formalitats i limitacions que en cada cas s'estableixin.
- B) La prohibició d'accés i les limitacions de la circulació a persones no autoritzades en locals, llocs o zones en què radiquin les «matèries classificades.»
- C) El personal que serveixi en l'Administració de l'Estat i les Forces Armades estarà obligat a complir amb les mesures que es trobin previstes per protegir les “matèries classificades”.»

Emilio Guichot⁴⁰ al·ludeix a aquesta matèria en afirmar que l'article 37 de la Llei 30/1992, en la seva versió anterior a la Llei 19/2013, compatibilitzava les excepcions referides en el seu punt 5è a la defensa nacional i seguretat de l'Estat amb la remissió que l'apartat 6è fa a la normativa específica d'accés a

⁴⁰ GUICHOT REINA, Emilio, *Transparencia y acceso a la información pública en España: análisis y propuestas legislativas*, Fundación Alternativas, 170/2011.

«arxius sotmesos a la normativa sobre matèries classificades», existint doncs un paral·lelisme entre el límit d'accés establert en l'article 105 CE, el previst en l'article 37.5 de la Llei 30/1992 i les matèries que poden classificar-se com a secretes, tot i que l'autor critica el fet que cap d'aquestes normes concreti què ha d'entendre's com a «assumptes relatius a seguretat i defensa», així com que la Llei 9/1968 pateix de greus mancances, com ara la manca d'exigència de motivació en les classificacions o l'exigència en tot cas d'una desclassificació, entre d'altres, defectes tots ells que responen sens dubte a una lògica preconstitucional.

3.4.2.2.2. Llei 37/2007, de 16 de novembre, sobre reutilització de la informació del sector públic

Amb la transposició de la Directiva 2003/98/CE, de 17 de novembre de 2003, la Llei 37/2007, al seu torn desplegada pel Reial Decret 1495/2011, de 24 d'octubre, reconeix en la informació generada des de les instàncies públiques un interès, no només per als ciutadans com a element de transparència i guia per a la participació democràtica, sinó també per a les empreses, a l'hora d'operar en els seus àmbits d'actuació i contribuir al creixement econòmic i a la creació d'ocupació. Quan la Llei emprà el terme «reutilització de la informació pública» s'està referint doncs a l'ús dels documents que recullen, produeixen, reproduïxen o difonen les administracions i els organismes del sector públic per a finalitats diferents a les pròpies del servei a l'interès públic, ja siguin finalitats comercials o no.

És per això que l'objectiu fonamental de la Llei rau en donar publicitat a tots els documents de lliure disposició que estan en poder del sector públic referents, no només als procediments polítics, sinó també als judicials, econòmics i administratius, com a instrument essencial per a l'exercici del dret al coneixement, principi bàsic de la democràcia. De fet, la posada a disposició del públic d'informació pública o el seu accés constitueixen dos possibles pressupòsits per a la reutilització posterior de la informació disposada o obtinguda. Atesa aquesta vinculació entre la reutilització i el previ accés a la informació pública, l'article 3 de la Llei, a l'hora de definir els supòsits en els quals no resulta d'aplicació, es remet a les excepcions al dret d'accés previstes en l'article 37 de la Llei 30/1992, remissió que avui s'ha d'entendre feta a les excepcions previstes a la Llei 19/2013.

«Article 1. Objecte.

Aquesta Llei té per objecte la regulació bàsica del règim jurídic aplicable a la reutilització dels documents elaborats o custodiats per les administracions i els organismes del sector públic.

L'aplicació d'aquesta Llei s'ha de fer sense perjudici del règim aplicable al dret d'accés als documents i a les especialitats que preveu la seva normativa reguladora.»

«Article 2. Àmbit subjectiu d'aplicació.

S'entén per administracions i organismes del sector públic als efectes d'aquesta Llei:

a) L'administració general de l'Estat, les administracions de les comunitats autònomes i les entitats que integren l'administració local.

b) Les entitats gestores i els serveis comuns de la Seguretat Social.

c) Els organismes autònoms, les agències estatals i qualssevol entitats de dret públic que, amb independència funcional o amb una especial autonomia reconeguda per la Llei, tinguin atribuïdes funcions de regulació o control de caràcter extern sobre un determinat sector o activitat.

d) Les entitats de dret públic amb personalitat jurídica pròpia, vinculades o dependents de qualsevol de les administracions públiques:

1r Que hagin estat creades per satisfer específicament necessitats d'interès general que no tinguin caràcter industrial o mercantil.

2n Que es tracti d'entitats l'activitat de les quals estigui majoritàriament finançada per les administracions públiques o altres entitats de dret públic, o bé la gestió de les quals estigui sotmesa a un control per part d'aquestes últimes, o els òrgans d'administració, de direcció o de vigilància de les quals estiguin compostos pels membres dels quals més de la meitat siguin nomenats per les administracions públiques i altres entitats de dret públic.

e) Els consorcis dotats de personalitat jurídica pròpia a què es refereixen l'article 6, apartat 5, de la Llei 30/1992, de 26 de novembre, de règim jurídic de les administracions públiques i del procediment administratiu comú, i la legislació de règim local.

f) Les fundacions del sector públic que preveu la legislació en matèria de fundacions.

g) Les associacions constituïdes per les administracions, organismes i entitats esmentats en les lletres anteriors.»

«Article 3. Àmbit objectiu d'aplicació.

1. S'entén per reutilització l'ús de documents que estan en poder de les administracions i els organismes del sector públic, de persones físiques o jurídiques, amb fins comercials o no comercials, sempre que aquest ús no constitueixi una activitat administrativa pública. Queda exclòs d'aquest concepte l'intercanvi de documents entre administracions i organismes del sector públic en l'exercici de les funcions públiques que tinguin atribuïdes.

2. Aquesta Llei s'aplica als documents elaborats o custodiats per les administracions i els organismes del sector públic, la reutilització dels quals sigui autoritzada per aquests.

S'entén per document tota informació sigui quin sigui el seu suport material o electrònic així com la seva forma d'expressió gràfica, sonora o en imatge utilitzada. A aquests efectes no es consideren documents els programes informàtics que estiguin protegits per la legislació específica que els sigui aplicable.

3. Aquesta Llei no és aplicable als documents següents que estiguin en les administracions i els organismes del sector públic que preveu l'article 2:

a) Els documents sobre els quals hi hagi prohibicions o limitacions en el dret d'accés en virtut del que preveu l'article 37 de la Llei 30/1992, de 26 de novembre, de règim jurídic de les administracions públiques i del procediment administratiu comú i les altres normes que regulen el dret d'accés o la publicitat registral amb caràcter específic.

b) Els documents que afectin la defensa nacional, la seguretat de l'Estat, la protecció de la seguretat pública, així com els sotmesos al secret estadístic i a la confidencialitat comercial i, en general, els documents relacionats amb actuacions sotmeses per una norma en deure de reserva, secret o confidencialitat.

c) Els documents per a l'accés dels quals es requereixi ser titular d'un dret o interès legítim.

d) Els documents que es troben en les administracions i els organismes del sector públic per a finalitats alienes a les funcions de servei públic que tinguin atribuïdes definides d'acord amb la normativa vigent.

e) Els documents sobre els quals hi hagi drets de propietat intel·lectual o industrial per part de tercers. No obstant això, aquesta Llei no afecta l'existència de drets de propietat intel·lectual de les administracions i els

organismes del sector públic ni la seva possessió per aquests, ni restringeix l'exercici d'aquests drets fora dels límits que estableix aquesta Llei. L'exercici dels drets de propietat intel·lectual de les administracions i els organismes del sector públic s'ha de fer de manera que se'n faciliti la reutilització.

f) Els documents conservats per les entitats que gestionin els serveis essencials de radiodifusió sonora i televisiva i les seves filials.

g) Els documents conservats per institucions educatives i d'investigació, com ara centres escolars, universitats, arxius, biblioteques i centres d'investigació, incloent-hi d'organitzacions creades per a la transferència dels resultats de la investigació.

h) Els documents conservats per institucions culturals com ara museus, biblioteques, arxius històrics, orquestres, òperes, ballets i teatres.

4. El que preveu aquesta Llei no restringeix les previsions més favorables que estableixin les lleis sectorials sobre l'accés o la reutilització.»

«Article 4. Règim administratiu de la reutilització.

1. Els documents de les administracions i els organismes del sector públic són reutilitzables en els termes que preveu aquesta Llei.

2. Les administracions i els organismes del sector públic poden optar perquè els diferents documents que estan en el seu poder siguin reutilitzables d'acord amb alguna o algunes de les modalitats següents:

a) Reutilització de documents posats a disposició del públic sense subjecció a condicions.

b) Reutilització de documents posats a disposició del públic amb subjecció a condicions establertes en llicències tipus.

c) Reutilització de documents prèvia sol·licitud, de conformitat amb el procediment que preveuen l'article 10 o, si s'escau, la normativa autonòmica, i en aquests supòsits es pot incorporar condicions establertes en una llicència.

» 3; 4; 5; 6 [...].»

«Article 10. Procediment de tramitació de sol·licituds de reutilització.

1. Les sol·licituds de reutilització de documents administratius s'han d'adreçar a l'òrgan competent, i per aquest s'entén aquell en poder del qual estiguin els documents la reutilització dels quals se sol·licita. Les sol·licituds les han de presentar les persones físiques o jurídiques que

pretenguin reutilitzar els documents de conformitat amb el que preveu aquesta Llei.

No obstant això, quan l'òrgan al qual s'ha adreçat la sol·licitud no disposi de la informació requerida però tingui coneixement de l'Administració o l'organisme que la té, li ha de trametre tan aviat com li sigui possible la sol·licitud en què se'n doni compte al sol·licitant.

Quan això no sigui possible, ha d'informar directament el sol·licitant sobre l'Administració o l'organisme del sector públic al qual, segons el seu coneixement, s'ha d'adreçar per sol·licitar la informació esmentada.

2. La sol·licitud ha de reflectir el contingut que preveu l'article 70.1 de la Llei 30/1992, i ha d'identificar el document o els documents susceptibles de reutilització i especificar-hi els fins, comercials o no comercials, de la reutilització. No obstant això, quan una sol·licitud estigui formulada de manera imprecisa, l'òrgan competent ha de demanar al sol·licitant que la concreti i li ha d'indicar expressament que si no ho fa se'l tindrà per desistit de la seva sol·licitud, en els termes que preveu l'article 71 de la Llei 30/1992.

El sol·licitant ha de concretar la seva petició en el termini de deu dies a comptar de l'endemà de la recepció d'aquest requeriment. A aquests efectes, l'òrgan competent ha d'assistir el sol·licitant per delimitar el contingut de la informació sol·licitada.

El còmput del termini per resoldre la sol·licitud d'informació s'entén suspès pel temps que transcorri entre la notificació del requeriment i el seu efectiu compliment pel destinatari o, si hi manca, pel transcurs del termini concedit, i s'ha d'informar el sol·licitant de la suspensió del termini per emetre resolució.

3. L'òrgan competent ha de resoldre les sol·licituds de reutilització en el termini màxim de vint dies des de la recepció de la sol·licitud en el registre de l'òrgan competent per a la seva tramitació, amb caràcter general. Quan pel volum i la complexitat de la informació sol·licitada sigui impossible complir aquest termini es pot ampliar el termini de resolució en vint dies més. En aquest cas s'ha d'informar el sol·licitant, en el termini màxim de deu dies, de qualsevol ampliació del termini, i de les raons que el justifiquen.

4. Les resolucions que tinguin caràcter estimatori poden autoritzar la reutilització dels documents sense condicions o bé suposen l'atorgament de l'oportuna llicència per a la seva reutilització en les condicions pertinents imposades a través d'aquesta. En tot cas la resolució

estimatòria suposa la posada a disposició del document en el mateix termini que l'apartat anterior preveu per emetre resolució.

5. Si la resolució denega totalment o parcialment la reutilització sol·licitada, s'ha de notificar al sol·licitant, i se li han de comunicar els motius de l'esmentada negativa en els terminis esmentats en l'apartat 3, motius que han d'estar fundats en alguna de les disposicions d'aquesta Llei o en l'ordenament jurídic vigent.

6. En cas que la resolució desestimària estigui fundada en l'existència de drets de propietat intel·lectual o industrial per part de tercers, l'òrgan competent ha d'incloure una referència a la persona física o jurídica titular dels drets quan aquesta sigui coneguda, o, alternativament, al cedent del qual l'organisme hagi obtingut els documents.

7. En tot cas, les resolucions adoptades han de contenir una referència a les vies de recurs a què es pugui acollir, si escau, el sol·licitant, en els termes que preveu l'article 58.2 de la Llei 30/1992, de 26 de novembre, de règim jurídic de les administracions públiques i del procediment administratiu comú.

8. Si en el termini màxim previst per emetre resolució i notificar-la no s'ha dictat resolució expressa, el sol·licitant pot entendre desestimada la seva sol·licitud.»

3.4.2.2.3. Especial referència a la normativa d'arxius i documents

De la Llei 10/2001, de 13 de juliol, d'arxius i documents, podem destacar els articles següents:

«Article 6. *Enumeració dels documents públics*

1. Als efectes d'aquesta Llei són documents públics els que produeixen o reben en l'exercici de llurs funcions:

- a) El president, el Govern i l'Administració de la Generalitat.
- b) El Parlament de Catalunya, el Síndic de Greuges, la Sindicatura de Comptes i el Consell Consultiu i totes les altres institucions de la Generalitat no dependents de la seva administració.
- c) Les administracions locals.
- d) Els òrgans amb seu a Catalunya de l'administració general i dels poders de l'Estat.

- e) Els òrgans amb seu a Catalunya de la Unió Europea i d'institucions públiques internacionals.
- f) Les entitats de dret públic o privat vinculades a qualsevol de les administracions públiques o que en depenen.
- g) Les empreses i les institucions privades concessionàries de serveis públics, en allò que fa referència a aquestes concessions.
- h) Els fedataris i els registres públics.
- i) Les corporacions privades de dret públic.
- j) Les persones i les entitats privades que exerceixen funcions públiques, en allò que fa referència a aquestes funcions.
- k) Qualsevol entitat pública o entitat dependent d'una entitat pública no inclosa en les lletres precedents.

2. Es consideren inclosos en l'enumeració de l'apartat 1 els documents produïts o rebuts per les persones físiques que ocupen càrrecs polítics en institucions públiques, sempre que aquests documents tinguin relació amb les funcions administratives o polítiques pròpies del càrrec.»

«Article 7. *Responsabilitats dels titulars de documents públics*

1. Totes les administracions i les entitats titulars de documents públics han de disposar d'un únic sistema de gestió documental que abasti la producció, la tramitació, el control, l'avaluació i la conservació dels documents i l'accés d'aquests i en garanteixi el tractament correcte mentre siguin utilitzats administrativament en les fases activa i semiactiva.

» 2; 3 [...].

4. Les administracions i les entitats titulars de documents públics, i específicament els òrgans responsables de custodiar-los, hi han de fer possible l'accés i lliurar-ne una còpia o un certificat a les persones que en cada cas hi tinguin dret. En qualsevol cas, cal garantir el dret a la intimitat personal i la reserva de les dades protegides per la llei.

5. Les administracions i les entitats titulars de documents públics han de destinar els recursos necessaris per aconseguir el tractament de llurs documents en el grau que la llei exigeix i que els drets dels ciutadans justifiquen.

» 6 [...].»

«Article 19. La Comissió Nacional d'Accés, Avaluació i Tria Documental

1. La Comissió Nacional d'Accés, Avaluació i Tria Documental és un òrgan col·legiat de caràcter tècnic, adscrit a la direcció general competent en matèria d'arxius. La seva composició s'ha d'establir per reglament, el qual ha de disposar que, entre els seus membres, n'hi hagi de designats per les entitats representatives dels professionals dels arxius i de les administracions locals. .

2. 2. La Comissió Nacional d'Accés, Avaluació i Tria Documental exerceix les funcions següents:

a) Quant a l'accés a la documentació:

Primera. Promoure l'exercici del dret d'accés als documents de les persones i les entitats públiques i privades.

Segona. Emetre informe sobre les reclamacions de les persones i de les entitats públiques i privades que considerin vulnerat llur dret d'accés als documents.

Tercera. Emetre informe sobre les derogacions singulars de la normativa sobre accés als documents, en els termes establerts per l'article 34.3.

Quarta. Les que estableix l'article 34.4 en relació amb l'accés als documents públics.

b) Quant a l'avaluació i la tria de la documentació:

Primera. Elaborar les taules d'avaluació documental, elevar-les a l'aprovació del conseller o consellera de Cultura i controlar-ne l'aplicació correcta.

Segona. Resoldre les sol·licituds d'avaluació de documents públics.

Tercera. Avaluar els documents privats integrants del patrimoni documental que no hagin estat declarats d'interès nacional ni inclosos en el Catàleg del patrimoni cultural català, i autoritzar-ne l'eliminació, si escau.»

«Article 34. *Accés als documents públics*

1. D'una manera general, totes les persones tenen dret a accedir als documents que formen part de procediments administratius closos.

2. L'accés als documents públics només pot ésser denegat en aplicació de les limitacions legalment establertes. Les denegacions del dret d'accés als documents públics s'han de fer per resolució motivada. El fet que un document no sigui en un arxiu no l'exclou de consulta pública.

3. Excepcionalment, amb l'informe previ de la Comissió Nacional d'Accés, Avaluació i Tria Documental, l'Administració de la Generalitat, les administracions locals o les altres entitats públiques poden, respecte a llurs documents:

a) Permetre l'accés a documents exclosos de consulta pública, en casos de peticions per interessos legítims o científics, tot preservant les situacions protegides per la llei i garantint la intimitat de les persones.

b) Denegar l'accés a documents no exclosos de consulta pública que no hagin estat qualificats expressament d'accessibles per la normativa, sempre que es consideri que, d'acord amb la llei, perjudiquen interessos generals o de les persones.

4. La Comissió Nacional d'Accés, Avaluació i Tria Documental ha d'establir criteris sobre l'aplicació de la normativa que regeix l'accés als documents públics. En resoldre les sol·licituds d'avaluació de documents públics, la Comissió ha de fer constar el règim aplicable a l'accés als documents que s'hagin de conservar.

5. Les limitacions a la consulta de documents custodiats en els centres integrants del Sistema d'Arxius de Catalunya s'han de fer públiques perquè els usuaris en tinguin coneixement.»

«Article 35. *Exercici del dret d'accés a documents públics*

1. El termini per a resoldre les sol·licituds d'accés a documents públics és de dos mesos. Si, passat aquest termini, no s'ha dictat resolució, s'entén que la sol·licitud ha estat desestimada, sens perjudici que la persona sol·licitant pugui reclamar a l'Administració que compleixi la seva obligació de resoldre-la.

« 2; 3 [...].

4. Les administracions públiques i els arxius integrants del Sistema d'Arxius de Catalunya s'han de dotar dels recursos i els mitjans tècnics necessaris per a facilitar als ciutadans l'exercici del dret d'accés als documents.»

«Article 36. *Vigència de les exclusions de consulta*

1. D'una manera general, les exclusions establertes legalment quant a la consulta de documents públics queden sense efecte al cap de trenta anys de la producció del document, llevat que la legislació específica disposi una altra cosa. Si es tracta de documents que contenen dades personals que puguin afectar la seguretat, l'honor, la intimitat o la imatge de les persones, com a norma general, i llevat que la legislació específica

disposi una altra cosa, poden ésser objecte de consulta pública amb el consentiment dels afectats o quan hagin passat vint-i-cinc anys d'ençà de la seva mort o, si no se'n coneix la data, cinquanta anys d'ençà de la producció del document.

2. Per reglament es poden establir, respecte a classes determinades de documents, terminis de vigència diferents dels previstos per l'apartat 1.»

Aquesta llei aborda la qüestió dels documents públics des de la perspectiva que representa per a l'interès general la preservació de la documentació de Catalunya.

Tot i que aquest plantejament ens permet situar la normativa d'arxius i documents entre la normativa sectorial de l'àmbit de la cultura⁴¹, no hi ha dubte que presenta punts de contacte amb la legislació transversal de transparència i accés a la informació, en concret, tant amb la Llei 19/2013 com amb la futura llei que pugui aprovar el Parlament de Catalunya.

D'una banda, ambdós règims responen al principi originari de transparència com ho demostra el fet que la Llei 10/2001 expressi en el seu preàmbul que «[l]a Llei [...] [r]econeix que l'accés als documents públics és un dret que té tota persona, independentment de la nacionalitat, de la condició o de la funció que tingui, dret que tan sols es pot denegar en aplicació de les limitacions establertes legalment. Així mateix, la Llei considera que per a les administracions públiques la gestió correcta dels documents és essencial pel que fa a la seguretat jurídica i a l'actuació eficaç i transparent i amb obertura a la participació ciutadana.» O que en l'exposició de motius del Decret 13/2008, de 22 de gener, sobre accés, avaluació i tria de documents s'afirmi que «el Decret aplica els principis sobre transparència i accés a la informació previstos a l'Informe sobre el Bon Govern i Transparència Administrativa de 27 de juliol de 2005, que va emetre un grup de treball creat per acord de Govern de 21 de desembre de 2004.»

De l'altra banda, difícilment es pot concebre el dret d'accés a la informació pública sense una adequada infraestructura de tractament de la informació que és constituïda precisament pel sistema arxivístic. Un document públic que hagi estat eliminat o que no resulti localitzable pot suposar, en la pràctica, un obstacle insalvable per la transparència. D'aquí la importància

⁴¹ Art. 127 de l'Estatut d'Autonomia de Catalunya.

dels mandats que la Llei adreça en l'article 7 a totes les administracions i les entitats titulars de documents públics.

La Llei 10/2001 parteix del concepte de «document» que ofereix l'article 19.1 de la Llei 9/1993, de 30 de setembre, del patrimoni cultural català, segons el qual: «Als efectes d'aquesta Llei, s'entén per document tota expressió en llenguatge oral, escrit, d'imatges o de sons, natural o codificat, recollida en qualsevol mena de suport material, i qualsevol altra expressió gràfica que constitueixi un testimoni de les funcions i les activitats socials de l'home i dels grups humans, amb exclusió de les obres d'investigació o de creació.»

Segons la Llei, la documentació pot trobar-se en tres fases distintes:

1. Fase activa: la documentació administrativa que una unitat tramita o utilitza habitualment en les seves activitats. Un cop acabada aquesta fase, els documents s'han de transferir a l'arxiu corresponent.
2. Fase semiactiva: la documentació administrativa que, un cop conclosa la tramitació ordinària, no és utilitzada d'una manera habitual per la unitat que l'ha produïda en la seva activitat. Un cop concloses les fases activa i semiactiva, caldrà avaluar el document públic per tal de decidir-ne la conservació o bé l'eliminació. Cap document públic no pot ser eliminat si no és amb subjecció a la normativa reglamentària⁴².
3. Documentació inactiva o històrica: la documentació administrativa que, un cop conclosa la vigència administrativa immediata, posseeix valors primordialment de caràcter cultural o informatiu. Si l'avaluació determina la decisió de conservació permanent, els documents s'han d'aplegar en l'arxiu històric pertinent.

Menció especial mereix la Comissió Nacional d'Accés, Avaluació i Tria Documental que la Llei defineix com a l'òrgan consultiu de l'Administració de la Generalitat en matèria d'arxius (article 19 Llei 10/2001). Es tracta d'un òrgan col·legiat de caràcter tècnic dels que integren el Sistema d'Arxius de Catalunya i que té, entre altres funcions: promoure l'exercici del dret d'accés; informar (informe potestatiu i no vinculant) sobre les reclamacions efectuades per qui consideri vulnerat el seu dret d'accés; informar (informe preceptiu i no vinculant) en els supòsits de derogació singular de la

⁴² Decret 13/2008, de 22 de gener, sobre accés, avaluació i tria de documents.

normativa previstos en l'article 34.3; i establir criteris sobre l'aplicació de la normativa que regeix l'accés als documents públics.

És precisament la legislació sobre arxius i documents l'única que, a data d'avui, en l'ordenament jurídic català, contempla i regula aspectes tan estretament vinculats a la transparència i l'accés a la informació com les nocions de document, d'arxiu, o de sistema de gestió documental; defineix i delimita els documents públics i determina les responsabilitats dels seus titulars; i, el que encara és més decisiu, dedica tot un Títol de la Llei a regular l'accés als documents, atribuint facultats substantives a un òrgan tècnic col·legiat com és la Comissió Nacional, d'Accés, Avaluació i Tria Documental (CNAATD).

Aquesta realitat jurídica, a judici de l'Oficina Antifrau, determina la necessitat que el legislador abordi la qüestió de la coexistència i coherència entre ambdós blocs normatius doncs, de no fer-ho, es corre el risc d'acabar integrant un nou sistema normatiu en matèria d'accés a la informació que podria col·lidir i entrar en contradicció amb la fins ara vigent normativa d'arxius i documents, ocasionant dificultats interpretatives i, el que és pitjor, generant inseguretat jurídica.

D'entrada, es constata que tant la vigent Llei 10/2001, d'arxius i documents com la Llei 19/2013 presenten identitat objectiva i subjectiva, en el sentit que contemplen els mateixos subjectes obligats així com un objecte de regulació (informació pública—documents) de significació pràcticament equivalent⁴³.

Assentat això, és fàcilment constatable que el règim que desenvolupa cada norma només es parcialment coincident, i és en aquests àmbits de coincidència on hem de centrar la nostra atenció.

La Llei 10/2001 dedica tant el seu article 19.2 a) com el Títol IV a l'accés als documents i ho fa disciplinant aspectes tals com:

1. Reconeixement del dret de totes les persones a accedir a documents públics (art. 34.1)
2. Remissió a les limitacions legals d'accés (art. 34.2 i 5)

⁴³ Pel que fa l'àmbit objectiu, *vid.* Art. 13 Llei 19/2013 i art. 2.a) Llei 10/2001; en relació amb els subjectiu, *vid.* art. 2 Llei 19/2013 i art. 6 Llei 10/2001 (també art. 3 Decret 13/2008).

3. Terminis de les exclusions de consulta (art. 36)
4. Procediment per exercir el dret d'accés (art. 35). Termini, sentit del silenci, accés parcial, format...
5. Atribució de funcions a la CNAATD (art. 19.2 a)

La Llei 10/2001 institueix un òrgan col·legiat de caràcter tècnic (art. 19) al que atribueix funcions en dos àmbits clarament diferenciats: accés a la documentació i avaluació i tria de la documentació.

D'aquestes funcions, la relativa a l'avaluació i tria documental es troba estretament vinculada a la disciplina arxivística i, per tant, té un destacat caràcter tècnic especialitat que no interfereix en la regulació de la matèria de transparència.

No succeeix el mateix amb la primera de les funcions, atès que constitueix un clar punt de convergència i conflicte que ha de comportar la supressió, en la Llei 10/2001, no només del règim d'accés que s'hi preveu, sinó també d'aquelles funcions que aquesta norma reconeix a la CNAATD en matèria d'accés.

En aquest sentit, passem a analitzar les previsions contingudes en la Llei 10/2001 així com en el reglament que la desenvolupa —aprovat per Decret 13/2008, de 22 de gener, sobre accés, avaluació i tria de documents—, en relació amb l'accés a la informació pública:

a) Promoure l'exercici del dret d'accés als documents. Al respecte val a dir, d'entrada, que ni en la pròpia Llei 10/2001 ni en el Decret 13/2008 no es regula el contingut d'aquesta funció. En qualsevol cas, una funció com aquesta hauria de recaure en l'organisme independent i especialitzat que hagi de tutelar el dret d'accés.

Suggerim, doncs, la supressió de dita funció de la CNAATD mitjançant la derogació de l'article 19.2 a) Primera i llur incorporació com a una de les funcions de l'òrgan de tutela del dret d'accés.

b) Informe (potestatiu) sobre reclamacions de les persones i de les entitats públiques i privades que considerin vulnerat llur dret d'accés als

documents. Tal previsió es troba desenvolupada reglamentàriament per l'article 5 del Decret 13/2008⁴⁴.

La petició d'informe rep un tractament similar al que correspondria a un procés resolutori d'impugnació, però el precepte omet regular, en puritat, el propi procés de la reclamació. En canvi, l'article 24 de la Llei 19/2013 o els art. 39 i 42 de la PLT, sí preveuen un règim impugnatori de reclamació com a garantia essencial de la tutela del dret d'accés a la informació pública.

Ara bé, en el marc d'aquest nou procediment resolutori de reclamació, i als efectes merament dialèctics, cabria la possibilitat de plantejar-se mantenir aquest informe facultatiu. Tanmateix, aquesta possible compatibilitat exigiria, d'una banda, incloure el tràmit d'informe en l'article 42 PLT, i d'una altra, modificar diversos aspectes dels previstos en aquest art. 5 del Decret 13/2008:

- modificar la regulació relativa a la petició de l'informe, que ha de deixar de ser un dret o facultat dels ciutadans per a passar a configurar-se com un tràmit que pot (o ha de) dur a terme l'òrgan de tutela en matèria de transparència, en el sí del procediment de resolució de la reclamació. En coherència, seria necessari suprimir els apartats 1, 2, 3, 4 i 5 de l'article 5;
- S'hauria de determinar si l'informe ha de ser un tràmit preceptiu o facultatiu;

⁴⁴ «Article 5

Informe sobre reclamacions d'accés a documents

5.1 Les persones i entitats, públiques o privades, que considerin vulnerat el seu dret d'accés als documents o qualsevol organisme competent per resoldre reclamacions sobre l'accés als documents poden sol·licitar un informe a la Comissió Nacional d'Accés, Avaluació i Tria Documental sobre la reclamació, el qual no és vinculant.

5.2 La sol·licitud d'informe per la persona afectada s'ha de presentar dins el termini de dos mesos des de la comunicació de la denegació d'accés. En el cas que la persona sol·licitant no hagi obtingut resposta de la persona o entitat titular dels documents a la seva sol·licitud d'accés, la sol·licitud a la Comissió es pot presentar sense límit temporal.

5.3 La sol·licitud d'informe a la Comissió s'ha d'acompanyar de còpia de la sol·licitud d'accés presentada pel o per la reclamant a la persona o entitat objecte de reclamació, així com de la resposta obtinguda, si n'hi ha hagut. Qui reclama pot adjuntar amb la sol·licitud altra documentació que consideri d'interès.

5.4 La persona o entitat objecte de la reclamació ha de facilitar a la Comissió la informació i els antecedents que aquesta li demani.

5.5 Abans de l'emissió de l'informe, cal donar audiència a les persones interessades. La Comissió pot prescindir d'aquest tràmit quan no tingui en compte altres fets, al·legacions o proves que els adduïts tant en la sol·licitud com en la resolució denegatòria d'aquella.

5.6 La Comissió ha d'emetre informe sobre la reclamació en el termini de dos mesos i l'ha de notificar tant a qui ha reclamat com a la persona o entitat objecte de la reclamació o bé a l'organisme que ha sol·licitat l'informe.»

- en relació amb l'apartat 6 de l'article, caldria reduir dràsticament el termini per emetre l'informe, atès que ha de respectar el termini de 2 mesos que l'article 42.1 del text de PLT concedeix a la Comissió de transparència per a resoldre la reclamació;

- en darrer terme, caldria eliminar el deure de notificació a les persones interessades que s'indica en el mateix apartat 6 i substituir-lo pel corresponent deure de comunicació a la Comissió de Garantia del Dret d'Accés a la Informació Pública —òrgan al que la PLT encomana el coneixement de la reclamació especial en matèria del dret d'accés—, que va sol·licitar l'informe.

Amb caràcter alternatiu a l'anterior hipòtesi, el legislador també es podria plantejar donar entrada en l'òrgan de tutela del dret d'accés a la informació d'una persona designada per la CNAATD amb la finalitat de reforçar el criteri tècnic en matèria arxivística en les decisions a prendre en el si d'aquell òrgan de tutela⁴⁵.

c) Informe (preceptiu) sobre derogacions singulars de la normativa sobre accés als documents (art. 34.3 Llei 10/2001 i art. 6 Decret 13/2008).

Cal preguntar-se si l'informe de la CNAATD és compatible amb un llistat tacant de limitacions o excepcions al dret d'accés que es prevegi en la legislació aplicable en matèria de transparència i accés a la informació pública. La resposta ha de ser necessàriament negativa atès que la legislació de transparència impossibilita la presa en consideració d'altres interessos diferents als protegits per les limitacions legalment taxades.

Aquest argument, per si sol, és de prou entitat per descartar aquesta funció d'informe de la CNAATD, resultant superflu entrar en la consideració d'altres inconvenients com serien la incompatibilitat entre els terminis per resoldre la sol·licitud d'accés i el d'emissió de l'informe (tots dos tenen previst un termini d'un mes), o el relatiu a l'atribució en exclusiva de la funció de ponderació dels interessos en joc, per part de la PLT, a favor dels òrgans competents per resoldre la sol·licitud d'accés.

⁴⁵ L'ap. segon de l'art. 40 PLT preveu que els experts que integrin la Comissió de Garantia del Dret d'Accés a la Informació Pública siguin elegits entre juristes especialistes en dret públic o tècnics en matèria d'arxius o gestió documental de competència i prestigi reconegut, tots ells amb més de deu anys d'experiència professional.

Com a conclusió, suggerim la derogació dels articles 19.2 a) Tercera i 34.3 de la Llei 10/2001, així com l'article 6 del Decret 13/2008.

d) Funcions pseudoregulatories (art. 34.4 Llei 10/2001 i art. 4 Decret 13/2008)

Es distingeixen dues funcions:

a) "establir criteris sobre l'aplicació de la normativa que regeix l'accés als documents públics". L'art. 4.1 Decret 13/2008 afegeix que els criteris es publiquen al DOGC a través d'una ordre del conseller/a competent en matèria de cultura.

b) "fer constar el règim aplicable als documents que s'hagin de conservar", "[e]n resoldre les sol·licituds d'avaluació de documents públics". El mateix es preveu a l'art. 4.2 del Decret 13/2008.

Pel que fa a la primera funció, sembla improcedent que la CNAATD pugui limitar, condicionar o regular l'exercici del dret d'accés a informació pública a través de criteris, per molt que puguin ser entesos aquests com a mers paràmetres orientatius o d'interpretació.

En relació amb la segona de les funcions, no és acceptable que una resolució d'avaluació pugui determinar el règim jurídic aplicable a l'accés a documents avaluats (i que s'ha decidit conservar com a conseqüència de l'avaluació).

Per tant, ambdues funcions pseudoregulatories, en la mesura que poden determinar i condicionar l'exercici del dret d'accés a informació pública, més enllà del que preveu la PLT, contravenen el principi de seguretat jurídica i el propi esperit d'aquesta nova iniciativa legislativa: regular el règim d'accés a la informació pública.

D'acord amb l'exposat, es proposa la derogació dels articles 19.2 a) Quarta i 34.4 de la Llei 10/2001, i els articles 4 i l'incís final del 10.1 del Decret 13/2008.

A tot el que s'ha exposat fins ara, cal afegir que aquesta regulació en matèria d'arxius i documents, pel que fa al procediment, és incompleta doncs no preveu ni l'òrgan destinatari de les sol·licituds d'accés, ni el competent per a resoldre-les, entre d'altres aspectes.

En qualsevol cas, atès que aquests preceptes regulen alguns dels continguts essencials de tot règim d'accés a la informació pública, resulten incompatibles amb el nou règim transversal i bàsic establert per la Llei

19/2013, havent d'entendre's que aquesta, necessàriament, desplaça les normes que sobre aquesta mateixa matèria preveu la Llei 10/2001.

Només en el cas de l'art. 36 el legislador català encarregat d'elaborar la futura llei de transparència podria considerar l'oportunitat de mantenir-ne el contingut però detraient-lo de la Llei 10/2001 i portant-lo a la llei de transparència com a restricció de la vigència en l'aplicació de les limitacions al dret d'accés. Això seria possible perquè entenem que aquest article no resulta desplaçat per la Llei 19/2013.

En definitiva, la llei de transparència i del dret d'accés a la informació pública haurà d'estar coordinada amb la legislació sectorial d'arxius i documents⁴⁶, havent de produir-se en aquesta els ajustos i modificacions que calguin per garantir la coherència necessària de l'ordenament, així com l'efectivitat i operativitat del dret d'accés a la informació pública. En aquest sentit, la Disposició derogatòria única de la PLT contempla derogar els art. 34, 35 i també l'art. 36 de la Llei 10/2001. Tanmateix, res no diu de l'art. 19.2 a).

3.4.2.2.4. Llei 11/2007, de 22 de juny, d'accés electrònic dels ciutadans als serveis públics

En la mesura que la Llei de l'Estat 11/2007, de 22 de juny, d'accés electrònic dels ciutadans als serveis públics reconeix el dret de la ciutadania a relacionar-se amb les administracions públiques per mitjans electrònics i, correlativament, l'obligació de les administracions públiques de dotar-se de mitjans i sistemes electrònics perquè aquest dret es pugui exercir, es pot parlar d'un avenç en la línia de posar al servei dels ciutadans els avantatges i possibilitats que ofereix la societat de la informació.

Entre els molts preceptes de caràcter bàsic que conté la Llei en destaquem els següents:

«Article 3. Finalitats de la Llei.

⁴⁶ En aquest sentit, la Recomanació Núm. R(2000) 13 del Comitè de Ministres dels estats membres sobre una política europea en matèria de comunicació dels arxius, en el seu Annex.II.3 estableix: «[L]a legislació i la reglamentació referides a la comunicació dels fons públics s'haurien de coordinar i harmonitzar amb les lleis d'àmbits que hi guardin relació, en particular, amb la llei sobre accés a la informació custodiada per les autoritats públiques i amb la llei sobre protecció de dades personals.»

Són fins d'aquesta Llei:

» 1. [...].

2. Facilitar l'accés per mitjans electrònics dels ciutadans a la informació i al procediment administratiu, amb especial atenció a l'eliminació de les barreres que limitin aquest accés.

» 3. [...].

4. Promoure la proximitat amb el ciutadà i la transparència administrativa, així com la millora continuada en la consecució de l'interès general.

» 5. [...].

6. Simplificar els procediments administratius i proporcionar oportunitats de participació i més transparència, amb les degudes garanties legals.

»7. [...].»

«Article 4. Principis generals.

La utilització de les tecnologies de la informació té les limitacions que estableixen la Constitució i la resta de l'ordenament jurídic. Han de respectar el ple exercici pels ciutadans dels drets que tenen reconeguts i ajustar-se als principis següents:

» a); b); c); d); e); f); g); h); i); j) [...].

k) Principi de transparència i publicitat del procediment, pel qual l'ús de mitjans electrònics ha de facilitar la màxima difusió, publicitat i transparència de les actuacions administratives.»

3.4.2.2.5. Llei 29/2010, de 3 d'agost, de l'ús dels mitjans electrònics al sector públic de Catalunya

En el marc de les bases fixades per l'Estat mitjançant la Llei 11/2007, el Parlament de Catalunya va aprovar la Llei 29/2010, de 3 d'agost, de l'ús dels mitjans electrònics al sector públic de Catalunya. En destaquem els següents articles:

«Article 9

Qualitat de la informació del sector públic

1. La informació del sector públic que es difon per mitjans electrònics ha d'ésser:

a) Actualitzada, que indiqui la data de la darrera actualització i que retiri els continguts obsolets.

b) Objectiva, de manera que la informació que es difon per mitjans electrònics ha d'ésser completa, veraç i precisa.

c) Útil, perquè sigui fàcilment usada pels ciutadans en l'exercici de llurs drets i el compliment de llurs obligacions. A aquest efecte, la informació ha d'ésser clara, senzilla, comprensible i fàcil de trobar per mitjà de l'ús de cercadors o d'altres mitjans i instruments que s'habilitin.

d) Accessible, d'acord amb els estàndards vigents, garantint-ne el coneixement universal perquè tots els ciutadans puguin accedir a la informació en condicions d'igualtat, especialment els col·lectius amb discapacitat o amb dificultats especials.

2. Les entitats del sector públic han d'adoptar les mesures internes necessàries per garantir que la difusió de la informació compleixi les condicions de l'apartat 1.

3. Les entitats del sector públic, sens perjudici del que estableix la normativa de protecció de dades de caràcter personal, han de determinar els instruments adequats a fi que els ciutadans puguin sol·licitar que es corregeixi la informació difosa si aquesta no compleix els requisits que estableix l'apartat 1.

4. Les entitats del sector públic han d'indicar la unitat, l'òrgan o l'organisme responsable de la difusió de la informació que ha de vetllar perquè es compleixi el que estableix aquest article.»

«Article 10

Informació general del sector públic

1. Les entitats que integren el sector públic han de difondre, en l'àmbit de llurs competències, per mitjans electrònics, la informació següent:

a) Informació sobre l'organització, que permeti als ciutadans conèixer l'organització administrativa, les competències de les entitats que integren el sector públic, les autoritats, el personal directiu i el personal a llur servei responsables de la tramitació dels procediments administratius i de la prestació dels serveis públics, i també la relació actualitzada dels llocs de treball, de llurs funcions i les taules retributives corresponents.

b) Informació sobre els procediments que són d'interès per als ciutadans i, en particular, els que fan referència als requisits jurídics i tècnics que estableix l'ordenament jurídic per als projectes, les actuacions o les sol·licituds; els procediments administratius que tramiten, precisant-ne els terminis i el sentit del silenci; el perfil de contractant; les convocatòries i les resolucions d'ajuts i subvencions; l'accés i la selecció del personal, i el Catàleg de dades i documents interoperables que són en poder de les administracions públiques.

c) Informació sobre l'activitat, que inclou la que fa referència a les actuacions que duen a terme les entitats que conformen el sector públic i, en particular, la informació relativa als serveis públics prestats, les prestacions previstes, llur disponibilitat i les cartes de serveis, i també la informació relativa als acords que prenen les entitats del sector públic, d'acord amb el que estableix llur normativa reguladora.

d) Informació sobre la normativa en vigor aplicable en l'àmbit de llurs competències, sens perjudici de la publicació dels diaris oficials a la seu electrònica corresponent.

e) Informació d'interès general per als ciutadans, com ara informació cartogràfica o informació sobre el trànsit, el temps, el medi ambient, la cultura, la salut i l'educació, sens perjudici de les obligacions d'informació que imposa la normativa específica corresponent.

2. Les entitats locals han de publicar en llur seu electrònica les actes de les sessions del ple. En llur publicació, s'han de tenir en compte els principis i les garanties que estableix la normativa de protecció de dades i la de protecció del dret a l'honor i a la intimitat. A aquests efectes, s'hi poden incloure dades de caràcter personal sense comptar amb el consentiment de la persona interessada, si es tracta de dades referents a actes debatuts al ple de la corporació o a disposicions objecte de publicació en el butlletí oficial corresponent. En la resta de supòsits, sens perjudici del que disposin altres lleis, la publicació únicament és possible si es compta amb el consentiment de la persona interessada o les dades no es poden, en cap cas, vincular amb la persona interessada mateixa.»

3.4.2.2.6. Llei orgànica 1/1996, de 15 de gener, de protecció jurídica del menor

«Article 5. Dret a la informació.

1. Els menors tenen dret a buscar, rebre i utilitzar la informació adequada al seu desenvolupament.
2. Els pares o tutors i els poders públics vetllaran perquè la informació que rebin els menors sigui veraç, plural i respectuosa amb els principis constitucionals.
3. Les Administracions públiques incentivaran la producció i difusió de materials informatius i altres destinats als menors, que respectin els criteris enunciats, al mateix temps que facilitaran l'accés dels menors als serveis d'informació, documentació, biblioteques i altres serveis culturals.

En particular, vetllaran perquè els mitjans de comunicació en els seus missatges dirigits a menors promoguin els valors d'igualtat, solidaritat i respecte als altres, evitin imatges de violència, explotació en les relacions interpersonals o que reflecteixin un tracte degradant o sexista.

4. Per garantir que la publicitat o missatges dirigits a menors o emesos en la programació dirigida a aquests, no els perjudiqui moralment o físicament, podrà ser regulada per normes especials.
5. Sense perjudici d'altres subjectes legitimats, correspon en tot cas al Ministeri Fiscal i a les Administracions públiques competents en matèria de protecció de menors l'exercici de les accions de cessació i rectificació de publicitat il·lícita.»

3.4.2.2.7. Llei 14/2010, de 27 de maig, dels drets i les oportunitats en la infància i l'adolescència

«Article 32

Accés a la informació

1. Els infants i els adolescents tenen dret a cercar, rebre i utilitzar la informació adequada a llur edat i condicions de maduresa.
2. Els pares i les mares, els titulars de la tutela o de la guarda i els poders públics han de vetllar perquè la informació que rebin els infants i els adolescents sigui veraç, plural i respectuosa amb els principis constitucionals.
3. Els pares i les mares, els titulars de la tutela o de la guarda i, en darrer terme, els poders públics han de protegir els infants i els adolescents de la informació i el material informatiu perjudicials i, especialment, quan

hi poden accedir mitjançant les tecnologies de la informació i la comunicació.»

3.4.2.3. Normativa sectorial

3.4.2.3.1. Llei 16/1985, de 25 de juny, del patrimoni històric espanyol

En l'article 57, la Llei 16/1985 regula el règim d'accés i consulta dels documents que integren el patrimoni documental de l'Estat:

«Article 49.

1. S'entén per document, als efectes d'aquesta Llei, tota expressió en llenguatge natural o convencional i qualsevol altra expressió gràfica, sonora o en imatge, recollides en qualsevol tipus de suport material, fins i tot els suports informàtics. Se n'exclouen els exemplars no originals d'edicions.

2. Formen part del patrimoni documental els documents de qualsevol època generats, conservats o reunits en l'exercici de la seva funció per qualsevol organisme o entitat de caràcter públic, per les persones jurídiques en el capital de les quals participi majoritàriament l'Estat o altres entitats públiques i per les persones privades, físiques o jurídiques, gestores de serveis públics en tol el que estigui relacionat amb la gestió dels esmentats serveis.

» 3; 4; 5; [...].»

«Article 57.

1. La consulta dels documents constitutius del patrimoni documental espanyol a què es refereix l'article 49.2 s'ha d'atènyer a les regles següents:

a) Amb caràcter general, aquests documents, conclosa la seva tramitació i dipositats i registrats en els arxius centrals de les corresponents entitats de dret públic, de conformitat amb les normes que s'estableixin per via reglamentària, són de lliure consulta si no afecten matèries classificades d'acord amb la Llei de secrets oficials o no han de ser coneguts públicament per disposició expressa de la Llei, o que la difusió del seu contingut pugui comportar riscos per a la seguretat i la defensa de l'Estat o l'esbrinament dels delictes.

b) No obstant el que disposa el paràgraf anterior, es pot sol·licitar

autorització administrativa per tenir accés als documents exclosos de consulta pública. L'autorització pot ser concedida, en els casos de documents secrets o reservats, per l'Autoritat que va fer la respectiva declaració, i en els altres casos pel cap del departament encarregat de la custòdia.

c) Els documents que continguin dades personals de caràcter policial, processal, clínic o de qualsevol altra índole que puguin afectar la seguretat de les persones, el seu honor, la intimitat de la seva vida privada i familiar i a la seva pròpia imatge, no poden ser públicament consultats sense que hi hagi consentiment exprés dels afectats o fins que hagi transcorregut un termini de vint-i-cinc anys des de la seva mort, si la seva data és coneguda o, en altrament, de cinquanta anys, a partir de la data dels documents.

2. S'han d'establir per reglament les condicions per a la realització de la consulta dels documents a què es refereix aquest article, així com per a l'obtenció de reproduccions d'aquests.»

Tot i que la Llei ha estat desenvolupada pel Reial Decret 111/1986, de 10 de gener, no trobem en l'articulat d'aquesta norma reglamentària cap precepte que concreti el règim de consulta i reproducció documental.

3.4.2.3.2. Llei 9/1993, de 30 de setembre, del Patrimoni Cultural Català

Per la seva banda, l'article 18 de la Llei del Parlament 9/1993 inclou dins la relació de béns integrants del patrimoni cultural català el patrimoni documental, que alhora és definit en el seu article 19. Amb tot i això, i a diferència de la llei estatal, la Llei 9/1993 omet regular un règim d'accés o consulta referent al patrimoni documental, amb l'única excepció de preveure, en l'article 61, un règim genèric de visita pública i difusió dels béns culturals declarats d'interès nacional (d'acord amb els articles 7 i següents), per la qual cosa entenem que, en termes generals, haurà d'atenir-se a allò previst respecte a això a la Llei 10/2001, de 13 de juliol, d'arxius i documents:

«Article 19

Patrimoni documental

1. Als efectes d'aquesta Llei, s'entén per document tota expressió en llenguatge oral, escrit, d'imatges o de sons, natural o codificat, recollida en qualsevol mena de suport material, i qualsevol altra expressió gràfica

que constitueixi un testimoni de les funcions i les activitats socials de l'home i dels grups humans, amb exclusió de les obres d'investigació o de creació.

2. Integren el patrimoni documental de Catalunya els documents que s'inclouen en algun dels supòsits següents:

a) Els documents produïts o rebuts, en l'exercici de llurs funcions i com a conseqüència de llur activitat política i administrativa, per la Generalitat, pels ens locals i per les entitats autònomes, les empreses públiques i les altres entitats que en depenen.

b) Els documents de més de quaranta anys d'antiguitat produïts o rebuts, en l'exercici de llurs funcions, per persones jurídiques de caràcter privat que desenvolupen llur activitat a Catalunya.

c) Els documents de més de cent anys d'antiguitat produïts o rebuts per qualsevol persona física i els documents de menys antiguitat que hagin estat produïts en suports de caducitat inferior als cent anys, com és el cas dels audiovisuals en suport fotoquímic o magnètic, d'acord amb el que sigui establert per reglament.

d) Els documents compresos en fons conservats en arxius de titularitat pública de Catalunya.

e) Els documents no compresos en els apartats anteriors que hi siguin integrats per resolució del conseller o consellera de Cultura, amb l'informe previ del Consell Nacional d'Arxius, atesos els seus valors històrics o culturals.

3. Tots els documents dels òrgans de l'Administració de l'Estat, de les notaries i els registres públics i dels òrgans de l'Administració de justícia radicats a Catalunya fan part també del patrimoni documental de Catalunya, sens perjudici de la legislació de l'Estat que els sigui aplicable.

4. Els documents dels òrgans de la Comunitat Europea radicats a Catalunya fan part també del patrimoni documental de Catalunya, sens perjudici de la normativa comunitària que els sigui aplicable»

«Article 61.

Visita pública i difusió

1. L'Administració de la Generalitat ha de vetllar perquè la visita pública als béns culturals d'interès nacional s'efectuï en condicions adequades

de conservació, coneixement i difusió dels béns i de seguretat dels visitants.

2. L'Administració de la Generalitat ha de promoure la realització de reproduccions i còpies dels béns culturals d'interès nacional amb finalitats didàctiques i de promoció turística, i ha de fer-hi constar de manera visible llur procedència i llur condició de còpia, sens perjudici del dret de propietat intel·lectual.

3. L'Administració de la Generalitat ha de fomentar l'ús i el gaudi del patrimoni cultural català com a recurs de dinamització social i turística, respectant les necessitats de conservació i protecció dels béns i de llur entorn establertes per aquesta Llei.»

3.4.2.3.3. Llei Orgànica 8/2007, de 4 de juliol, sobre finançament dels partits polítics

La llei orgànica sobre finançament dels partits polítics ha estat recentment modificada per la llei orgànica 5/2012, de 22 d'octubre. Entre d'altres, i per al que aquí ens interessa, s'ha introduït el deure tant dels partits polítics com de les fundacions i associacions vinculades de fer pública, preferentment de forma electrònica, determinada informació comptable:

«Article 14.

» 1; 2; 3; 4; 5; 6; 7; [...]»

8. Els partits polítics, una vegada emès pel Tribunal de Comptes l'informe de fiscalització corresponent a un determinat exercici, estan obligats a fer públics, preferentment a través de la seva pàgina web, el balanç i el compte de resultats i, en particular, la quantia dels crèdits que els han estat concedits, el tipus d'entitat concedent i les condonacions de deute corresponents a tal exercici, de forma que aquesta informació sigui d'accés gratuït i fàcil per als ciutadans.»

«Disposició addicional setena.

» 1; 2; 3; 4; [...]»

5. Les fundacions i associacions regulades en aquesta disposició addicional estan obligades a formular i aprovar els seus comptes en els termes que preveu la legislació vigent i a realitzar una auditoria dels seus comptes anuals. Una vegada emès pel Tribunal de Comptes l'informe de fiscalització de les aportacions a les quals es refereix l'apartat u d'aquest article, estan obligades a fer públics, preferentment a través de la seva

pàgina web, el balanç i el compte de resultats de forma que aquesta informació sigui d'accés gratuït i fàcil per als ciutadans.

» 6; [...]»

3.4.2.3.4. Llei 27/2006, de 18 de juliol, per la qual es regulen els drets d'accés a la informació, de participació pública i d'accés a la justícia en matèria de medi ambient

Amb caràcter de legislació bàsica, en aquest cas, sectorial, resulta obligada la referència a la Llei 27/2006, de 18 de juliol, per la qual es regulen els drets d'accés a la informació, de participació pública i d'accés a la justícia en matèria de medi ambient (incorpora les directives 2003/4/CE i 2003/35/CE).

D'aquesta norma, destacarem els dos articles següents:

«Article 3. Drets en matèria de medi ambient.

Per fer efectius el dret a un medi ambient adequat per al desenvolupament de la persona i el deure de conservar-lo, tots poden exercir els següents drets en les seves relacions amb les autoritats públiques, d'acord amb el que preveu aquesta Llei i amb el que estableix l'article 7 del Codi civil:

1) En relació amb l'accés a la informació:

a) A accedir a la informació ambiental que estigui en poder de les autoritats públiques o en el d'altres subjectes en nom seu, sense que per a això estiguin obligats a declarar un interès determinat, sigui quina sigui la seva nacionalitat, domicili o seu.

b) A ser informats dels drets que li atorga aquesta Llei i a ser assessorats per al seu correcte exercici.

c) A ser assistits en la recerca d'informació.

d) A rebre la informació que sol·licitin en els terminis màxims que estableix l'article 10.

e) A rebre la informació ambiental sol·licitada en la forma o format elegits, en els termes que preveu l'article 11.

f) A conèixer els motius pels quals no se'ls facilita la informació, totalment o parcialment, i també els motius pels quals no se'ls facilita la informació en la forma o el format sol·licitats.

g) A conèixer el llistat de les taxes i preus que, si s'escau, siguin exigibles per a la recepció de la informació sol·licitada, així com les circumstàncies en les quals es pot exigir o dispensar el pagament.

» 2); 3); 4) [...]»

«Article 5. Obligacions generals en matèria d'informació ambiental.

1. Les administracions públiques han de realitzar les actuacions següents:

a) Informar el públic de manera adequada sobre els drets que els atorga aquesta Llei, així com de les vies per exercir aquests drets.

b) Facilitar informació per al seu correcte exercici, així com consell i assessorament en la mesura que sigui possible.

c) Elaborar llistes d'autoritats públiques en atenció a la informació ambiental que estigui en poder seu, les quals s'han de fer públicament accessibles. A aquest efecte, hi ha d'haver al menys una llista unificada d'autoritats públiques per cada comunitat autònoma.

d) Garantir que el seu personal assisteixi el públic quan intenti accedir a la informació ambiental.

e) Fomentar l'ús de tecnologies de la informació i de les telecomunicacions per facilitar l'accés a la informació.

f) Garantir el principi d'agilitat en la tramitació i resolució de les sol·licituds d'informació ambiental.

2. Les autoritats públiques han de vetllar perquè, en la mesura de les seves possibilitats, la informació recollida per aquestes o la recollida en nom seu estigui actualitzada i sigui precisa i susceptible de comparació.

3. Les autoritats públiques han d'adoptar totes les mesures que siguin necessàries per fer efectiu l'exercici del dret d'accés a la informació ambiental i, entre aquestes, com a mínim alguna de les que s'assenyala a continuació:

a) Designació d'unitats responsables d'informació ambiental.

b) Creació i manteniment de mitjans de consulta de la informació sol·licitada.

c) Creació de registres o llistes de la informació ambiental que estigui en poder de les autoritats públiques o punts d'informació, amb indicacions clares sobre on es pot trobar la informació.»

3.4.2.3.5. Llei 33/2011, de 4 d'octubre, general de salut pública

Continuant amb la normativa sectorial, i per la seva novetat, mereixen ser destacats també els següents articles de la Llei 33/2011, de 4 d'octubre, general de salut pública⁴⁷:

«Article 4. Dret a la informació.

Els ciutadans, directament o mitjançant les organitzacions en què s'agrupin o els representin, tenen dret a ser informats, amb les limitacions previstes a la normativa vigent, en matèria de salut pública per les administracions competents. Aquest dret comprèn en tot cas, els següents:

- a) Rebre informació sobre els drets que els atorga aquesta llei, així com sobre les vies per al seu exercici.
- b) Rebre informació sobre les actuacions i les prestacions de salut pública, el seu contingut i la forma d'accedir-hi.
- c) Rebre informació sobre els condicionants de salut com a factors que influeixen en el nivell de salut de la població i, en particular, sobre els riscos biològics, químics, físics, mediambientals, climàtics o d'altre caràcter, rellevants per a la salut de la població i el seu impacte. Si el risc és immediat la informació s'ha de proporcionar amb caràcter urgent.
- d) Tota informació s'ha de facilitar desagregada, per a la seva comprensió en funció del col·lectiu afectat, i ha d'estar disponible en les condicions i format que permeti la seva plena accessibilitat a les persones discapacitades que qualsevol tipus.»

«Article 10. Informació pública sobre riscos per a la salut de la població.

Sense perjudici de les competències que corresponguin a altres autoritats públiques, les administracions sanitàries han d'informar sobre la presència de riscos específics per a la salut de la població. Aquesta informació ha d'incloure una valoració del seu impacte en la salut, de les mesures que adoptin les administracions sanitàries sobre això i de les recomanacions per a la població.»

«Article 18. Comunicació en salut pública.

⁴⁷ BOE núm. 240, de 5.10.2011.

1. Les administracions sanitàries han de vetllar perquè la informació sobre salut adreçada al públic sigui veraç i compleixi amb les previsions d'aquesta llei, especialment quan es difongui a través del mitjans de comunicació social.»

3.4.2.3.6. Llei 2/2011, de 4 de març, d'economia sostenible

Dictada amb caràcter bàsic i, per tant, aplicable a totes les administracions públiques i organismes i entitats que en depenen, aquesta norma aborda, transversalment i amb abast estructural, la modificació de diverses normes legals amb l'objectiu final d'assolir un creixement sostenible dins els àmbits econòmic, mediambiental i social.

La llei reserva un paper destacat al principi de transparència, projectant-lo en camps tan diversos com la qualitat normativa, els organismes reguladors, els mercats financers, la política energètica, la disciplina pressupostària de les entitats locals o la contractació pública.

A títol d'exemple, i en atenció a la seva importància, tot seguit transcrivim el següent precepte:

«Article 4. *Principis de bona regulació aplicables a les iniciatives normatives de les administracions públiques.*

1. En l'exercici de la iniciativa normativa, el conjunt de les administracions públiques ha d'actuar d'acord amb els principis de necessitat, proporcionalitat, seguretat jurídica, transparència, accessibilitat, simplicitat i eficàcia. En la iniciativa normativa ha de quedar suficientment justificada l'adequació als principis esmentats.

» 2; 3; 4 [...].

5. En aplicació del principi de transparència, els objectius de la regulació i la seva justificació han de ser definits clarament.

» 6; 7; 8 [...].

9. En tot cas, els poders públics han de procurar mantenir un marc normatiu estable, transparent, i com més simplificat millor, fàcilment accessible pels ciutadans i agents econòmics, per possibilitar el coneixement ràpid i senzill de la normativa vigent que sigui aplicable i sense més càrregues administratives per als ciutadans i les empreses que les estrictament necessàries per satisfer l'interès general.»

3.4.2.3.7. Llei orgànica 2/2012, de 27 d'abril,
d'estabilitat pressupostària i
sostenibilitat financera

Desenvolupant de manera directa l'article 135 de la Constitució, modificat el mes de setembre de 2011, aquesta llei orgànica conté importants mesures de transparència orientades fonamentalment enfortir la confiança en l'estabilitat de l'economia espanyola.

Podem destacar-ne:

«Article 6. *Principi de transparència.*

1. La comptabilitat de les administracions públiques i altres subjectes compresos en l'àmbit d'aplicació d'aquesta Llei, així com els seus pressupostos i liquidacions, han de contenir informació suficient i adequada que permeti verificar la seva situació financera, el compliment dels objectius d'estabilitat pressupostària i de sostenibilitat financera i l'observança dels requeriments acordats en la normativa europea en aquesta matèria. En aquesta aspecte, els pressupostos i comptes generals de les diferents administracions han d'integrar informació sobre tots els subjectes i entitats compresos en l'àmbit d'aplicació d'aquesta Llei.

2. Correspon al Ministeri d'Hisenda i Administracions Públiques proveir la disponibilitat pública de la informació economicofinancera relativa als subjectes integrats en l'àmbit d'aplicació d'aquesta Llei, amb l'abast i periodicitat que derivi de l'aplicació de les normes i acords nacionals i de les disposicions comunitàries.

Les administracions públiques han de subministrar tota la informació necessària per al compliment de les disposicions d'aquesta Llei o de les normes i acords que s'adoptin en desplegament seu, i han de garantir la coherència de les normes i procediments comptables, així com la integritat dels sistemes de recopilació i tractament de dades.

3. Igualment estan sotmeses a disponibilitat pública les previsions utilitzades per a la planificació pressupostària, així com la metodologia, supòsits i paràmetres en els quals es basin.»

«Article 27. *Instrumentació del principi de transparència.*

» 1; 2; 3 [...].

4. La concreció, procediment i termini de remissió de la informació a subministrar per comunitats autònomes i corporacions locals, així com la documentació que sigui objecte de publicació per a coneixement general, han de ser objecte de desplegament per ordre del ministre d'Hisenda i Administracions Públiques, amb l'informe previ del Consell de Política Fiscal i Financera de les Comunitats Autònomes i de la Comissió Nacional d'Administració Local, en els seus àmbits respectius.

5. Amb la finalitat de donar compliment al principi de transparència i a les obligacions de publicitat derivades de les disposicions de la Llei, el Ministeri d'Hisenda i Administracions Públiques pot publicar informació economicofinancera de les administracions públiques amb l'abast, metodologia i periodicitat que es determini de conformitat amb els acords i normes nacionals i les disposicions comunitàries.

6. L'incompliment de les obligacions de subministrament d'informació i transparència derivades de les disposicions d'aquesta llei pot comportar la imposició de les mesures que preveu l'article 20.»

«Article 28. Central d'informació.

1. El Ministeri d'Hisenda i Administracions Públiques ha de mantenir una central d'informació, de caràcter públic, que proveeixi d'informació sobre l'activitat economicofinancera de les diferents administracions públiques.

» 2; 3; 4; 5 [...].»

En desplegament d'aquesta Llei orgànica, l'Ordre HAP/2105/2012, d'1 d'octubre, ha definit quina és la informació que ha de ser objecte de publicació periòdica per al seu coneixement general. La norma reglamentària determina que la publicitat es faci mitjançant el portal web del Ministeri establint períodes molt curts comptadors des que la informació ha estat produïda.

D'aquest règim legal específic de transparència cal destacar que, si bé deixa marge a l'executiu perquè per via de reglament determini l'abast concret de les informacions que han de fer-se públiques, també preveu mesures de naturalesa coercitiva i correctora per al cas que els subjectes obligats incompleixin l'obligació de remissió de la informació.

3.4.2.3.8. Llei 7/2007, de 12 d'abril, de l'estatut bàsic de l'empleat públic

El Capítol VI, del Títol III de l'Estatut bàsic de l'empleat públic titulat «Deures dels empleats públics. Codi de conducta», conté els següents mandats:

«Article 52. *Deures dels empleats públics. Codi de conducta.*

Els empleats públics han de desenvolupar amb diligència les tasques que tinguin assignades i vetllar pels interessos generals amb subjecció i observança de la Constitució i de la resta de l'ordenament jurídic, i han d'actuar d'acord amb els principis següents: [...] transparència [...], que inspiren el Codi de conducta dels empleats públics configurat pels principis ètics i de conducta regulats en els articles següents.

Els principis i regles establerts en aquest capítol informen la interpretació i aplicació del règim disciplinari dels empleats públics.»

«Article 54. *Principis de conducta*

» 1; 2; 3 [...].

4. Han d'informar els ciutadans sobre les matèries o assumptes que tinguin dret a conèixer, i facilitar l'exercici dels seus drets i el compliment de les seves obligacions.

» 5; 6; 7; 8; 9; 10; 11 [...].»

3.4.2.4. Poders legislatiu i judicial

3.4.2.4.1. Règim específic de la informació sobre actuacions legislatives

Del Reglament del Parlament de Catalunya⁴⁸ podem destacar:

«Article 98. *Publicitat del treball parlamentari*

1. El Parlament és accessible als ciutadans i als grups i les organitzacions socials, els quals tenen dret a conèixer les tramitacions parlamentàries.

2. L'administració parlamentària, mitjançant les tecnologies de la comunicació i la informació i en especial per mitjà d'internet, del Canal Parlament i altres mitjans específics, ha de facilitar als ciutadans l'accés a les tramitacions i la documentació parlamentàries.»

⁴⁸ Aprovat pel Ple del Parlament en sessió de 22.12.2005 (DOGC, núm. 4553, de 18.1.2006).

Aquesta norma, sense correlatiu en l'àmbit del legislatiu estatal⁴⁹, estableix com a regla general l'accés a la tramitació i documentació parlamentàries. Es parteix, doncs, d'un ampli reconeixement del dret d'accés a la informació pública, motiu pel qual no hauria d'oferir dubtes la plena incorporació del poder legislatiu al règim general de transparència i accés a la informació.

A banda de les publicacions oficials del Parlament, i complementàriament al mandat establert en el precepte transcrit, el reglament mateix del Parlament conté altres normes que proclamen el caràcter públic de les sessions: de les comissions (article 43); de la Diputació Permanent (article 67.7); del Ple (article 70); o d'aquelles que tenen per objecte la compareixença de persones candidates a ocupar càrrecs públics l'elecció dels quals correspongui al Parlament (article 157.6). Finalment, tot i no quedar específicament referit en les actuacions mateixes del poder legislatiu, en atenció a la condició de representants democràticament elegits i, per tant, formant part de l'estatut propi dels diputats, el Reglament del Parlament conté un règim reforçat d'accés a la informació pública segons el qual «[e]ls diputats, d'acord amb la llei, tenen dret a accedir a totes les dades i la informació de les administracions i les institucions públiques, tot respectant les limitacions de la legislació sobre protecció de dades de caràcter personal.» L'accés a les informacions declarades secretes o reservades queda restringit en exclusiva als representants dels grups parlamentaris i subjecte al deure de mantenir reserva permanent.

En matèria de conflicte d'interessos, i a fi i efecte d'identificar-los i gestionar-los, el Reglament del Parlament preveu:

«Article 12. Declaració d'activitats i béns

1. Els diputats han de presentar al Parlament les declaracions d'activitats i béns, d'acord amb allò que estableix l'article 16.1.b, segons el model aprovat per la Mesa i amb el continguts següent:

⁴⁹ L'article 98 del Reglament del Congrés dels Diputats de 10 de febrer de 1982 estableix:

«1. La Mesa de la Cambra adoptarà les mesures adequades en cada cas per facilitar als mitjans de comunicació social la informació sobre les activitats dels diferents òrgans del Congrés dels Diputats.

2. La pròpia Mesa regularà la concessió de credencials als representants gràfics i literaris dels diferents mitjans, per tal que puguin accedir als locals del recinte parlamentari que se'ls destini i a les sessions a les quals puguin assistir.

3. Ningú no podrà, sense estar expressament autoritzat pel President del Congrés, realitzar enregistraments gràfics o sonors de les sessions dels òrgans de la Cambra.»

a) Una declaració de les activitats professionals, laborals o empresarials que exerceixen i dels càrrecs públics que ocupen.

b) Una declaració de béns, que ha de detallar el patrimoni de qui declara.

» 2; 3; 4; 5 [...].

6. El Registre d'interessos dels diputats del Parlament recull la informació facilitada per aquests d'acord amb els apartats 1.a i b i 3 i està sota la custòdia de la Secretaria General. La informació relativa a les activitats i els càrrecs és de caràcter públic.

» 7 [...].»

Aquesta norma també forma part del Títol II del Reglament, dedicat a l'estatut dels diputats. Per tal de desenvolupar aquest mandat reglamentari, la Mesa del Parlament va adoptar amb data 15.12.2009 unes instruccions per a l'organització i el funcionament del Registre d'interessos dels diputats.

Segons aquestes instruccions, el Registre s'organitza en dues seccions relatives a les activitats (secció A) i als béns (secció B), respectivament. Mentre que les declaracions de la secció A han de ser publicades, les de la secció B només poden arribar a ser conegudes en casos concrets i individualitzats per part de membres de la Comissió de l'Estatut dels Diputats o de l'autoritat judicial.

Pel que fa als Estatuts del règim i el govern interiors del Parlament de Catalunya⁵⁰, destaquem la següent norma relativa al règim estatutari del personal al servei del Parlament:

«Article 101. *Principis de conducta.*

Els principis de conducta que han de guiar l'actuació del personal del Parlament són els següents:

» a); b); c) [...].

d) Informar els ciutadans sobre les matèries o els afers que tinguin dret a conèixer, i facilitar l'exercici dels seus drets i el compliment de les seves obligacions.

⁵⁰ Versió resultant de la modificació dels Estatuts del règim i el govern interiors del Parlament de Catalunya aprovada per la Comissió d'Afers Institucionals en sessió de 22.4.2009 (BOPC núm. 518, de 20.7.2009).

» e); f); g); h); i); j) [...]»

El precepte constitueix una manifestació del mandat derivat de l'article 54 de l'Estatut bàsic de l'empleat públic, aprovat per Llei 7/2007, de 12 d'abril. La seva finalitat és traslladar als empleats públics el vessant passiu del dret d'accés a la informació pública corresponent a les administracions.

3.4.2.4.2. Règim d'accés a les informacions del poder judicial

La Constitució mateixa, en el seu Títol VI, atorga especial rellevància a la publicitat de les actuacions del poder judicial.

«Article 120

1. Les actuacions judicials seran públiques, amb les excepcions previstes per les lleis de procediment.
2. El procediment serà predominantment oral, sobretot en matèria criminal.
3. Les sentències seran motivades sempre i pronunciades en audiència pública.»

De la Llei orgànica 6/1985, d'1 de juliol, del poder judicial (LOPJ) cal destacar els articles següents:

«Article 232.

1. Les actuacions judicials són públiques, amb les excepcions previstes a les lleis de procediment.
2. Excepcionalment, per raons d'ordre públic i de protecció dels drets i llibertats, els jutges i tribunals, mitjançant resolució motivada, poden limitar l'àmbit de la publicitat i acordar el caràcter secret de totes o part de les actuacions.»

«Article 233.

Les deliberacions dels tribunals són secretes. També ho és el resultat de les votacions, sens perjudici del que disposa aquesta Llei sobre la publicació dels vots particulars.»

«Article 234.

1. Els secretaris i funcionaris competents de l'oficina judicial faciliten els interessats tota la informació que sol·licitin sobre l'estat de les actuacions judicials, que poden examinar i conèixer, llevat que siguin o

hagin estat declarades secretes de conformitat amb la Llei. També expedeixen els testimonis en els termes que preveu aquesta Llei.

2. Així mateix les parts i qualsevol persona que acrediti un interès legítim tenen dret a obtenir còpies simples d'escrius i documents que constin a les actuacions, no declarats secrets ni reservats.»

«Article 235.

Els interessats tindran accés als llibres, arxius i registres judicials que no tinguin caràcter reservat, mitjançant les formes d'exhibició, testimoni o certificació que estableixi la llei.»

«Article 266.

1. Les sentències, un cop esteses i signades pel jutge o per tots els magistrats que les han dictades, es dipositen a l'oficina judicial i es permet l'accés al text d'aquestes a qualsevol interessat.

2. Els secretaris posen a les actuacions certificació literal de la sentència.»

«Article 461.

» 1. [...].

2. L'estadística judicial constitueix un instrument bàsic al servei de les administracions públiques i del Consell General del Poder Judicial per a la planificació, el desenvolupament i l'execució de les polítiques públiques relatives a l'Administració de justícia [...].

L'estadística judicial assegura, en el marc d'un pla de transparència, la disponibilitat permanent i en condicions d'igualtat per les Corts Generals, el govern, les comunitats autònomes, el Consell General del Poder Judicial i la Fiscalia General de l'Estat d'informació actualitzada, rigorosa i degudament contrastada sobre l'activitat i la càrrega de treball de tots els òrgans, serveis i oficines judicials d'Espanya, així com sobre les característiques estadístiques dels assumptes sotmesos al seu coneixement. Els ciutadans tenen ple accés a l'estadística judicial.

3. La Comissió Nacional d'Estadística Judicial, integrada pel Ministeri de Justícia, una representació de les comunitats autònomes amb competències en la matèria, el Consell General del Poder Judicial i la Fiscalia General de l'Estat, aprova els plans estadístics, generals i especials, de l'Administració de justícia i estableix els criteris uniformes i de compliment obligatori per a tots sobre l'obtenció, el tractament

informàtic, la transmissió i l'explotació de les dades estadístiques del sistema judicial espanyol. [...].

» 4. [...].»

Al seu torn, la Llei 15/2003, de 26 de maig, reguladora del règim retributiu de les carreres judicial i fiscal, conté un article dedicat a la transparència judicial:

«Article 14. *Pla de transparència judicial*

1. El Pla de transparència judicial constitueix una eina bàsica de les administracions públiques i del Consell General del Poder Judicial per planificar, desenvolupar i executar les polítiques públiques relatives a l'Administració de justícia i, en particular, per a les finalitats següents:

- a) El desenvolupament del programa legislatiu de l'Estat en matèria processal.
- b) La planificació pressupostària en matèria de retribucions dels membres de la carrera judicial, així com sobre els recursos humans i materials al servei de l'Administració de justícia.
- c) L'actualització i la modificació de l'organització judicial.
- d) El funcionament dels serveis d'inspecció sobre els jutjats i tribunals.

» 2; 3 [...].

4. El Pla de transparència judicial l'aprova el Govern, a proposta del Ministeri de Justícia, amb l'informe previ del Consell General del Poder Judicial, del fiscal general de l'Estat i de les comunitats autònomes que hagin assumit el traspàs de funcions i serveis per a la provisió de mitjans personals i materials en matèria de justícia.»

Pel que fa al Ministeri Fiscal, la Llei 50/1981, de 30 de desembre, per la qual es regula el seu estatut orgànic, preveu:

«Article 4. Facultats del Ministeri Fiscal

El Ministeri Fiscal, per a l'exercici de les seves funcions, podrà:

» U; dos; tres; quatre [...].

Cinc. Informar l'opinió pública dels esdeveniments que es produeixin, sempre en l'àmbit de la seva competència i amb respecte al secret del sumari i, en general, als deures de reserva i sigil inherents al càrrec i als drets dels afectats. [...].

» Sis [...].»

Indubtablement, el poder judicial és font d'una gran quantitat d'informació pública.

Cal distingir la informació generada com a conseqüència de l'exercici de la potestat jurisdiccional –consistent a jutjar i fer executar allò jutjat–, de la produïda per l'aparell administratiu que fa possible la funció jurisdiccional.

En el primer grup s'inclou tota informació que, ja sigui amb alguna de les formes que adopten les resolucions judicials –provisions, interlocutòries i sentències–, ja sigui continguda en els informes i altres documents incorporats a les actuacions, podríem anomenar informació sobre l'activitat judicial o sobre l'Administració de justícia.

En el segon grup es troben les informacions relatives als recursos humans i materials emprats (v. gr. selecció de jutges, fiscals i resta de personal; assignacions pressupostàries i la seva execució...) i a l'estructura i organització dels jutjats i tribunals, incloses les actuacions disciplinàries, constituint totes elles el que la doctrina del Tribunal Constitucional identifica amb l'anomenada *administració de l'Administració de justícia* i govern del poder judicial⁵¹.

Els preceptes transcrits de la Constitució, de la Llei orgànica del poder judicial –a excepció de l'article 461– i de l'Estatut Orgànic del Ministeri Fiscal es refereixen a les primeres de les informacions que acabem d'esmentar, és a dir, a la informació sobre l'activitat jurisdiccional mateixa.

La regla general, segons es desprèn de l'article 120.1 CE i de l'apartat primer de l'article 232 LOPJ, és la publicitat, mentre que el secret és l'excepció.

La LOPJ planteja la qüestió de l'accés a la informació fruit de l'activitat judicial des de la perspectiva de la publicitat, distingint, al seu torn, entre la publicitat que pot donar-se en el si d'un procés en curs (art. 232 a 234),

⁵¹ La distinció que el TC fa entre «govern» del Poder judicial i «administració de l'Administració de justícia» ho és als sols efectes competencials en el sentit d'incloure el «govern», juntament amb la funció de jutjar i fer executar el jutjat –funció jurisdiccional–, en l'anomenat *nucli essencial* del títol «Administració de justícia» com a competència exclusiva reservada a l'Estat. Per contra, les comunitats autònomes sí que poden assumir competències en matèria d'«administració de l'Administració de justícia». Tanmateix, des de la perspectiva de la transparència la distinció perd raó de ser.

d'aquella altra un cop les actuacions ja han conclòs i s'han incorporat a un llibre, arxiu o registre (art. 235 i 266)⁵².

Aquesta darrera publicitat és la que resultaria equiparable al supòsit general d'accés a informació pública, però, en canvi, la LOPJ exigeix tenir la condició d'interessat per accedir-hi. En idèntics termes, el Reglament d'aspectes accessoris de les actuacions, aprovat per acord del Ple del Consell General de Poder Judicial de 15.9.2005, els articles 2 i 3 del qual reproduïxen aquesta exigència, alhora que l'article 4 concreta el règim i procediment d'accés⁵³.

Es produeix, així, un efecte paradoxal consistent en el fet que tothom té garantit poder assistir a les vistes orals i escoltar les sentències en audiència pública però no pas tenir accés al text de les sentències, el qual resta reservat als qui acreditin un interès. En aquest context normatiu, la publicitat no resulta equiparable a transparència. Podríem dir que la publicitat és condició necessària però no suficient per assolir un grau d'accés a la informació que resulti mereixedor de portar el qualificatiu de transparent.

⁵² En el mateix sentit *vid.* art. 140 i 141 de la Llei 1/2000, de 7 de gener, d'enjudiciament civil.

⁵³ «Article 4.

1. Correspon als secretaris de l'oficina judicial facilitar als interessats l'accés als documents judicials que es refereixen els dos articles anteriors.

2. El qui estigui interessat en accedir als documents a què fan referència els dos articles anteriors, presentarà la sol·licitud per escrit a la Secretaria de l'òrgan judicial, precisant el document o documents el coneixement dels quals se sol·licita i exposant la causa que justifica el seu interès. La sol·licitud serà resolta en el termini de dos dies mitjançant acord del secretari de la unitat de l'oficina judicial en què es trobi la documentació interessada, qui haurà de valorar si el sol·licitant justifica el seu interès, l'existència de drets fonamentals en joc, i la necessitat de tractar els documents a exhibir o d'ometre dades de caràcter personal en els testimonis o certificacions a expedir, en cas que el sol·licitant no justifiqui un interès personal i directe, de manera que se salvaguardi el dret a la intimitat personal i familiar, a l'honor i a la pròpia imatge dels afectats per la resolució judicial. Si accedís al sol·licitat expedirà el testimoni o la certificació que procedeixi o exhibirà la documentació de què es tracti, previ tractament de dades de caràcter personal, en el seu cas.

3. Sense perjudici del que s'estableix en les lleis de procediment, l'acord denegatori del secretari judicial serà revisable pel jutge o president a petició de l'interessat, que l'haurà de sol·licitar en el termini de tres dies des de la notificació corresponent. Si, transcorreguts dos dies des de la sol·licitud, no hagués recaigut acord exprés del secretari, ni s'hagués expedit el testimoni o certificació sol·licitats ni, realitzada tampoc l'exhibició que es tracti, s'entendrà que la petició ha estat denegada i, en conseqüència, l'interessat podrà exercir davant del jutge o president el dret de revisió esmentat anteriorment. Contra l'acord del jutge o president es podran interposar els recursos establerts en el Reglament número 1/2000, de 26 de juliol, dels òrgans de govern de tribunals.

4. Respecte de l'accés a les actuacions judicials de les quals es desprenguin dades amb transcendència tributària, s'estarà a més al que s'estableix en l'article 94.3 de la Llei 58/2003, de 17 de desembre, general tributària.»

La legítima aspiració democràtica a una justícia més transparent va començar a rebre el necessari impuls polític mitjançant el Pacte d'Estat per a la Reforma de la Justícia de 28 de maig de 2001.

El pacte incloïa entre les seves prioritats l'elaboració de la Carta de drets dels ciutadans davant la justícia⁵⁴. El preàmbul de la dita carta s'inicia amb les següents paraules: «Als inicis del segle XXI la societat espanyola demana amb urgència una Justícia més oberta [...]». En predicar una justícia transparent, la Carta, però, continua condicionant l'accés als documents, llibres arxius i registres judicials al fet que no tinguin caràcter reservat i a tenir la condició de persona interessada.

Prenent com a fonament l'esmentada Carta i desplegant el mandat contingut tant a la LOPJ com a la Llei 15/2003, el Consell de Ministres, mitjançant Acord de 21.10.2005 va aprovar el Pla de transparència judicial⁵⁵. Aquest pla és l'eina bàsica de caràcter tècnic dissenyada amb el «ferm propòsit de desterrar definitivament l'opacitat informativa que dificulta el seguiment de l'activitat jurisdiccional». Al seu torn, l'instrument principal que ha de permetre el desplegament operatiu del pla és l'estadística judicial.

El pla enumera detalladament tota aquella informació que haurà de ser objecte de tractament estadístic atesa la seva utilitat: dades socials i econòmiques; despesa pública; ingressos per taxes judicials; dades econòmiques dels comptes de dipòsits i consignacions; règim retributiu; despesa privada –la que han de suportar els particulars usuaris de la justícia per accedir a advocats, procuradors i a altres professionals implicats–; oficines d'informació; professions jurídiques; assistència jurídica gratuïta; centres d'ensenyament; organització territorial de l'Administració de justícia; mitjans personals, amb distinció de titulars i substituïts; organització i mitjans dels jutjats i tribunals; dades del sistema policial; dades del sistema penitenciari; queixes, reclamacions i suggeriments per al funcionament del servei; identificació de l'òrgan; mitjans personals i materials; càrregues de treball i resolució; indicadors de qualitat de la Justícia.

⁵⁴ Fruit d'una proposició no de llei aprovada pel ple del Congrés dels Diputats, per unanimitat de tots els grups parlamentaris, el dia 16.4.2002.

⁵⁵ Publicat al BOE núm. 261, d'1.11.2005, mitjançant Resolució de 28.10.2005 de la Secretaria d'Estat de Justícia.

Tota aquesta informació, concebuda com a informació estadística i, per tant, desvinculada d'assumptes concrets sotmesos a coneixement jurisdiccional, constitueix, en realitat, informació sobre «l'administració de l'Administració de justícia». El seu valor com a eina per conèixer i controlar la gestió és indubtable. Ens trobem davant d'una manifestació de l'anomenada *transparència activa* objecte de la seva pròpia regulació específica.

Finalment, no podem passar per alt que la LOPJ encomana al Consell General del Poder Judicial la competència relativa a la «[p]ublicació oficial de les sentències i altres resolucions que es determini del Tribunal Suprem i de la resta d'òrgans judicials» (article 107.10). D'aquesta publicitat oficial s'encarrega un òrgan tècnic del CGPJ, el Centre de Documentació Judicial (CENDOJ). Ara bé, el CENDOJ, tot i que ha estat concebut com una eina de coneixement al servei de la comunitat judicial⁵⁶, també constitueix un instrument de publicitat activa pel que fa a les resolucions judicials amb accés obert a la ciutadania⁵⁷.

Convé tenir present, però, que aquest règim de publicitat oficial de resolucions judicials queda restringit a les sentències judicials dictades únicament per òrgans col·legiats, perquè les dels òrgans unipersonals (jutjats) només es publiquen si prèviament han estat sol·licitades a aquest efecte pel CENDOJ. Pel que fa a la resta de resolucions judicials – interlocutòries i provisions –, opera una altra limitació consistent en el fet que només seran objecte de publicació oficial aquelles que «puguin resultar d'interès». Així, l'article 8 del Reglament 1/1997 del Centre de Documentació Judicial, aprovat per acord del CGPJ de 7 de maig, atribueix a la secció de jurisprudència del CENDOJ la funció de «dur a terme la recopilació i difusió, en la forma que es determini, de la jurisprudència del Tribunal Suprem i de les sentències dels Tribunals Superiors de Justícia i Audiències, així com d'altres resolucions judicials la transcendència i interès doctrinal de les quals justifiqui la seva difusió.»

⁵⁶ D'acord amb la Instrucció 4/2003 sobre remissió de les resolucions judicials al CGPJ per a la seva recopilació i tractament pel Centre de Documentació Judicial, aprovada per acord del CGPJ de 9 d'abril, les resolucions judicials trameses al CENDOJ seran objecte de «tractament en base de dades, edició en suport informàtic i difusió, facilitant l'accés a elles de tots els membres de la Carrera Judicial».

⁵⁷ Art. 7 *if* Reglament 1/2005 d'aspectes accessoris de les actuacions judicials, aprovat per acord del CGPJ de 15 de setembre.

Resta sense resoldre, com hem assenyalat més amunt, el problema del dret d'accés a informacions pròpiament judicials condicionat a l'acreditació del requisit de legitimació basat en la condició d'interessat.

Resulta inqüestionable que la informació judicial incorpora també una gran quantitat de dades aportades per les parts en el procés i que, si bé pot resultar necessària per al sosteniment de les tesis respectives i per la correcta Administració de justícia, no per això esdevenen automàticament informació pública.

Aquest, sens dubte, és un dels reptes que una llei d'accés a la informació ha de fer front en dissenyar l'accés a la informació de l'activitat judicial. L'objectiu de transparència es veurà complert quan la informació que resulti accessible permeti conèixer com decideixen els funcionaris encarregats d'administrar justícia sense que per això calgui ventilar els conflictes particulars objecte del plet.

4. *De lege ferenda*

4.4. Antecedents immediats

A nivell estatal, els darrers temps han estat especialment prolífics en l'elaboració de propostes de regulació sobre la transparència o el dret d'accés a la informació pública⁵⁸.

A aquest context no resulta aliè el clima generat per diferents escàndols de corrupció –en el pitjor dels casos–, o de pràctiques o conductes constitutives

⁵⁸ Pel que fa a una de les grans formacions polítiques d'àmbit estatal, ja en el programa electoral del Partit Socialista Obrer Espanyol (PSOE) de 2004 figurava expressament la promesa d'impulsar una llei «sobre el dret al lliure accés a la informació». En el mateix programa es defensava que «[l]a garantia del dret a la lliure informació l'exercirà una autoritat independent elegida pel Congrés dels Diputats, per majoria qualificada, amb facultats per obligar les administracions públiques al lliurament immediat de la informació o dada sol·licitada.» A llarg de les dues darreres legislatures de govern del PSOE la dita norma mai no va arribar a veure la llum, i només consta que al final de la IX Legislatura (juny de 2011), el Ministeri de la Presidència va elaborar un avantprojecte de llei de transparència i accés dels ciutadans a la informació pública que ni tan sols va arribar a ser aprovat com a projecte de llei.

Així, durant l'any 2011, podem destacar les iniciatives següents: proposició de llei orgànica del Grup Parlamentari Mixt (UP y D) al Congrés dels Diputats sobre principis i mesures contra la corrupció i per la transparència en la gestió pública; avantprojecte de llei del Ministeri de la Presidència sobre transparència i accés a la informació pública; proposició de Llei del Grup Parlamentari Popular en el Congrés dels Diputats, relativa a la transparència, accés a la informació pública i bon govern.

de l'anomenat *wrongdoing*, que recentment han vist la llum. L'actual situació de crisi i de restriccions pressupostàries n'aguditza la percepció ciutadana i n'agreuja les conseqüències.

En el moment d'elaboració de la primera edició d'aquest treball (febrer 2013), en el Congrés dels Diputats es trobava en tràmit un projecte de llei de transparència, accés a la informació pública i bon govern publicat en el Butlletí Oficial de les Corts Generals de 7 de setembre de 2012. Es tractava d'una iniciativa impulsada en l'actual X Legislatura pel govern del Partit Popular.

En data 10.12.2013 el Butlletí Oficial de l'Estat va publicar la Llei 19/2013, de 9 de novembre, de transparència, accés a la informació pública i bon govern (en endavant, Llei 19/2013).

També algunes comunitats autònomes han aprovat recentment lleis que pretenen potenciar les anomenades «bones pràctiques» i que, directament o indirectament, aborden temes com la transparència, el dret a la informació i l'accés als documents administratius⁵⁹. Tanmateix, es tracta de lleis de contingut força heterogeni, que regulen aspectes tan diversos com el codi de conducta dels empleats públics, com és el cas de la llei gallega, fins a la compilació en una única norma de la figura de l'*ombudsman* i de les normes de bon govern que han de regir l'activitat administrativa. No és pot dir que siguin normes d'accés a la informació en sentit propi perquè no creen drets més enllà de la regulació bàsica existent i estan mancades dels requisits bàsics que més endavant s'exposaran.

Ara bé, a data d'aquesta segona edició del present treball, seguint l'estela de l'Estat —a excepció del cas de la Comunitat Foral de Navarra, que s'hi va avançar aprovant la Llei Foral de Navarra 11/2012, de 21 de juny, de la transparència i del govern obert (en endavant, la «Llei foral 11/2012») —, diverses Comunitats Autònomes han promulgat ja les seves pròpies lleis de transparència entre el contingut de les quals destaca el reconeixement i tractament autònom del dret d'accés a la informació pública. Ens referim en

⁵⁹ Vid. Llei 4/2006, de 30 de juny, de transparència i de bones pràctiques en l'administració pública gallega; Llei 2/2010, d' 11 de març, de drets dels ciutadans en les seves relacions amb l'administració de la comunitat autònoma de Castella i Lleó i de gestió pública; Llei 5/2010, de 21 de juny, canària de foment a la participació ciutadana; Llei foral 2/2011, de 17 de març, per la qual s'estableix un codi de bon govern (Navarra); Llei 4/2011, de 31 de març, de la bona administració i del bon govern de les Illes Balears.

concret a la Llei 4/2013, de 21 de maig, de Govern Obert d'Extremadura (DOE núm. 99, de 24.5.2013); la Llei 1/2014, de 24 de juny, de Transparència Pública d'Andalusia (BOE núm. 172, de 16.7.2014); i la Llei 3/2014, d'11 de setembre, de Transparència i Bon Govern de La Rioja (BOE núm. 238, d'1.10.2014) –en endavant, la Llei d'Extremadura, la Llei d'Andalusia i la Llei de La Rioja, respectivament–.

Per il·lustrar i facilitar la comparació de les principals d'aquestes iniciatives, l'Annex I del present document conté un quadre on es destaquen els punts que considerem clau en relació amb el dret d'accés a la informació pública.

D'altres comunitats autònomes es troben tramitant iniciatives similars.

Pel que fa a Catalunya, amb data 7.4.2011 fou nomenada una ponència encarregada d'elaborar el text d'una proposició de llei al Parlament de Catalunya sobre transparència i accés a la informació pública. Aquesta ponència s'havia originat en la sol·licitud corresponent adreçada a la Mesa del Parlament el dia 24.1.2011 caracteritzada principalment pel compromís de la pràctica totalitat de les forces polítiques amb representació parlamentària amb la necessitat que Catalunya disposés d'una llei en aquesta matèria. Això posava en valor un element clau per a l'èxit de la iniciativa: el consens polític.

Tanmateix, val a dir que la dissolució anticipada de la Cambra mitjançant el Decret 104/2012, d'1 d'octubre, de convocatòria d'eleccions al Parlament de Catalunya i de la seva dissolució, va fer decaure la iniciativa.

Ja en la X Legislatura, la Mesa del Parlament, en sessió tinguda el 5 de febrer de 2013, va acordar, a sol·licitud del conjunt dels grups parlamentaris, que la Comissió d'Affers Institucionals nomenés una ponència, en la qual tinguessin representació tots els grups parlamentaris, per redactar una proposició de llei de transparència i d'accés a la informació pública⁶⁰.

El resultat ha estat la publicació en el Butlletí Oficial del Parlament núm. 341, de 18.6.2014, de la PLT, iniciant-se els corresponents tràmits parlamentaris per a la seva aprovació.

⁶⁰ BOPC núm. 22, d'11.2.2013.

4.5. Aproximació a la concurrència de competències normatives

El text de la Llei 19/2013 conté la següent previsió:

«Disposició final vuitena. Títol competencial.

La present Llei es dicta a l'empara d'allò disposat en els articles 149.1.1.^a, 149.1.13.^a i 149.1.18.^a de la Constitució. S'exceptua allò disposat en 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.»

D'aquest redactat es desprèn el caràcter bàsic de la pràctica totalitat de la Llei tot i que explícitament no es prediqui aquesta naturalesa del seu articulat.

Cal, doncs, plantejar-se quin marge d'acció resta als legisladors autonòmics sobre aquesta matèria⁶¹.

La doctrina científica que ha abordat la qüestió no és unànime. Mentre, per exemple, Emilio Guichot⁶² parteix d'una concepció restrictiva per a les CCAA segons la qual les bases estatals abasten la totalitat de les disposicions sobre el procediment, inclosos el termini i el sentit del silenci, d'altres autors com Clara Isabel Velasco⁶³, consideren que la norma estatal ha de ser entesa com un mínim comú millorable per les regulacions autonòmiques, admetent, per exemple, que puguin ser reduïts els terminis màxims per resoldre. I això, entén l'autora, no suposa atemptar contra la igualtat en l'exercici del dret d'accés, ans al contrari, pot tenir com efecte positiu afavorir «una competència entre ordenaments per establir la millor regulació en la matèria i la posada en comú i l'adopció de les millors pràctiques.»

⁶¹ D'acord amb l'art. 111 EAC estariem davant del que es coneix com competència compartida, en la que en el marc de les bases que fixi l'Estat, correspon a la Generalitat la potestat legislativa, reglamentària i executiva en la matèria.

⁶² GUICHOT REINA, Emilio, «El proyecto de la Ley de Transparencia y acceso a la información pública y el margen de actuación de las Comunidades Autónomas», *Revista Andaluza de Administración Pública* núm. 84/2012, septiembre a diciembre 2012, p. 89-134.

⁶³ VELASCO RICO, Clara Isabel, «Análisis en clave competencial del Proyecto de Ley estatal sobre transparencia, acceso a la información pública y buen gobierno», *Revista d'Estudis Autonòmics i Federals* núm. 17, abril 2013, p. 279-328.

Com ja hem tingut ocasió d'avançar, ja hi ha hagut diverses Comunitats Autònomes que han legislat sobre la matèria. Alguna d'elles, fins i tot, avançant-se a l'Estat, com ha estat el cas de Navarra⁶⁴. Possibilitat aquesta ja prevista pel Dr. Severiano Fernández⁶⁵ quan escrivia que «les comunitats autònomes estan perfectament legitimades per avançar-se en aquesta ordenació al legislador estatal, i les seves determinacions podran estendre's no només a l'administració autonòmica respectiva sinó també a les entitats locals del seu territori.»

Les recents lleis aprovades per Extremadura, Andalusia i La Rioja, coincideixen en reconèixer el caràcter bàsic de la Llei 19/2013 i respectar els límits que aquesta comporta, alhora que emparen llur funció legislativa per al desenvolupament de la normativa bàsica estatal, en títols estatutaris relatius a l'organització de les institucions pròpies.

En aquells casos en què el desenvolupament normatiu autonòmic vagi més enllà dels estrets límits de la Llei 19/2013, perseguint una ampliació dels drets i garanties dels ciutadans més ambiciosa, no es pot descartar l'eventual conflictivitat competencial amb l'Estat.

4.6. Principis originaris del dret d'accés a la informació pública

Tot seguit abordarem un conjunt de principis en els quals es fonamenta el dret d'accés i veurem amb quina llum l'hauria de configurar el legislador.

Identificar aquests principis ens ha de servir alhora per guiar l'establiment de continguts concrets d'aquest dret i com a instrument hermenèutic un cop que el dret hagi estat reconegut per la llei.

⁶⁴ La Llei foral 11/2012, en l'apartat II de la seva exposició de motius, després de recordar que Navarra té competència exclusiva, en virtut del seu règim foral, sobre les normes de procediment administratiu que es derivin de les especialitats del dret substantiu o de l'organització propis de Navarra, s'afegeix que «Navarra respecta els límits de la legislació bàsica de l'Estat en matèria de procediment administratiu comú, atès que els drets d'accés i el procediment i règim del seu exercici, ultra circumscriure's al seu àmbit organitzatiu, no suposen cap trencament dels esmentats límits, ans al contrari, van més enllà del mínim imposat per la dita legislació. En matèria de transparència, configurar un dret d'accés a la informació de la qual disposa l'Administració amb caràcter menys restrictiu i, per tant, més ampli, suposa una millora per a totes les persones que s'hi relacionen.»

⁶⁵ FERNÁNDEZ RAMOS, Severiano, «Diez anotaciones para una ley española de acceso a la información pública», Seminarios Internacionales Complutenses, *El derecho de acceso a la información pública*, 2008.

4.6.2. Principi democràtic

Tant la Constitució com l'Estatut d'Autonomia proclamen que els poders de l'Estat o de la Generalitat emanen del poble.

Això vol dir, en primer lloc, que el dret que tots tenim a conèixer els assumptes públics, que a tots ens interessin, no és una concessió graciosa; i, en segon terme, també significa que la regla general ha de ser la transparència o l'accés a la informació, així com que les limitacions a la dita regla només poden ser les estrictament necessàries en una societat democràtica i han de trobar-se previstes en una llei com a excepcions.

La democràcia, com a sistema polític, es fonamenta en l'exercici visible del poder.

El principi democràtic porta implícites la publicitat i la transparència com a condició necessària perquè els ciutadans puguin tenir accés a la informació sense la qual la participació deixaria de tenir sentit.

4.6.3. Principis de publicitat i transparència

Públic és allò que pot veure o saber tothom.

Pel principi de publicitat, els poders públics, per iniciativa pròpia, han de fer pública la informació que posseeixen quan la difusió resulti d'interès per promoure la transparència de l'Administració i la seva eficiència, o quan pugui animar la participació informada del públic en assumptes d'interès públic.

La Constitució espanyola preveu el mandat de publicitat en diversos articles: 9.3 (publicitat de les normes); 24.2 (procés judicial públic); 51.2 (promoció de la informació als consumidors); 80 (sessions públiques de les cambres legislatives); 91 (immediata publicació de les lleis aprovades per les Corts Generals), o 120 (publicitat de les actuacions judicials).

L'accés a la informació que implica la publicitat pot tenir més d'un sentit. Per exemple, la publicitat entesa com la posada a disposició del públic de certa informació no té la mateixa significació que entesa com la difusió de la informació per forçar el seu coneixement per part del major nombre possible de persones. Mentre que la primera accepció s'associa amb la idea del dret

individual d'accés a la informació, la segona sol respondre a una obligació legal.

El concepte de publicitat ha evolucionat cap a la noció de transparència, que ja no es predica d'actes concrets de poder, sinó que té un abast més ampli, amb vocació de limitar la discrecionalitat dels poders públics per seleccionar la informació que hagi de ser alliberada. La publicitat, en aquest sentit, és una condició necessària però no suficient de la transparència.

El terme «transparència» –avui tan estès en els àmbits polítics i de gestió pública– evoca la propietat que tenen determinats materials de deixar passar la llum i possibilitar així la visió d'allò que hi ha a l'altre costat. Per il·lustrar la idea que la gestió i l'administració públiques han de fer-se a la vista del públic s'empra la metàfora dels «despatxos de cristall».

Com ha observat algun autor⁶⁶, aquesta figura retòrica no només evoca la possibilitat de veure des de fora què succeeix dins, sinó també permet que des de dins es tingui la percepció del món exterior, perspectiva, aquesta, indispensable perquè els governants puguin orientar la seva acció vers l'interès general.

Així, doctrinalment és possible diferenciar tres categories de transparència⁶⁷:

1. Transparència clàssica. Derivada del dret de tot ciutadà a conèixer el funcionament de les institucions.
2. Transparència col·laborativa. El ciutadans actuen com a proveïdors d'informació en una relació de caràcter bidireccional.
3. Transparència orientada. La difusió d'informació esdevé un instrument polític amb la finalitat de prevenir riscos de corrupció i de millorar els serveis públics.

La transparència és un dels elements rellevants des del punt de vista de la governança.

Si per «governança» entenem el procés mitjançant el qual el conjunt d'institucions econòmiques, polítiques i socials d'un país participen de

⁶⁶ BARREDA FONTES, José María, «La región más transparente», *El Mundo*, 29.3.2010, p. 21.

⁶⁷ FUNG, Archong, GRAHAM, Mary i WEIL, David, *Full disclosure. The perils and promise of transparency*, Nova York, Cambridge University Press, 2003.

L'exercici del poder, podem parlar de «bona governança» quan hi ha una elaboració de les polítiques públiques oberta, previsible i transparent; quan l'aparell burocràtic actua conforme a l'ètica professional; quan l'executiu respon de les seves accions; quan una societat civil enfortida participa en els afers públics, i quan tot això succeeix sota l'estat de dret.

Tres són els mecanismes destinats a garantir la bona governança: primer, l'existència de normes i controls interns; segon, la participació ciutadana; i tercer, la creació de les condicions perquè hi hagi competència al sector privat. Així doncs, en aquella consecució del bé comú s'impliquen no només els poders públics sinó també altres actors decisius com són els econòmics i la societat civil mateixa.

Per contrast, l'opacitat és l'entorn preferit per a la corrupció i aquesta al seu torn reclama encara més invisibilitat. El mal govern necessita del secretisme per sobreviure.

És per tots aquests motius que, amb caràcter general, s'atorga una valoració positiva a la idea de transparència.

Tanmateix, no s'ha de menystenir el risc de banalització de la transparència, que no es pot confondre amb un mer afany de conèixer-ho tot pel sol fet de conèixer-ho. La transparència no té per finalitat satisfer la curiositat de qualsevol individu, sinó que està al servei de l'interès general. Per això tota llei d'accés a la informació pot i ha de tenir legítimament en compte excepcions o limitacions d'aquest accés a la informació, per tal de preservar en casos concrets interessos preferents al de la divulgació.

Un sistema avançat de transparència basat en una bona legislació d'accés a la informació pública permetria situar en el lloc que els correspon, és a dir, al marge de la legalitat, els comportaments de filtració o revelació d'informacions legítimament protegides com a excepció per la llei mateixa d'accés a la informació.

Un bon exemple d'això ha estat el fenomen de les revelacions de *Wikileaks*.

La transcendència penal dels fets consistents en la sostracció i revelació de fins a 750.000 documents secrets per part d'un militar dels Estats Units d'Amèrica sospitós d'haver-los lliurat a *Wikileaks* no sembla oferir gaires dubtes. Cal tenir present que, amb molta probabilitat, s'han pogut posar en risc la integritat i les vides de diplomàtics, informadors, dissidents, activistes o testimonis innocents les identitats dels quals figuraven en els esmentats documents.

Molta més controvèrsia genera, en canvi, la publicació d'aquests documents feta des de la plataforma dirigida pel Sr. Julian Assange. Mentre que una important part de l'opinió pública valora molt positivament que hagin sortit a la llum les informacions com a símbol de les ànsies de transparència, no falten veus molt crítiques amb les filtracions.

Cal parar atenció, pel risc de banalització de la transparència a què hem fet referència més amunt, a un dels arguments sovint emprats per aquells qui critiquen *Wikileaks*. S'ha arribat a afirmar que *Wikileaks* és tan revelador en el terreny polític com el forat del pany respecte a la higiene íntima de les persones. Amb aquestes paraules s'ha volgut expressar que moltes de les informacions revelades en realitat no han afegit res al coneixement previsible que la ciutadania ja té de les misèries i febleses dels seus governants, i que per conèixer això no calia pagar un preu tan alt com ha estat el de posar en risc la seguretat o la intimitat de persones o el de comprometre l'àmbit de les relacions internacionals entre estats.

Si es mira bé, l'argument és pervers alhora que incorre en una greu confusió.

La perversitat ve del fet de donar per fet que els ressorts del poder s'han de moure entre bastidors i que és perfectament justificable un doble llenguatge per part dels decisors públics. Això, implícitament, està justificant la concepció tradicional de la conveniència dels *arcana imperii*.

A això exposat s'afegeix l'error de confondre la part pel tot. Una cosa són les informacions declarades secretes per llei i la protecció de les quals resulta necessària en una societat democràtica, i una altra molt diferent és la resta d'informació pública, subjecta a la regla general d'accessibilitat.

El que va succeir amb les filtracions efectuades per *Wikileaks* és que la informació, tenint el seu origen en un fet delictiu (la conducta d'un soldat deslleial), va fluir sense cap mena de garantia ni control d'autenticitat i, el que és pitjor –als efectes que ara ens interessen–, sense destriar de cap manera la informació que s'hauria d'haver mantingut secreta de la que no.

La confusió a què fèiem referència, interessada o no, no pot servir en cap cas de pretext per posar en qüestió la conveniència de la transparència dels poders públics.

Un sistema de transparència ha de ser concebut com una eina d'inestimable valor al servei de la democràcia, i servir els objectius següents: evitar que l'exercici del poder quedi sostret al coneixement i eventual control; afavorir

una major participació; i enfortir la confiança de la ciutadania en les seves institucions.

En aquest sentit, la transparència mai no és perillosa. El perill, per contra, el representen tant les violacions de la reserva legal de certes informacions com l'ocultació mateixa d'aquelles altres informacions que no estiguin protegides pel secret.

Possiblement el fenomen *Wikileaks* tingui la virtut de permetre'ns obtenir-ne alguna lliçó.

D'una banda, constatar que per un mecanisme de reacció, allò que semblava que havia de ser un revulsiu per estendre la transparència, paradoxalment, està tenint com efecte que el govern dels Estats Units s'hagi tornat més hermètic que abans.

D'una altra, prendre consciència de com de complex és destriar amb encert aquells interessos legítims en un estat democràtic la protecció del qual exigeix mantenir fora de la llum pública les informacions amb ells relacionades, d'aquell altre interès general la satisfacció del qual demana la divulgació de la resta d'informacions públiques.

4.6.4. *Principi de participació*

Finalment, el principi de participació, ja avançat entre els anteriors, només és possible amb un ampli accés als documents oficials. En aquest sentit, es pot afirmar que el dret d'accés a la informació pública és un prerequisite de la participació⁶⁸.

Ara bé, la participació desitjable és aquella que s'adreça al gran públic i no només a una minoria de persones que, per raó de la seva especialització o familiarització amb determinats assumptes, tinguin interès a intervenir.

⁶⁸ L'exposició de motius del Decret 1172/2003 sobre Accés a la Informació pública de la República Argentina s'expressa en els termes següents: «El dret d'Accés a la Informació Pública és un prerequisite de la participació que permet controlar la corrupció, optimitzar l'eficiència de les instàncies governamentals i millorar la qualitat de vida de les persones en donar a aquestes la possibilitat de conèixer els continguts de les decisions que es prenen dia a dia per ajudar a definir i sustentar els propòsits per a una millor comunitat.»

La llei, doncs, ha de potenciar l'obligació dels poders públics de dur a terme una política activa d'informació alhora que de difusió entre la ciutadania del dret que la llei mateixa atorga a les persones.

Arribats a aquest punt, i una vegada enumerats els principis que fonamenten el dret, convé ara passar a destacar aquells ítems o continguts que, a criteri de l'Oficina Antifrau de Catalunya, caldria que fossin presos en consideració i, si s'escau, incorporats en tota llei d'accés a la informació pública.

4.7. Titularitat del dret d'accés

La solució més respectuosa amb el principi democràtic a què hem fet referència i coherent amb la força expansiva del dret d'accés passa per reconèixer la titularitat d'aquest amb caràcter universal.

Per tant, d'acord amb el principi de màxima accessibilitat, la titularitat del dret la tenen totes les persones, amb independència de la seva vinculació política de ciutadania, nacionalitat o veïnatge.

Aquest és el criteri adoptat pel Conveni del Consell d'Europa núm. 205 (article 2.1)⁶⁹.

També la Llei 19/2013 de l'Estat al·ludeix a «totes les persones» com a titulars del dret (article 12). En idèntic sentit la Llei d'Andalusia (art. 24).

L'accessibilitat màxima aconsella, o bé evitar emprar termes la significació dels quals pugui resultar restrictiva del dret, com ara «ciutadania», o bé, si més no, definir-los de manera autèntica amb una amplitud equivalent a la titularitat universal⁷⁰.

Tot seguit convé efectuar les precisions següents:

Primerament, la titularitat del dret correspon a les persones físiques i també a les persones jurídiques, entre les quals s'han d'entendre incloses tant les de naturalesa juridicoprivada com les de naturalesa juridicopública, sempre i

⁶⁹ «Cada Part garantirà el dret de qualsevol, sense discriminació de cap mena a accedir, prèvia petició, als documents públics en possessió de les autoritats públiques.»

⁷⁰ Aquesta és l'opció seguida per la Llei d'Extremadura (art. 3 a i 19.1).

quan aquestes actuïn en posició equivalent a com ho faria un particular; altrament, quan la pretensió d'accés a la informació pública resulti de l'exercici de potestats públiques, seria d'aplicació el principi de col·laboració interadministrativa.

Exercici del dret per les persones menors d'edat. La capacitat d'obrar, és a dir, de relacionar-se amb els poders públics en qualitat de part en una relació juridicoadministrativa, admet modulació legal. Si la regla general per gaudir de la plena capacitat d'obrar es situa en la majoria d'edat (18 anys), res no impedeix —en supòsits específics— que l'ordenament administratiu pugui ampliar-la, situant-la en un moment anterior a dita majoria d'edat (art. 30 Llei 30/1992).

Sembla raonable que en matèria d'accés a la informació pública, en la que les persones, com a titulars del dret d'accés, no assumeixen deures, la capacitat d'obrar es faci coincidir amb la capacitat natural de la persona física i, per tant, sense restriccions amb motiu de la seva edat.

Això és plenament coherent amb una concepció tuitiva de les persones menors i respectuosa amb el reconeixement dels drets inherents a la seva personalitat.

En aquest sentit, cal esmentar els articles 12 i 13 de la Convenció de Nacions Unides sobre els drets dels infants de 20.11.1989, així com l'article 5 de la Llei orgànica 1/1996, de 15 de gener, de Protecció Jurídica del Menor.

Tant la Llei 19/2013, com la resta de normes autonòmiques sobre la matèria, silencien aquesta qüestió, per la qual cosa, a manca d'habilitació legal, es pot deduir que tan sols les persones majors d'edat poden exercir el dret d'accés.

La PLT sembla apuntar cap a una ampliació de la capacitat d'obrar de les persones menors tot i que es queda a mig camí atès que limita l'ampliació als setze anys (art. 18.3).

En tercer lloc, l'exercici del dret no pot restar condicionat a la demostració de cap mena de posició subjectiva qualificada, ni tampoc a la justificació de les raons que motiven la sol·licitud.

La persona sol·licitant, doncs, no ha d'invocar cap mena d'interès en fonament de la seva petició i cal entendre que qualsevol exigència en aquest sentit seria contrària al principi d'accessibilitat màxima.

La motivació de la sol·licitud només pot ser prevista amb caràcter potestatiu i en cap cas, l'absència de motivació pot, per si sola, servir de fonament per denegar l'accés a la informació.

Naturalment, tampoc no resulta exigible fonamentar legalment la sol·licitud invocant la llei mateixa d'accés a la informació.

En darrer terme, pel que fa a la identificació de la persona sol·licitant, constatem que tant la Llei 19/2013, com la Llei foral 11/2012 i la Llei d'Extremadura, exigeixen explícitament (art. 14.2, 26.3 i 19.3, respectivament) que en tot cas la sol·licitud permeti tenir constància de la identitat de la persona sol·licitant. Igualment ho fa la PLT (art. 26.1). Les Lleis d'Andalusia i La Rioja també ho exigeixen, encara que per remissió a la Llei 19/2013.

El Conveni del Consell d'Europa núm. 205, però, expressa en el seu article 4.2) que «[l]es Parts poden atorgar als sol·licitants el dret a mantenir el seu anonimat, excepte quan la identificació sigui essencial per processar la petició.»

Des de la nostra perspectiva, caldria prendre en consideració que hi ha supòsits en què pot resultar raonable que identificar-se no sigui necessari. Seria el cas, per exemple, d'informació pública que, contravenint el mandat de transparència activa, les autoritats no han alliberat posant-la a disposició del públic en general. No seria raonable en tals supòsits que la identificació que inicialment no era exigible passi a ser-ho a conseqüència, precisament, d'un incompliment atribuïble a l'Administració mateixa.

Tampoc no s'han de menystenir situacions en les quals la persona que vol accedir a la informació prefereixi no identificar-se en contextos com ara poden ser entorns relativament reduïts o delimitats, o en els quals opera una relació de subjecció especial entre la persona sol·licitant i l'autoritat requerida, en què la sol·licitud pot resultar per si mateixa reveladora de la intenció final del sol·licitant. Seria del tot lògic que aquesta vulgui evitar que la seva posició pugui resultar perjudicada si tem cap reacció basada en una eventual valoració negativa de la sol·licitud.

Conseqüentment, amb la finalitat de vetllar perquè el context normatiu mai no pugui resultar desincentivador de l'exercici del dret, aquesta Oficina entén desitjable prendre en consideració la possibilitat de l'exercici anònim del dret.

4.8. Subjectes obligats

Si la titularitat del dret d'accés (vessant actiu) la tenen «totes les persones», cal ara determinar davant de qui resulta exigible el dret, a qui correspon l'obligació (vessant passiu).

Novament, per aplicació del principi d'accessibilitat màxima, la regla general hauria de ser la vinculació de la totalitat dels poders públics, amb la qual cosa tot el sector públic constituïria l'àmbit d'aplicació subjectiu de la llei.

Dit d'una altra manera, del que es tracta és que cap autoritat, persona o institució que actuï com a subjecte actiu de poder, ja sigui com a integrant del sector públic, ja sigui actuant per compte d'aquest, amb independència del poder de l'Estat en què s'enquadri –executiu, legislatiu o judicial– resti al marge de l'aplicació de la llei de transparència.

No ofereix cap dubte que el poder primerament vinculat ha d'ésser el poder executiu, és a dir, els **govern i les administracions públiques**:

El govern i els òrgans de govern estatal, autonòmics i locals⁷¹.

Les administracions públiques territorials.

L'administració institucional, és a dir, qualssevol entitats públiques amb personalitat jurídica pròpia vinculades o dependents de les anteriors.

Societats mercantils de participació pública majoritària.

Universitats públiques.

Fundacions del sector públic.

Corporacions de dret públic en allò relatiu a l'exercici de funcions públiques i/o a les activitats subjectes a dret administratiu.

Associacions i consorcis constituïts pels ens anteriors.

També s'han de considerar necessàriament subjectes obligats **altres ens del sector públic**:

Òrgans amb reconeixement constitucional o estatutari.

⁷¹ Vid. art. 4.1 a) Llei 27/2006, de 18 de juliol, per la qual es regulen els drets d'accés a la informació, de participació pública i d'accés a la justícia en matèria de medi ambient.

Organismes de dret públic creats per llei amb independència funcional o dotats d'una autonomia especial que tinguin atribuïdes funcions de regulació, supervisió i/o control.

Pel que fa al Govern, i atenent a la seva doble dimensió administrativa i política, hem de concloure que la seva condició de subjecte obligat ho ha de ser respecte a totes les funcions que la Constitució, els estatuts d'autonomia o les lleis li atribueixen en cada cas⁷².

Això no pot ser d'una altra manera, ja que la voluntat política orienta les decisions executives ulteriors, que són la principal manifestació de l'exercici del poder i, com a tals, necessàriament subjectes al control democràtic i plenament accessibles.

L'esmentada acció política dels governs pot concretar-se no només a través de l'aprovació dels corresponents plans o programes de govern sinó també mitjançant acords que incorporen aquelles altres qüestions sobre les quals el govern ja ha deliberat i hi ha, per tant, determinada voluntat. En tots els casos esdevé necessària i ineludible la màxima transparència⁷³.

Consideració especial mereixen els **poders legislatiu i judicial**. El sotmetiment d'aquests poders públics a les normes d'accés a la informació sovint ha rebut un tractament diferenciat.

La subjecció de l'**activitat materialment administrativa** d'aquests poders a la norma reguladora del dret d'accés a la informació pública és pacífica.

Així, el Conveni del Consell d'Europa núm. 205 estableix amb claredat que el concepte d'«autoritats públiques» obligades abasta «els organismes legislatius i les autoritats judicials en la mesura que realitzen funcions administratives segons la normativa nacional pròpia.»

En el mateix sentit, la Llei 19/2013 en el seu article 2.1 f), quan enumera els subjectes inclosos en l'àmbit subjectiu de la norma, estableix: «(...) [e]l Congrés dels Diputats, el Senat, el Tribunal Constitucional i el Consell General del Poder Judicial, així com el Consell d'Estat, el Defensor del Poble,

⁷² En contraposició amb el que aquí es defensa, el Tribunal Suprem (Sala 3a) en la recent sentència de 29.5.2012, fonamenta la denegació de l'accés a la informació, entre altres raons, en què la informació sol·licitada no era tal sinó que s'aproximava molt a una interpel·lació política.

⁷³ Vid. art. 68 de l'Estatut d'Autonomia de Catalunya.

el Tribunal de Comptes, el Consell Econòmic i Social i les institucions autonòmiques anàlogues, en relació amb les seves activitats subjectes a dret administratiu..» En anàleg sentit, la PLT ho preveu a l'apartat 5è de l'article 3, de la mateixa manera que l'article 3.2 de la Llei d'Andalusia, o els articles 2 e) de la Llei d'Extremadura i 2.1 de la Llei de La Rioja.

Això s'ha de relacionar amb la Llei 29/1998, de 13 de juliol, reguladora de la jurisdicció contenciosa administrativa que atorga competència a aquest ordre jurisdiccional per conèixer els actes i disposicions en matèria de personal, administració i gestió patrimonial.

En concret, i pel que fa al poder judicial, convé tenir present la doctrina del Tribunal Constitucional segons la qual aquestes matèries administratives trobarien fàcil encaix dins el terme «administració de l'Administració de justícia»⁷⁴.

Tot i que aquesta mateixa doctrina determina que el govern del poder judicial –és a dir, les funcions encomanades de forma exclusiva al Consell General del Poder Judicial, d'acord amb els articles 107 i seg. de la LOPJ– no forma part de la noció «administració de l'Administració de justícia», considerem fora de dubte que també ha de sotmetre's al règim general d'accés a la informació pública.

Més dubtes, en canvi, ofereix el sotmetiment de l'exercici de les **funcions pròpiament legislatives i jurisdiccionals** a les obligacions que el deure de transparència imposa.

⁷⁴ Vid. STC 56/1990, de 29 de març; STC 105/2000, de 13 d'abril; STC 163/2012, de 20 de setembre: «L'art. 149.1.5 de la Constitució reserva a l'Estat com a competència exclusiva l'"Administració de Justícia"; això suposa, en primer lloc i extrem aquest per ningú qüestionat, que el poder judicial és únic i a ell li correspon jutjar i fer executar el que s'ha jutjat, i així es desprèn de l'art. 117.5 de la Constitució; en segon lloc, el govern d'aquest Poder Judicial és també únic, i correspon al Consell General del Poder Judicial (art. 122.2 de la Constitució). La competència estatal reservada com a exclusiva per l'art. 149.1.5 acaba precisament allà. Però no pot negar-se que, davant d'aquest nucli essencial del que s'ha d'entendre per "Administració de justícia", existeixen un conjunt de mitjans personals i materials que, certament, no s'integren en aquest nucli, sinó que es col·loquen, com diu expressament l'art. 122.1, en referir-se al personal, "al servei de l'Administració de Justícia", això és, no estrictament integrat a ella. Quan no resulten elements essencials de la funció jurisdiccional i de l'autogovern del poder judicial, es pot acceptar que les comunitats autònomes assumeixin competències sobre aquests mitjans personals i materials. Certament, separar els elements bàsics de l'autogovern era una tasca difícil de realitzar en el moment en què es van aprovar els estatuts d'autonomia i això explica que es deixés aquesta delimitació al legislador orgànic, sense perjudici de l'hipotètic control de constitucionalitat d'aquest Tribunal. El que la clàusula subrogatòria suposa és acceptar la delimitació que l'Estat realitza entre Administració de justícia en sentit estricte i "administració de l'Administració de justícia"; les Comunitats Autònomes assumeixen així una competència per remissió a aquesta delimitació, respectant com a nucli inaccessible l'art. 149.1.5 de la Constitució», amb l'excepció d'allò que disposa l'art. 152.1, segon paràgraf.»

En relació amb les funcions legislatives, són diversos els arguments que ens permeten defensar el sotmetiment sense restriccions del poder legislatiu com a subjecte obligat:

El Conveni del Consell d'Europa núm. 205, en el seu article 1.2 ii), faculta els estats part per declarar que la definició d'«autoritats públiques» inclou, entre d'altres, «1) organismes legislatius pel que fa a la resta de les seves activitats;» (és a dir, aquelles activitats distintes a les funcions administratives).

Les funcions pròpiament legislatives són incloses sense excepció ni cap especificitat dins l'àmbit d'aplicació del Reglament (CE) 1049/2001, del Parlament Europeu i del Consell, de 30 de maig de 2001, relatiu a l'accés del públic als documents del Parlament Europeu, del Consell i de la Comissió («Reglament de transparència»). Aquesta inclusió ve perfectament avalada tant pel Considerant (6) del mateix Reglament⁷⁵ com per la sentència del Tribunal de Justícia de la Unió Europea de 22.3.2011 que en l'apartat 57 afirma: «La transparència [...] contribueix a enfortir la democràcia, en permetre que els ciutadans controlin tota la informació que ha constituït el fonament d'un acte legislatiu. En efecte, la possibilitat que els ciutadans coneguin els fonaments de l'activitat legislativa és una condició de l'exercici efectiu, per aquells, dels seus drets democràtics [...]».

Pel que fa al Parlament de Catalunya, l'article 98 del seu Reglament, com ja hem tingut ocasió d'exposar, estableix com a regla general l'accés a la tramitació i documentació parlamentàries amb una formulació, per tant, prou àmplia i clara.

A diferència del que succeeix amb el poder judicial, el qual disposa d'un règim específic de transparència, el nostre ordenament no conté cap regulació relativa a l'accés a la informació pública en el si de les funcions legislatives.

⁷⁵ «(6) [s]'ha de proporcionar un major accés als documents en els casos en què les institucions actuïn en la seva capacitat legislativa, inclús per delegació de poders, al mateix temps que es preserva l'eficàcia del seu procediment de presa de decisions. S'ha de donar accés directe als esmentats documents en la major mesura possible.»

L'eficàcia *erga omnes* de producte legislatiu determina que els interessos en joc, en contrast amb el que succeeix en el procés judicial, estiguin estretament vinculats a l'interès general, la qual cosa legitima la ciutadania a tenir-ne coneixement sense restriccions. A aquesta mateixa idea respon l'ampli règim d'accés reconegut en el procediment d'elaboració de disposicions generals per part de l'Executiu.⁷⁶

En darrer terme, cal no oblidar que el sotmetiment de les funcions legislatives a la plena transparència es pot veure limitat, en el cas concret, per raó de l'eventual concurrència de qualsevol de les excepcions previstes a la llei d'accés a la informació.

En relació amb les funcions jurisdiccionals, convé qüestionar-nos en quina mesura han de restar sotmeses a la regulació que, amb caràcter general, es faci de la transparència i dret d'accés a la informació pública, atesos els següents comentaris:

Primerament convé distingir les informacions relatives al govern del poder judicial i a l'«administració de l'Administració de justícia» –la necessària inclusió de la qual en les obligacions genèriques de transparència i accés a informació pública ja hem fonamentat anteriorment– de les altres informacions que es generen en exercici de la funció jurisdiccional que li és pròpia: la d'administrar justícia (jutjar i fer executar allò jutjat). Entre aquestes darreres s'inclouen no només les contingudes en les resolucions judicials –provisions, interlocutòries i sentències– sinó també les que es trobin contingudes en els informes i altres documents incorporats a les actuacions.

Respecte a aquesta informació de l'activitat jurisdiccional, el Conveni del Consell d'Europa núm. 205, en el seu article 1.2 ii), faculta els estats part per declarar que la definició d'«autoritats públiques» inclogui, entre d'altres, «2) autoritats judicials pel que fa a la resta de llurs activitats;» (és a dir, aquelles activitats distintes a les funcions administratives).

⁷⁶ La Llei de La Rioja és la única en matèria de transparència i accés a la informació pública que inclou entre els seus subjectes obligats el Parlament de La Rioja, sense limitar llur inclusió a les activitats subjectes a dret administratiu, la qual cosa pot donar lloc a una interpretació extensiva que sotmeti a la Llei qualsevol activitat de l'assemblea legislativa (art. 2.1 b).

Tot i aquesta facultat, en l'ordenament espanyol trobem, en la matèria d'Administració de justícia, un règim específic de transparència, copsat en essència en els articles 232 i seg. de la Llei orgànica 6/1985, d'1 de juliol, del Poder Judicial (LOPJ).

En aquest sentit, i en atenció a les característiques pròpies de l'activitat jurisdiccional, en la mesura que es desenvolupa en un entorn de conflicte entre interessos particulars (de dues parts), per poder accedir a informació diversa relativa a l'exercici de l'activitat jurisdiccional, la LOPJ exigeix tenir la condició d'interessat⁷⁷. En termes idèntics es pronuncia el Reglament d'aspectes accessoris de les actuacions, aprovat per acord del Ple del Consell General de Poder Judicial de 15.9.2005.

D'acord amb això, cap de les lleis de transparència promulgades a l'Estat espanyol fins a la data del present informe, com tampoc la PLT, no inclouen, dins del seu àmbit subjectiu d'aplicació, els jutjats i tribunals de justícia, ni tan sols en relació amb la seva activitat administrativa.⁷⁸

Segons el nostre parer, aquest tractament passa per alt que entre la informació derivada de l'activitat jurisdiccional es poden distingir dos moments: un es correspon amb el curs de tramitació dels procediments (art. 234 LOPJ); i l'altre, amb les informacions contingudes en els procediments ja arxivats (art. 235 i 266 LOPJ).

En relació amb aquests darrers, entenem que haurien de quedar sotmesos al règim general d'accés a la informació pública (desvinculat de cap requisit de legitimació) i no al règim especial previst als referits articles 235 i 266 LOPJ, que exigeixen la concurrència d'un interès legítim per a l'accés.

⁷⁷ Així, l'accés a informació sobre l'estat de les actuacions judicials (en curs) ha de ser facilitat, amb caràcter general i llevat que hagin estat declarades secretes, tan sols als «interessats» (art. 234.1 LOPJ); en un sentit similar, es reconeix a les «parts i qualsevol persona que acrediti un interès legítim» el dret a obtenir còpies simples d'escrits i documents que constin en les actuacions, sempre que no hagin estat declarats secrets ni reservats (art. 234.2 LOPJ). Fins i tot un cop finit el procés judicial, només els «interessats» tenen dret a l'accés als llibres, arxius i registres judicials que no tinguin caràcter reservat (art. 235 LOPJ). Per la seva banda, l'article 266 LOPJ restringeix igualment l'accés al text de les sentències judicials a «qualsevol interessat.»

⁷⁸ Com a excepció, però, convé destacar el previst a l'art. 2.2 de la Llei de La Rioja, que és la única en matèria de transparència i accés a la informació pública que esmenta expressament el Poder judicial, en disposar, a l'hora de definir l'àmbit subjectiu d'aplicació de la Llei, que «[l]es disposicions d'aquesta llei únicament seran aplicables en matèria d'Administració de Justícia quan no contradiguin allò disposat en la legislació processal o qualsevol altres normes dictades en execució de les competències exclusives de l'Estat.»

En favor d'aquesta tesi, i amb caràcter previ, es pot adduir que no resulta raonable que la publicitat activa oficial de resolucions judicials que efectua el CENDOJ no inclogui la totalitat de les sentències. Si la dita publicitat activa s'estengués a la totalitat de resolucions judicials ja no caldria exercir de manera singular el dret d'accés.

A això cal afegir la perplexitat que causa que, per una banda, la Constitució garanteixi el dret de tots a conèixer el contingut de les sentències proclamades en audiència pública, i per una altra, només aquelles persones que acreditin tenir una «connexió concreta i singular» amb l'objecte de la sentència («persona interessada»⁷⁹) puguin obtenir el document que conté la resolució. Resulta del tot incoherent exigir *a posteriori* una condició de legitimació que no fou exigida en el moment previ de conèixer la mateixa informació, en audiència pública. Les capacitats individuals de retenció memorística no sembla que hagin d'operar com a factor de discriminació.

D'altra banda, cal tenir present que bona part de la informació de procediments arxivats ja ha estat alliberada per aplicació de la normativa de reutilització de la informació pública⁸⁰. Prova d'això és l'existència de nombroses bases de dades jurídiques que posen a disposició de la ciutadania els pronunciaments judicials.

En qualsevol cas, la submissió de les informacions contingudes en expedients judicials finits al règim de transparència i accés podrà ser modulada per les tècniques d'accés parcial o anonimització de dades quan s'escaigui, en particular, per preservar altres interessos dignes de protecció, com ara les dades de caràcter personal o les finalitats de resocialització i reinserció en l'àmbit penal.

En darrer terme, pel que fa les **persones prestadores/proveïdores de serveis públics o que exerceixen funcions públiques o potestats administratives**, sembla existir un cert consens en les diferents iniciatives engegades darrerament en el territori d'Espanya per regular el dret d'accés a

⁷⁹ STS, Sala 3a, de 3.3.1995.

⁸⁰ *Vid.* Reglament 3/2010 sobre reutilització de sentències i altres resolucions judicials, aprovat per acord del CGPJ de 28 d'octubre.

la informació pública, en el sentit d'incloure-les, per extensió, en l'àmbit subjectiu d'aplicació de la llei d'accés a la informació pública⁸¹. Convé, però, efectuar alguna reflexió entorn a quina haurà de ser la justificació d'aquesta solució.

Tradicionalment, el servei públic ha estat un dels títols habilitadors de la intervenció de l'Administració Pública, juntament amb la policia i el foment.

Darrera la idea dels serveis públics⁸² es troba l'exigència democràtica que els poders públics assegurin la satisfacció de necessitats col·lectives quan el mercat, per si sol, no pot garantir-la d'acord amb l'interès general.

El dret comunitari utilitza l'expressió «obligacions de servei públic», entenent com a tals les que específicament poden imposar els poders públics –tant a escala nacional, regional com local– als proveïdors dels serveis d'interès general, amb la finalitat de garantir la consecució de certs objectius d'interès públic⁸³.

La titularitat dels serveis públics determina, per tant, que els poders públics assumeixin la condició de garants i darrers responsables de llur prestació, així com del compliment dels deures i obligacions que implica l'exercici de qualsevol activitat d'interès públic. I entre aquests deures figura, indiscutiblement, el de transparència. Per això, amb independència que els serveis es gestionin directament per l'ens titular o de forma indirecta –a través d'un contracte de gestió de servei públic o via autorització administrativa–, els poders públics continuen mantenint la seva condició de garants, per la qual cosa han d'imposar a les persones encarregades de la gestió del servei un deure específic de transparència⁸⁴.

⁸¹ *Vid.* apartat «Àmbit subjectiu d'aplicació (subjecte passiu del dret)» de l'annex.

⁸² El servei públic, com a categoria jurídica, ha evolucionat en el temps, de manera que ha anat veient reduït el seu àmbit d'aplicació a mesura que les necessitats socials anaven minvant de forma correlativa amb l'augment de la qualitat de vida de les persones. Ha canviat la forma en què els poders públics compleixen amb les seves obligacions envers els ciutadans. Com afirma José Luís Meilán Gil, «[a]ctivitats que durant molts anys han estat realitzades com a autèntics serveis públics avui són prestades sense necessitat d'acudir a aquesta categoria jurídica.» Aquest és el cas del subministrament elèctric, el sector del gas o el transport ferroviari, activitats avui desenvolupades per particulars en el context i sota les regles del mercat però alhora regulades per l'Estat, que pot imposar obligacions alienes al mercat, amb o sense compensació.

⁸³ Entre les «obligacions de servei públic» podem esmentar: servei universal; continuïtat; qualitat del servei; assequibilitat; protecció dels consumidors i usuaris; seguretat del subministrament; accés a xarxes i interconnexió; pluralisme dels mitjans de comunicació.

⁸⁴ Com a antecedent, i a tall d'exemple, cal esmentar la Directiva 2006/111/CE de la Comissió, de 16 de novembre, relativa a la transparència de les relacions financeres entre els estats membres i les empreses públiques, així com la transparència financera de determinades

En justificació d'aquesta exigència de transparència es pot adduir, no només la necessitat d'una protecció adequada dels consumidors i usuaris, sinó també el fet que, sovint, el prestador rep compensacions pel cost addicional que suposa el compliment d'una missió de servei públic⁸⁵.

El Conveni del Consell d'Europa núm. 205, en el seu article 1.2) i) incorpora a l'efecte de la seva aplicació dins el concepte d'«autoritats públiques», «3) les persones naturals o jurídiques quan actuen com una autoritat administrativa.»

Fent-s'hi ressò, la Llei 19/2013, en el seu article 4, obliga també a subministrar informació a «[l]es persones físiques i jurídiques (...) que prestin serveis públics o exerceixin potestats administratives», així com, especialment, «als adjudicataris de contractes del sector públic, en els termes previstos en el respectiu contracte.» En el mateix sentit, l'article 2.2 de la Llei foral 11/2012 integra explícitament dins del seu àmbit d'aplicació «les persones físiques i jurídiques, que prestin serveis públics sota llur autoritat [...]». També ho preveuen l'art. 2 g) de la Llei d'Extremadura, els art. 4.1 i 4.2 de la Llei d'Andalusia o l'art. 5 de la Llei de La Rioja. Per la seva banda, la PLT estableix anàlogues previsions als apartats 2 c) i d) i apartat 3 de l'art. 3.

Al dret comparat, la solució majoritària aposta per una inclusió en les lleis sobre accés a la informació pública dels subjectes privats que exerceixin funcions administratives (Alemanya, Eslovàquia, Estònia, Finlàndia, França, Hongria, Irlanda, Itàlia, Lituània, Polònia, Portugal, Suècia o Suïssa).

Tot i això, cal dir que, tal i com expressament estableixen les normes espanyoles promulgades a data del present informe, abans referides, aquest deure de facilitar informació haurà de ser complert pel prestador del servei públic o contractista davant l'Administració, l'organisme o l'ens al qual es trobi vinculat el subjecte privat. Així doncs, en el cas que la informació d'interès públic es trobi en mans privades, el seu accés haurà

empreses (transposada en l'ordenament jurídic espanyol mitjançant la Llei 4/2007, de 3 d'abril, de transparència financera). Aquesta norma comunitària imposa a determinades empreses tant públiques com privades –encarregades de la gestió de serveis d'interès econòmic general i que reben finançament públic– certes obligacions comptables i de subministrament periòdic d'informació financera envers la Comissió per tal que aquesta pugui garantir que els estats no concedeixen a les empreses ajuts incompatibles amb el mercat comú.

⁸⁵ Aquests sistemes de finançament poder revestir formes diverses: compensació directa amb càrrec als pressupostos públics; contribucions dels participants en el mercat; drets especials i exclusius; equiparació de tarifes; finançament solidari i afiliació obligatòria. *Vid.* COMISSIÓ EUROPEA, *Llibre Verd sobre els serveis d'interès general*, COM (2003) 270 final, 2003, punt 62.

d'instrumentalitzar-se a través de l'ens del sector públic amb el qual es relacioni el prestador privat o contractista.

En qualsevol cas, els deures de transparència i accés a informacions d'interès públic tan sols es poden exigir respecte a les activitats públiques desenvolupades pels subjectes privats, sense que la resta d'activitats (d'interès privat) que en el seu cas desenvolupin puguin ser objecte d'accés, d'acord amb la llei de transparència i d'accés a informació pública aplicable.

Fins i tot més enllà dels prestadors de serveis públics i contractistes, el Conveni del Consell d'Europa núm. 205 preveu la possibilitat que els estats part puguin estendre la noció d'«autoritats públiques» a subjectes particulars que actuen finançats amb fons públics [article 1. 2) a)].

També en aquests casos el deure de facilitar informació haurà de ser complert pel **subjecte finançat amb fons públics** davant l'Administració, l'organisme o l'ens al qual es trobi vinculat el subjecte privat. Alhora, els deures de transparència i accés a informacions d'interès públic només es podran exigir, en aquests casos, respecte a les activitats privades finançades amb fons públics, i no a la resta d'activitats que el subjecte executi amb fons privats.

Són diversos els estats d'Europa que han aconseguit, amb distintes fórmules, la necessitat de fer transparent l'activitat que, tot i ser executada per subjectes privats, hagi estat subvencionada o d'alguna forma finançada amb fons públics, com ara la República Txeca o Estònia. A Dinamarca, en canvi, l'aplicació de les normes sobre transparència a subjectes que reben fons públics depèn de l'òrgan o ministeri que en cada cas atorga el finançament⁸⁶.

La versió finalment aprovada de la Llei 19/2013 ha fet referència al finançament d'entitats privades en la categoria d' «altres subjectes obligats», tot imposant tan sols els deures de publicitat activa a aquelles «entitats privades que percebin durant el període d'un any ajuts o subvencions públiques en una quantia superior a 100.000 euros o quan com a mínim el 40% del total de llurs ingressos anuals tingui caràcter d'ajut o subvenció pública, sempre que arribin com a mínim a la quantitat de 5.000 euros.»

⁸⁶ Pel que fa a la informació científica, la Recomanació de la Comissió de 17 de juliol de 2012 insta els estats membres a adoptar polítiques que afavoreixin l'accés obert i gratuït a les publicacions científiques i les dades derivades resultants de la recerca finançada amb fons públics.

Fins el moment de la primera edició del present informe (febrer 2013), la possibilitat d'incloure entre els subjectes obligats supòsits d'entitats perceptores d'ajuts o subvencions públiques no havia tingut reflex en cap de les iniciatives espanyoles conegudes, per la qual cosa des d'aquesta Oficina enteníem que calia valorar la seva consideració.

La mateixa solució normativa recullen tant la Llei d'Andalusia al seu art. 5.1 –per remissió a la normativa estatal bàsica⁸⁷–, com la Llei de La Rioja, a l'art. 2.3 b). Alhora, aquestes dues lleis autonòmiques (art. 4.3 i 5, respectivament), van més enllà i dispensen també, a les persones beneficiàries de subvencions, el mateix tractament previst per als adjudicataris de contractes del sector públic o prestadors de serveis públics –això és, la seva consideració com a «subjectes obligats a subministrar informació» a les administracions amb les que es vinculin–, encara que la Llei andalusa condiona aquesta consideració als «termes previstos a les bases reguladores de les subvencions i en la resolució de concessió», que hauran de «recollir de forma expressa aquesta obligació».

La PLT, en canvi, es limita a imposar obligacions de transparència activa a les entitats perceptores de fons públics, en els mateixos termes que els previstos a la Llei 19/2013.

En el nostre entorn sovint és objecte de polèmica el sotmetiment de **partits polítics i organitzacions sindicals i empresarials** a la llei de transparència i accés a la informació pública en la mesura que bona part del seu finançament prové de fons públics.

És indubtable el paper transcendent d'aquestes institucions com a canals de participació ciutadana en la vida política, econòmica i social. En el cas dels partits polítics, a més, s'afegeix la circumstància que aquests constitueixen una de les principals fonts de subministrament de decisors públics a les institucions. La Constitució de 1978 reconeix expressament el paper de partits i sindicats en els articles 6 i 7, respectivament.

Alguns estats com Lituània o Polònia sotmeten al seu règim de transparència els partits polítics que rebin finançament públic. El mateix disposa la

⁸⁷ La Llei d'Andalusia afegeix, a més, que «amb independència dels límits anteriors, quan aquestes entitats accedeixin al finançament de llurs activitats i funcionament ordinari a través d'ajuts i subvencions finançats amb càrrec al pressupost de la Junta d'Andalusia, podran ser sotmeses, a més, a exigències de publicitat activa específiques (...)»

regulació de Lituània pel que fa a sindicats, o Finlàndia respecte a bancs que reben fons públics.

Finalment les Corts Generals han optat per incloure en l'article 3 de la Llei 19/2013 els partits polítics, les organitzacions sindicals i les organitzacions empresarials en la categoria subjectiva d' «altres subjectes obligats», és a dir, aquells que ho estan només respecte de les obligacions de transparència activa.

Res no en diu la Llei d'Extremadura. La de La Rioja, en canvi, sí inclou els partits polítics i les organitzacions sindicals i empresarials en el seu article 2.3 com a subjectes obligats pels deures de publicitat activa, a l'igual que també fa la Llei d'Andalusia, tot dispensant-los, per remissió a la Llei 19/2013, el mateix tractament, però aquesta darrera norma alhora també preveu que quan aquestes entitats accedeixin al finançament de llurs activitats i funcionament ordinari a través d'ajuts i subvencions finançats amb càrrec al pressupost de la Junta d'Andalusia, puguin ser sotmeses, a més, a exigències de publicitat activa específiques.

Per la seva banda, la PLT, al seu art. 3.6, preveu idèntica regulació que l'oferta per la Llei bàsica 19/2013 o la Llei de la Rioja –submissió dels partits polítics i organitzacions referides als deures de transparència activa–. Tanmateix, però, convé fer especial esment a què la PLT, novedosa, menciona, amb la mateixa subjecció i al costat dels partits polítics, les «associacions i fundacions vinculades».

Aquesta Oficina Antifrau ja s'havia manifestat en aquest sentit, tot suggerint, en el document d'Aportacions fet arribar al desembre de 2013 a la Ponència conjunta constituïda en el Parlament de Catalunya, que, encara que la Generalitat de Catalunya no té competència al respecte, seria necessari que la PLT inclogués com a un altre subjecte obligat per la Llei, les fundacions i associacions sotmeses al Codi civil de Catalunya i vinculades a partits polítics que participin en els processos electorals l'àmbit dels quals es circumscriu a Catalunya, atès que és d'interès públic que aquestes entitats, per la procedència de bona part dels seus recursos (subvencions i ajuts públics), així com per les relacions econòmiques i fluxos financers amb les formacions polítiques, quedin sotmeses a un plus de supervisió o control, i la transparència, en aquest sentit, esdevé una eina de qualitat democràtica que pot contribuir de manera important a facilitar dita supervisió.

Tot això ens condueix al punt que desenvolupem en el següent apartat relatiu a quina informació ha de ser accessible, ja que el seu caràcter públic quedarà

determinat, no només per la naturalesa pública de qui la posseeix o l'ha elaborada, sinó, fonamentalment, pel fet que la seva generació o obtenció ha tingut com a causa l'exercici de funcions públiques.

4.9. Objecte del dret

4.9.2. *Què hem d'entendre per informació pública?*

En la configuració del dret d'accés, tant important com a qui correspon el dret i davant de qui es pot exigir és quin és l'objecte del dret: què s'entén per informació pública?

El Diccionari de la Reial Acadèmia Espanyola de la Llengua defineix la informació com a la comunicació o adquisició de coneixements que permetin ampliar o precisar els que es posseeixen sobre una matèria determinada.

Sota aquest punt de vista, caldria fer una distinció entre els conceptes «dades», «informació» i «coneixement». La noció d'informació va molt més enllà de la mera obtenció de dades aïllades, desproveïdes de valor *per se*. La informació implica un missatge que tingui sentit i que permeti al seu destinatari –fent valer la seva intel·ligència i experiència prèvies– adoptar decisions amb coneixement de causa.

També en el dret positiu podem trobar referències, encara que implícites, a la noció d'informació o dades: «tota expressió en llenguatge oral, escrit, d'imatges o de sons, natural o codificat»⁸⁸.

Una vegada assentat l'anterior, resulta essencial, als efectes del present treball, la delimitació de què s'ha d'entendre per informació pública.

És informació pública aquella que es troba en poder de qualsevol dels subjectes obligats en els termes referits en l'apartat 4.5 anterior. Dit d'una altra manera, és la informació que aquests detenen com a posseïdors, amb independència que aquesta possessió sigui directa o indirecta, de tal manera que un subjecte obligat posseirà informació no només quan aquesta es trobi

⁸⁸ Aquesta noció d'informació la podem trobar, amb motiu de la definició del terme «document», en l'article 19.1 de la Llei 9/1993, de 30 de setembre, del patrimoni cultural català.

dins la seva òrbita material d'actuació, sinó també quan qui materialment la detingui sigui un tercer particular vinculat a un subjecte obligat (amb motiu de prestar un servei públic, desenvolupar una activitat administrativa o rebre finançament públic) i el subjecte obligat en conservi el control, responsabilitat i/o disposició.

A aquests efectes, resulta doncs indiferent quin hagi estat l'origen, motiu o causa de la possessió, com ho demostra el fet que la gran majoria de normes que tenen per objecte la regulació de l'accés a la informació pública, incloquin tan supòsits en què el subjecte obligat genera la informació com també aquells altres en què la rep, obté o incorpora per diferents vies.

En aquest sentit, pot resultar il·lustratiu citar, entre d'altres, l'article 1.2 b) del Conveni del Consell d'Europa núm. 205 sobre l'accés als documents públics, en referir-se a «tota la informació registrada (arxivada) de qualsevol forma, elaborada o rebuda, i en possessió de les autoritats públiques»; el Reglament 1049/2001 del Parlament Europeu i del Consell, en el seu article 2.3, a l'hora de delimitar-ne l'àmbit d'aplicació al·ludeix a «tots els documents que es trobin en poder d'una institució; és a dir, els documents per ella elaborats o rebuts i que estiguin en la seva possessió, en tots els àmbits d'activitat de la Unió Europea.»; també l'article 13 de la Llei bàsica estatal 19/2013 defineix «informació pública» com «els continguts o documents, qualsevol que sigui el seu format o suport, que obrin en poder d'algun dels subjectes inclosos en l'àmbit d'aplicació d'aquest títol i que hagin estat elaborats o adquirits en l'exercici de les seves funcions»; idèntica definició del terme dóna la Llei d'Andalusia –art. 2 a)–; i de manera similar, encara que introduint una nota restrictiva al concepte que al nostre parer és improcedent, ho fa l'art. 3 c) de la Llei de La Rioja, en establir que “informació pública” és «[a]quella informació, qualsevol que sigui el seu suport i forma d'expressió, posseïda o elaborada pels subjectes compresos en l'article 2 d'aquesta llei, i que no es trobi subjecta als límits de confidencialitat establerts per la legislació bàsica aplicable»; l'article 3 d) de la Llei foral 11/2012, en el seu primer paràgraf entén per «informació pública» «aquella informació, qualsevol que sigui el seu suport i forma d'expressió, elaborada per l'Administració Pública a què es refereix aquesta Llei foral o que posseïxin aquestes [sic] [...]». Singularment, el seu apartat segon afegeix, en relació amb informacions provinents de tercers, que «es considera així mateix informació pública la que es trobi sota l'autoria o propietat d'altres entitats o subjectes que

prestin serveis públics o exerceixin potestats administratives o funcions públiques, sempre que hagi estat generada o obtinguda en l'exercici de la seva activitat pública o per a l'exercici d'una activitat pública.»; per la seva banda, la Llei d'Extremadura, al seu article 3 d) defineix el terme “informació pública” com «aquella que ve definida com de lliure accés a qualsevol ciutadà per ser informació generada pel propi sector públic en l'exercici de llur activitat, funcionament i organització.»

En un similar sentit, la PLT entén per “informació pública”, al seu article 19.1, «la informació elaborada per l'Administració pública i que aquesta té en el seu poder com a conseqüència de la seva activitat o de l'exercici de les seves funcions.»

D'això es desprèn que l'entrada de la informació –amb independència de la seva procedència– en l'esfera possessòria d'un subjecte obligat que actui en l'exercici de les seves funcions o amb ocasió de les mateixes resulta determinant de la consideració d'aquella com a informació d'interès públic, és a dir, informació pública⁸⁹.

El reconeixement d'una informació com d'interès públic comporta necessàriament l'atribució a tothom de la titularitat del dret a conèixer-la. És per això que en l'entorn dels països anglosaxons es parla, per referir-se al dret d'accés a la informació pública, del «dret a saber» (*right to know*).

El dret a saber, a tenir coneixement d'allò que és d'«interès públic» (això és, del que roman d'alguna o altra manera vinculat o sota el control dels subjectes obligats) rau, sens dubte, en els principis democràtic i de publicitat, transparència i participació, que imposen l'exercici visible del poder, de tal forma que allò públic sigui conegut per tothom, amb la finalitat de promoure la participació informada de la ciutadania en els assumptes competència dels poders públics i al mateix temps permetre a tothom conèixer el funcionament de les institucions per tal de millorar la qualitat dels serveis públics i exercir-ne el control necessari per prevenir els riscos de corrupció.

⁸⁹ Certament pot resultar superflu el complement gramatical que se sol afegir en definir la informació pública: «en exercici de les seves funcions (públiques)», atès que no resulta concebible que els ens públics actuïn al marge de les competències i funcions que tenen atribuïdes per l'ordenament jurídic i que justifiquen la seva raó de ser.

Així doncs, una interpretació favorable inspirada en el principi de màxima accessibilitat exigeix que el dret d'accés recaigui sobre totes les informacions de què disposin els poders públics; i aquesta regla general sembla quedar emparada en el preàmbul del Conveni del Consell d'Europa núm. 205, en afirmar que «tots els documents públics són en principi públics i només poden ser retinguts per protegir altres drets i interessos legítims.»

Des del punt de vista terminològic, es constata com alguns dels sistemes reguladors del dret d'accés empren el terme «documents públics» per referir-se a la noció d'informació pública a què estem fent referència. Seria el cas, per exemple, del Conveni del Consell d'Europa núm. 205, o el del Reglament (CE) 1049/2001. Per tant, tot i que, en principi, el terme d'«informació pública» és preferible, resulta igualment vàlid l'ús de l'expressió «documents públics» si la corresponent llei d'accés, en definir-la de manera autèntica, li dona l'abast adequat⁹⁰.

4.9.3. *Criteris de delimitació*

El següent pas que correspon abordar arribats a aquest punt és el relatiu a delimitar quines dades s'han d'entendre incloses i quines han de quedar excloses del concepte d'informació pública.

Cal preguntar-nos si, malgrat la noció àmplia d'«informació pública», d'aquesta han de quedar excloses determinades dades tot i trobar-se en possessió dels subjectes obligats.

La resposta a aquesta pregunta té una rellevància cabdal, doncs d'ella pot dependre en la pràctica l'efectivitat del dret. S'imposa, doncs, un exercici de delimitació que cal tractar sota el punt de vista dels diferents criteris en què la informació pública pot ser classificada.

1. Atenent a les fonts o orígens que pot tenir la informació pública:

Integren, indubtablement, la informació pública les dades documentades, és a dir, recollides en qualsevol mena de suport material. És el que es coneix per

⁹⁰ Aquest seria el cas de l'art. 1.2 b) del Conveni del Consell d'Europa núm. 205 (puix que equipara la noció de document públic a la de «tota la informació»). I en el mateix sentit, *vid.* el concepte de document emprat per l'art. 3 del Reglament (CE) 1049/2001, de 30 de maig, d'accés del públic als documents del Parlament Europeu, del Consell i de la Comissió (s'equipara a «tot contingut»).

«document» en sentit estricte. Aquesta noció és avalada per la definició que l'article 19.1 de la Llei 9/1993, de 30 de setembre, del patrimoni cultural català, fa del terme: «[a]ls efectes d'aquesta Llei, s'entén per document tota expressió en llenguatge oral, escrit, d'imatges o de sons, natural o codificat, recollida en qualsevol mena de suport material, i qualsevol altra expressió gràfica que constitueixi un testimoni de les funcions i les activitats socials de l'home i dels grups humans, amb exclusió de les obres d'investigació o de creació.»

Algun dubte ha suscitat, però, la inclusió en l'objecte del dret d'accés d'aquella informació que no es troba materialitzada en un suport. En aquests casos, l'obtenció i el lliurament posterior no són possibles de manera directa sinó que requereixen una tasca prèvia, entesa com a activitat de cerca, recopilació, sistematització, refosa, deducció o anàlisi, de dades ja existents, en poder dels subjectes obligats. Seria el cas de peticions d'informació que pugui trobar-se dispersa en bases de dades o que no tingui un origen o suport concret fàcilment o directament identificable⁹¹.

Per referir-se a aquest supòsit, la Llei 19/2013 fa servir l'expressió «acció prèvia de reelaboració»⁹². Convé criticar que el terme «reelaboració» resulta equívoc i indeterminat en la mesura que la norma mateixa no el defineix i no té precedent en les normes d'accés a la informació pública. El més greu, però, és que l'article 18.1 c) de la Llei 19/2013 tracta com a causa d'inadmissió de les sol·licituds d'accés aquelles «[r]elatives a informació per a la divulgació de la qual sigui necessària una acció prèvia de reelaboració», la qual cosa significa, en definitiva, negar-li la condició d'informació pública i, per tant, excloure-la del dret d'accés⁹³. En el mateix sentit, vegi's l'article 15.4 de la Llei d'Extremadura; en canvi, la Llei de La Rioja no en fa cap esment explícit.

⁹¹ La recent sentència del Tribunal Suprem (Sala 3a), de 29.5.2012, fonamenta la denegació de l'accés a la informació sol·licitada, entre altres raons, partint de l'equiparació de la noció d'informació a la d'un document que, trobant-se en un arxiu o registre, li doni suport, amb la qual cosa està negant que allò que havia estat sol·licitat fos, en realitat, informació pública. Certament, tot i que un pronunciament com aquest pugui trobar empara en la normativa avui vigent (Llei 30/1992), entenem que resulta incompatible amb la definició de l'objecte propi del dret d'accés a la informació d'acord amb el que defensem en aquest treball.

⁹² D'acord amb la Reial Acadèmia Espanyola de la Llengua, el terme castellà «reelaborar» vol dir tornar a elaborar quelcom. Per tant, quan reelaborem, partim d'un document ja elaborat que cal modificar o refer d'alguna o altra manera.

⁹³ L'avantprojecte que va precedir el Projecte de Llei 19/2013 preveia expressament la reelaboració com a exclusió de l'exercici del dret d'accés. En sentit idèntic es manifestava l'avantprojecte de llei de l'anterior govern de l'Estat de l'any 2011.

La Llei d'Andalusia, que introdueix un article (el 30) contenidor de «[r]egles especials relatives a les causes d'inadmissió de les sol·licituds d'accés», sembla assolir un major grau de concreció en un intent d'esclarir l'abast d'aquesta causa d'inadmissió prevista pel legislador estatal, en establir que, per a llur aplicació, caldrà tenir en compte que «no s'estimarà com a reelaboració que justifiqui la inadmissió la informació que pugui obtenir-se mitjançant un tractament informatitzat d'ús corrent».

Tanmateix, en opinió de l'Oficina, la disponibilitat de la informació per al seu lliurament immediat és una mera circumstància de fet no susceptible d'alterar la naturalesa mateixa de la informació: el fet que la informació detinguda per les autoritats públiques no estigui recollida en un suport documental en cap cas no li fa perdre el seu caràcter d'informació pública i, per tant, no ha de constituir impediment per admetre la sol·licitud i donar-li tràmit.

Encara resulta més opaca la redacció de causa d'inadmissió de les sol·licituds que preveu la PLT al seu article 29 f), que es refereix als genèrics i indeterminats supòsits en els que «[c]algui una tasca d'elaboració o de reelaboració complexa per a obtenir el resultat informatiu que es demana.», encara que afegeix que, «[e]n aquest cas, la informació es pot donar de forma desglossada, amb l'audiència prèvia del sol·licitant.

Resulta evident que el compliment per part dels subjectes obligats del deure de facilitar la informació en els termes que acabem de definir porta associada una càrrega de treball.

Correspondrà, doncs, a les autoritats públiques dotar-se dels recursos i mitjans adients. D'això es desprèn que les eventuais deficiències que puguin afectar l'estructura burocràtica, els recursos disponibles, les tecnologies de la informació i, en definitiva, qualsevol altra eina de gestió mai no haurien de resultar condicionants de l'efectivitat del dret d'accés a la informació.

Fins i tot comptant amb una dotació suficient de recursos s'ha de preveure que en determinats supòsits la resposta a les sol·licituds d'informació impliqui una càrrega de feina elevada. En aquests casos cal recordar que la jurisprudència del Tribunal de Justícia de la Unió Europea ha consagrat com

a norma general que la quantificació del volum de feina no pot comportar impedir ni restringir l'accés⁹⁴.

En aquest sentit, tant la Llei estatal 19/2013 com les lleis autonòmiques promulgades en la matèria a data del present informe, encertadament, no preveuen cap causa d'exclusió ni d'inadmissió en aquests supòsits, com tampoc no ho fa la PLT.

Contrastant amb el que hem exposat fins ara, però, s'han entendre excloses del concepte d'informació pública aquelles sol·licituds d'informacions o de documents «a la carta» o «a demanda», és a dir, l'oferiment de les quals al sol·licitant requeriria una tasca completa d'elaboració *ad hoc* per part de l'autoritat pública.

Partim aquí d'una situació que té en comú amb els supòsits de «reelaboració» la manca d'un suport que contingui la informació requerida però l'obtenció de la qual implica, a diferència d'aquells, bé la generació mateixa de les dades, bé afegir-hi un valor fins ara inexistent. Amb això ens referim a supòsits de peticions d'elaboració d'informes o dictàmens, i a consultes jurídiques o requeriments d'assessorament concrets que hagin de ser satisfets necessàriament mitjançant la redacció *ex novo* de documents no disposats prèviament per l'autoritat requerida⁹⁵.

La raó que justifica en darrer terme l'exclusió de les anomenades «sol·licituds d'informació a la carta» rau en què l'interès que les recolza és només el particular de la persona sol·licitant consistent a obtenir un assessorament, orientació o opinió que no es corresponen amb la *ratio* dels principis que inspiren la transparència dels poders públics.

Tot i això, restarien al marge de l'excepció i, per tant, tindrien la consideració d'objecte del dret d'accés aquells supòsits de consultes o orientacions establerts tant en la normativa general reguladora del procediment administratiu com en qualsevol de les lleis sectorials.

2. Atenent a l'estat dels treballs d'elaboració de la informació pública:

⁹⁴ *Vid.* Cas T-2/03, Verein für Konsumenteninformation (VKI) contra la Comissió, 13 d'abril de 2005, relatiu a una petició de consulta d'un expedient de més de 47.000 pàgines. *Vid.* també Cas T-42/05, Williams contra la Comissió, 10 de setembre de 2008, § 85-86, relatiu a una petició d'accés a tots els documents preparatoris relacionats amb la legislació de la UE sobre els organismes genèticament modificats.

⁹⁵ L'article 28 a) de la Llei foral 11/2012, recull expressament aquest supòsit com a causa d'inadmissió.

Podem constatar una tendència generalitzada, tant normativa com doctrinal, a excloure del concepte d'informació pública, de forma genèrica i incondicional, les dades o els documents encara no conclusos –com a ara els esborranys– o altre material que es trobi en curs o pendent d'elaboració.

El criteri més segur per entendre quan una informació s'ha de considerar acabada és el fet que incorpori de manera autèntica la corresponent declaració de voluntat, judici, coneixement o desig de la persona o persones responsables de la seva manifestació. L'exigència d'autenticitat requereix, en qualsevol cas, permetre identificar-ne l'autoria així com la data de la declaració⁹⁶.

Aquest criteri de selecció troba fonament en el fet que la informació inacabada, en la mesura que no incorpora cap manifestació d'expressió humana encara perfeccionada, podem afirmar que és inexistente i que, per tant, no resulta apta per complir una de les finalitats d'interès públic a què respon el dret d'accés a la informació com és la de conèixer les raons de les decisions i facilitar-ne el seu eventual control.

Quan les dades o informacions, atenint-nos al criteri que acabem de descriure i per les raons exposades, no es puguin considerar encara acabades, resulta raonable que la norma prevegi que les dites informacions restin al marge de revelació. Val a dir, però, que per raons de tècnica normativa, és preferible que aquesta opció sigui copsada via exclusió del mateix concepte d'informació pública i, per tant, constitueixi una causa d'inadmissió de les sol·licituds d'accés.

Aquest és el tractament dispensat per la Llei 19/2013, referint-s'hi en l'article 18.1 a) amb l'expressió «informació que estigui en curs d'elaboració». En el mateix sentit, vegi's la Llei d'Extremadura (art. 15.4 a) o la d'Andalusia (art. 30 a). Igualment, la Llei foral 11/2012, en l'article 28, inclou entre les causes d'inadmissió de les sol·licituds d'informació «material en curs d'elaboració o documents o dades inconcluses». Tant la Llei foral 11/2012 com la Llei d'Andalusia introdueixen, a més, l'exigència que quan la denegació d'accés es fonamenti en aquest supòsit d'inadmissió, s'informi a la persona sol·licitant

⁹⁶ En aquest sentit, la Llei foral 11/2012 defineix les dades inconcluses com «aquelles sobre les quals l'Administració Pública estigui encara treballant internament i no s'hagi emès cap dictamen, informe o aprovació.»

sobre la unitat responsable de la preparació i del termini previsible d'elaboració.

Convé insistir, en aquest punt, novament en la idea que la causa d'inadmissió només pot referir-se a l'elaboració o obtenció de les dades sol·licitades i no del suport material que eventualment pugui contenir-les.

3. Atenent al caràcter intern o extern que pot tenir la informació pública:

Partim, aquí, del pressupòsit que la informació ja ha estat obtinguda o elaborada per un subjecte obligat i, per tant, es troba a la seva disposició.

Quan, per imperatiu legal o per qualsevol altra raó, la informació hagi estat generada o obtinguda amb vocació de ser coneguda per la societat o per determinats destinataris, en el seu cas, parlem d'informació de «caràcter extern». En aquests casos no resulta qüestionable l'exercici del dret d'accés.

Ara bé, el que suscita més controvèrsia és si concorren o no raons d'interès públic per tal d'accedir a aquella altra informació que, constituint un antecedent de l'anterior, tingui caràcter preparatori, auxiliar o de suport, ja que en tal cas la raó de la seva generació o obtenció no era inicialment la seva difusió sinó que responia a la necessitat o voluntat internes del subjecte obligat.

La Llei 19/2013 opta per inadmetre les sol·licituds que tinguin per objecte informació interna, entenent per tal aquella «que tingui caràcter auxiliar o de suport com ara la continguda en notes, esborranys, opinions, resums, comunicacions i informes interns o entre òrgans o entitats administratives» (article 18.1 b). En idèntic sentit, l'article 15.4 b) de la Llei d'Extremadura o, en termes similars, la PLT del Parlament de Catalunya.

Les lleis d'Andalusia i La Rioja, en canvi, no s'hi pronuncien expressament, tot i que la primera d'elles, en la lletra b) el seu article 30 –sobre “regles especials relatives a les causes d'inadmissió de les sol·licituds d'accés”– especifica que «[e]ls informes preceptius no podran ser considerats com a informació de caràcter auxiliar o de suport per a justificar la inadmissió de les sol·licituds referides als mateixos», per la qual cosa sembla excloure de la causa d'inadmissió els al·ludits informes de sol·licitud preceptiva.

Per la seva banda, l'article 28 de la Llei foral 11/2012 també inclou entre les causes d'inadmissió de les sol·licituds tant la documentació preparatòria (lletra e) com les comunicacions internes (lletra f), en aquest darrer cas, sempre que «estiguin mancades de rellevància pública o interès públic».

Com es pot comprovar, la Llei foral 11/2012 flexibilitza l'exclusió del dret d'accés a les comunicacions internes, condicionant-lo al fet que no hi hagi cap interès públic preferent que justifiqui la difusió.

Segons el criteri de l'Oficina Antifrau, cap d'aquestes solucions no és satisfactòria, atès que els efectes interns o externs amb què ha estat obtinguda o generada la informació no alteren *per se* la naturalesa d'informació d'interès públic que, en ambdós casos, pot ser present.

Així doncs, no ha d'oferir cap dubte, en termes generals, la procedència d'exercir el dret d'accés en relació amb els documents preparatoris o de caràcter intern, com ara actes de reunions, informes i comunicacions internes⁹⁷ o notes preparatòries, entre d'altres.

En efecte, el fet que aquesta documentació tingui caràcter d'auxiliar o preparatòria—en la mesura que no implica l'exercici d'una funció o activitat pública amb efectes externs— no l'ha excloure del dret perquè pot tenir rellevància pública: el moment o la fase en què un document o una informació s'incorporen en l'*iter* decisor no altera *per se* la naturalesa de la informació, que seguirà sent pública si reuneix els requisits abans analitzats.

En aquest mateix sentit, el Síndic de Greuges⁹⁸ sosté que «si bé sembla lògic deixar fora del dret d'accés els documents inacabats, els esborranys sense forma de document o l'elaboració d'informació o documents “a demanda”, és més discutible, des d'una perspectiva del principi de transparència democràtica i rendició de comptes, que n'hagin de quedar exclosos els informes i documents preparatoris, les actes de reunions deliberatòries i les comunicacions internes, pel simple fet que es tracta d'una documentació auxiliar o preparatòria; és a dir perquè no són en si mateixes una presa de decisió o un exercici d'una funció o activitat pública, sinó actuacions de suport o preparació d'aquest exercici de funció o presa de decisió.

Així doncs, cal alertar que promoure una visió del dret d'accés constreta al que es podria anomenar *document final* suposa una restricció del dret d'accés que no estaria justificada o, si més no, no com a restricció genèrica per a tots els casos»; «quan el coneixement d'una informació no definitiva,

⁹⁷ Pel que fa a les comunicacions internes, val a dir que només han de tenir rellevància als efectes de resultar accessibles aquelles que hagin tingut lloc entre òrgans, autoritats, càrrecs, funcionaris i altres empleats públics per raó o amb ocasió de l'exercici de funcions públiques.

⁹⁸ *Vid.* Informe extraordinari del Síndic de Greuges, març de 2012.

un informe o una nota preparatòria pot ser d'interès públic des de la perspectiva de l'avaluació de l'actuació pública, no hauria de quedar exclosa d'accés només per aquest caràcter auxiliar o no definitiu, sinó que cal que l'accés –com quan es tracta d'informació definitiva– pugui comportar algun perjudici a altres drets o interessos i que l'exclusió sigui necessària per protegir-los»⁹⁹.

Un dels arguments que sovint s'addueix en contra de l'alliberament d'informació d'ús intern –en el sentit que es troba inserida en un *iter* decisor– consisteix en què facilitar l'accés a aquest tipus de documents pot condicionar, comprometre o perjudicar greument el procés de presa de decisions, i afectar-ne llavors el resultat.

Efectivament, tot procés de presa de decisions pot ser concebut com un interès per protegir, per la qual cosa és raonable que un accés a informacions que pugui perjudicar greument el dit procés sigui denegat en atenció a considerar aquest supòsit com una autèntica limitació o excepció al dret d'accés.

El legislador en matèria de transparència, doncs, sempre tindrà l'opció de decidir sobre la inclusió o no d'aquesta limitació al dret d'accés. Tanmateix, en fer-ho, hauria de tenir present una sèrie de consideracions que tot seguit passem a enumerar:

1. La tutela o protecció del procés de presa de decisions per la via de configurar-la com una limitació legal al dret d'accés a la informació pública tindrà caràcter autònom i transversal, perquè té el potencial d'afectar qualsevol matèria, incloses aquelles que hagin estat previstes legalment com a excepcions o limitacions al dret d'accés.
2. La limitació afectarà principalment la informació d'ús intern.¹⁰⁰
3. L'excepció necessàriament ha de ser configurada amb caràcter relatiu, és a dir, subjecta d'una banda al test del dany –caldrà verificar cas per cas i justificar de manera motivada que amb l'alliberament de la informació sol·licitada es perjudica greument el procés de presa de decisió– i, de l'altra, al test de ponderació o proporcionalitat, segons el qual, fins i tot constatant

⁹⁹ Pel que fa al tractament de les limitacions al dret d'accés per protegir d'altres drets o interessos *vid.* apartat 4.7.

¹⁰⁰ Precisament per aquesta raó desenvolupem la seva anàlisi en aquest punt, sens perjudici d'efectuar les oportunes remissions quan tractem les limitacions legals al dret d'accés.

aquest dany, en el cas concret pot resultar que la divulgació revesteixi un interès públic superior.

En aquest sentit, el Reglament (CE) 1049/2001, on la informació objecte d'accés és de gran amplitud i inclou documents preparatoris i d'ús intern, en preveu com a excepció (article 4.3) la denegació de l'accés pel que fa tant als documents per a ús intern de les institucions relacionats amb assumptes en els quals encara aquestes no han adoptat una decisió (paràgraf 1r), com als documents que continguin opinions per a ús intern, fins i tots després que s'hagi adoptat una decisió (paràgraf 2n)¹⁰¹. En ambdós casos, però, el precepte exigeix com a condició de l'exclusió que la divulgació d'aquests documents «perjudiqui greument el procés de presa de decisions».

La Llei 19/2013 sembla, en aparença, fer-se ressò d'aquesta limitació. El seu article 14.1 k) preveu dins la relació de límits al dret d'accés que aquest pugui ser restringit quan l'accés suposi un perjudici per a «[l]a garantia de la confidencialitat o el secret requerit en processos de presa de decisió».

En l'anàlisi del text de la llei bàsica estatal, si es mira bé, l'interès que realment es protegeix amb la limitació no és el procés de presa de decisions, sinó un suposat deure de confidencialitat o secret que, segons el tenor literal del precepte, sembla atribuir-se erròniament a tot procés decisor.

Una formulació en aquests termes, en qualsevol cas, pot representar una amenaça greu per l'efectiva consecució del deure de transparència en la mesura que la confidencialitat o secret no resulten predicables de la totalitat dels processos decisoris.

¹⁰¹ D'especial rellevància en la interpretació d'aquest precepte és la sentència del Tribunal de Justícia UE de 22.3.2011. Es tracta del cas *Acces Info Europe* contra Consell UE. En el context d'una iniciativa legislativa consistent en una proposta de reglament del Parlament i del Consell relatiu a l'accés del públic als documents del Parlament, del Consell i de la Comissió, l'associació demandant va pretendre tenir accés a una nota que recollia les esmenes i modificacions a la proposta suggerides per diversos estats membres. El Consell va donar accés parcial al document, lliurant-lo tot excepte la part que permetia identificar l'autoria de les esmenes i modificacions. Aquest accés parcial constitueix la decisió impugnada. El Tribunal analitza amb gran lucidesa si en el cas concret els arguments del Consell contraris a fer pública aquella part del document que identificava els estats estaven degudament justificats per perjudicar greument el procés de presa de decisions, tal com afirmava el Consell. La conclusió a la qual arriba és que el Consell va aplicar indegudament l'excepció prevista en l'article 4.3 paràgraf 1r del Reglament (CE) 1049/2001, atès que quan les institucions actuen en la seva capacitat legislativa l'accés als documents s'ha de reforçar, doncs la transparència enforteix la democràcia en permetre que la ciutadania controlï tota la informació que ha constituït el fonament d'un acte legislatiu, i en el cas concret el Consell no ha aconseguit provar el perjudici que adduïa.

Per no arribar a la interpretació absurda –que podria desprendre's de la literalitat de la norma– que el govern estatal concep com a limitació al dret d'accés precisament el secret o la confidencialitat, només queda interpretar, altrament, que aquest secret o confidencialitat es prediquen únicament d'aquells processos decisoris en els quals són expressament imposats per l'ordenament jurídic, la qual cosa, al seu torn, no deixa de ser òbvia, redundant i, en conseqüència, sobrera¹⁰².

L'eventual interpretació segons la qual el govern estatal, en la redacció de l'esmentat precepte, tindria en ment tan sols els processos decisoris de caire polític, ens condueix igualment al seu rebuig perquè, com ja hem fonamentat més amunt, en cap cas l'àmbit de decisió política ha de quedar al marge del deure de transparència a què se sotmeten els poders públics.

4.10. Els límits al dret d'accés

4.10.2. Establiment dels límits

Atès que el dret d'accés a la informació pública ha de ser considerat la regla general o prevalent, qualsevol àmbit d'exclusió o limitació del dret, en la mesura que comportarà la denegació o desestimació parcial de la petició d'accés, ha de quedar establert de forma expressa i per una norma amb rang de llei. L'establiment i la configuració de qualsevol excepció és un aspecte crític en tota normativa sobre l'accés a la informació pública, ja que d'això depèn, en darrera instància, el contingut essencial del dret.

En tot cas, d'acord amb l'article 3.1 del Conveni del Consell d'Europa núm. 205, la configuració del límit o excepció al dret d'accés ha de ser necessària en una societat democràtica per l'interès públic, i proporcional a la finalitat o interès que es pretengui protegir. En aquest sentit, el principi de proporcionalitat exigeix que les excepcions no traspassin els límits d'allò que és adequat i necessari per a la consecució de l'objectiu perseguit (sentència TJCE de 15 maig de 1986).

¹⁰² *Vid.* en aquest sentit, a tall d'exemple, els comentaris efectuats en l'apartat 3.4.2.1 d'aquest estudi en tractar la normativa de secrets oficials.

D'això es deriva que les limitacions o excepcions previstes al dret d'accés a la informació han de ser motivades i fonamentades en raons sempre objectives, amb la finalitat de protegir interessos legítims tant públics (seguretat nacional, seguretat pública, procediments judicials, inspecció, investigació o auditoria, o política econòmica i monetària) com privats (interessos comercials o protecció de dades personals).

És pertinent indicar, doncs, que la relació de restriccions legals al dret d'accés hauria de ser tancada, configurada com un *numerus clausus*, és a dir, sense preveure cap opció d'incloure-hi altres possibles supòsits no taxats explícitament en la norma legal; el contrari suposaria una imprecisió i, per tant, una inseguretat jurídica perillosa a l'hora de fer efectiu el dret d'accés a la informació pública. Aquesta observació implica la necessitat d'evitar fórmules genèriques en l'establiment de limitacions que al·ludeixin a «altres interessos protegits» o a «altres informacions previstes per la llei».

Així, per exemple, la Llei foral 11/2012, sorprenentment, preveu en l'article 23.1 m) com a excepció al dret d'accés «tota aquella informació protegida per les normes amb rang de llei». Entenem que formulacions com aquesta resulten impropcedents perquè creen inseguretat jurídica, poden buidar de contingut el dret d'accés i resulten contradictòries amb el canvi d'orientació que inspira el nou règim legal que pretén estendre la cultura de la transparència com a principi general, perquè es mantindria en vigor disposicions legals anteriors que podrien impedir la difusió d'informacions que, en canvi, conforme a la nova regulació, correspondria alliberar.

En un similar sentit, la PLT es refereix, a mode de límits al dret d'accés, en el seu article 21.1 h i 21.2, a «interessos públics o privats protegits expressament per la llei» i a la «informació (que) tingui la condició de protegida, si així ho estableix expressament una norma amb rang de llei.»

En la mateixa línia, cal advertir sobre el risc d'un eventual buidatge del contingut i eficàcia del dret d'accés a la informació en el cas que les seves limitacions o excepcions siguin definides a través de termes imprecisos o ambigus. És important que en l'aplicació futura que hagin de fer els poders públics de les limitacions el marge de discrecionalitat quedi restringit en la major mesura possible.

Així doncs, en la descripció dels supòsits exceptuats del dret d'accés, la fórmula legal ha d'emprar acuradament un llenguatge clar i concret que eviti dubtes interpretatius o equívocs, per la qual cosa és recomanable evitar l'ús de conceptes jurídics indeterminats o genèrics, que puguin prestar-se a confusió.

A la pràctica, tot i que la majoria de regulacions existents sobre l'accés a la informació estableixen les limitacions amb prou concreció, en la mesura que s'efectuen amb remissió a matèries sectorials específiques –relacions exteriors, seguretat pública, investigació criminal–, no manquen supòsits en què la descripció de la limitació resulta criticable. Aquests és el cas, per exemple de les excepcions descrites com a «interessos econòmics i comercials» o «política econòmica» tant en el Conveni mateix del Consell d'Europa núm. 205 com en la Llei estatal 19/2013; o el de la noció «interessos particulars legítims» emprada per l'article 23.1 k) de la Llei foral 11/2012.

Alhora, és recomanable evitar l'establiment de límits i excepcions que tinguin per finalitat la protecció i salvaguarda de drets i llibertats públiques fonamentals, com els drets dels menors. Atesa llur rellevància i protecció constitucionals, és clar que qualsevol ordenament o sistema normatiu, com ara és la regulació del dret d'accés a la informació pública, els ha de respectar estrictament en tot cas. En aquest sentit, fóra bo reconsiderar la inclusió com a límits al dret d'accés en l'article 21.1 de la PLT, «els drets dels menors d'edat» o «els drets fonamentals de la persona reconeguts i emparats per la Constitució» –lletres e) i f) del precepte, respectivament–.

Amb relació als límits que puguin establir-se per protegir el procés de presa de decisions, ens remetem a allò exposat en l'apartat 4.6.

4.10.3. Interpretació

Pressupòsit d'aplicació de tota norma, en aquest cas de la que prevegi una excepció a la regla general d'accés, és, necessàriament, determinar el sentit i l'abast de la dita excepció mitjançant la interpretació.

Cal tenir present, a l'hora d'interpretar l'abast de qualsevol limitació o excepció, que aquesta interpretació ha de ser el més restrictiva possible,

per tal d'evitar el risc de buidatge del contingut i de la finalitat del dret d'accés a la informació, tal com es desprèn de la jurisprudència del TJCE¹⁰³. La interpretació estricta i, en conseqüència, la impossibilitat d'estendre per analogia les limitacions legalment definides a supòsits no estrictament protegits per les dites limitacions gaudeix també d'un ampli reconeixement institucional i doctrinal¹⁰⁴.

Per il·lustrar la rellevància que pot arribar a tenir la interpretació estricta vegem l'exemple d'alguna de les limitacions que acabem d'esmentar en l'apartat anterior, com les relatives als interessos econòmics i comercials o a la política econòmica. El caràcter excessivament genèric i imprecís d'aquests termes podria conduir a incloure en l'àmbit de les excepcions supòsits més que dubtosos si, per exemple, s'interpretés que entre els interessos comercials hi ha aspectes no secrets de l'activitat empresarial –distints als protegits per la propietat industrial o intel·lectual–, o que la política econòmica inclou tots aquells altres aspectes no vinculats directament a la definició de les grans línies estratègiques que comprometen l'interès nacional.

4.10.4. Aplicació

L'aplicació del dret suposa la realització de la norma en el cas concret.

Aquesta tasca correspon als subjectes obligats, mitjançant les seves autoritats, òrgans i personal, si escau, els quals estan facultats per dur a terme un exercici d'arbitri, això és, una apreciació o valoració dels fets i circumstàncies concurrents en el supòsit particular.

Si la norma conté un règim limitador d'un principi general –en el cas que ens ocupa, el dret d'accés a la informació pública– correspon al legislador definir els elements de caràcter reglat que condicionin o determinin l'aplicació de les excepcions o límits.

Segons l'abast que es doni a aquests elements de caràcter reglat la doctrina distingeix entre excepcions «absolutes» i excepcions

¹⁰³ *Vid.* Cas British American Tobacco International (Investments) Ltd contra la Comissió; també sentència TJCE\2001\341.

¹⁰⁴ *Vid.* Informe extraordinari del Síndic de Greuges, març de 2012, p. 31.

«relatives»: les primeres es basen en la mera constatació de l'element del dany o menyscabament de l'interès protegit per l'excepció, mentre que les segones afegeixen a la dita constatació una exigència de signe negatiu: l'absència d'un interès públic prevalent en la revelació de la informació.

Els diferents instruments o eines disponibles per avaluar, en cada cas concret, si procedeix l'accés sol·licitat –tenint present el principi d'accessibilitat màxima– o bé preval l'interès legítim, públic o privat, protegit per l'excepció legal poden concretar-se en els següents:

1. El test del dany: l'alliberament de la informació ha de comportar l'existència de risc de lesió substancial dels interessos protegits per la limitació.

La relació de les limitacions al dret d'accés a la informació pública ha de fer referència necessàriament a un «perjudici», que es pugui causar com a conseqüència de la divulgació, i pel que fa als objectes protegits que s'hi relacionen. Per tant, cal condicionar-ne l'aplicació a l'avaluació del dany que la difusió d'informació pugui suposar.

D'aquí es desprèn que els subjectes obligats a facilitar l'accés a la informació pública han de procedir a una prova del dany en el cas concret, a l'hora d'aplicar alguns dels límits, un test que els permetrà tenir el convenciment que la divulgació d'informació pot (o no) perjudicar el propòsit de l'excepció.

El test del dany obliga l'autoritat a: (i) establir la naturalesa del menyscabament; (ii) identificar el perjudici específic; i (iii) determinar la probabilitat que el detriment tingui lloc; de tal forma que, un cop determinat que el risc de menyscabament és real i específic, cal avaluar el grau de probabilitat que aquest risc es produeixi.

De fet, en qualsevol tipus de límit o excepció a l'accés ha d'haver-hi sempre una valoració del dany o perjudici, de tal forma que, si s'estableix que l'accés no és idoni per causar un dany a l'interès públic o privat protegit pel límit, caldrà permetre'l (és a dir, l'accés no podrà ser limitat).

En aquest sentit, l'article 3.2 del Conveni del Consell d'Europa núm. 205 estableix que «l'accés a la informació continguda en un

document oficial pot ser rebutjat si pot –o probablement pot– danyar els interessos mencionats en l'apartat 1 [...] (relació de límits)».

2. El principi de ponderació d'un interès públic prevalent en la difusió: per a l'adequada aplicació d'una excepció es requereix que la lesió als interessos protegits per la mateixa sigui major que l'interès públic d'accedir a la informació.

La doctrina¹⁰⁵ entén que aquest test de la ponderació d'un interès públic en la difusió només és exigible per a les excepcions relatives, que, per a la seva aplicació, i a diferència de les absolutes (per d'exemple, les referents a funcions sobiranes de l'Estat: defensa, ordre públic, etc.) requereixen, ultra el test del dany, efectuar, addicionalment, un segon estadi d'avaluació consistent a ponderar si hi ha un interès públic en la transparència superior a l'interès públic o privat que justifica la limitació, de tal forma que es constati la prevalença en la difusió de la informació pública sol·licitada.

Si es mira bé, l'exigència d'aquest segon «test de ponderació» propi de les excepcions relatives pressuposa situar en un plànol d'igualtat els interessos protegits, d'una banda per la transparència i de l'altra per la limitació al dret d'accés. El legislador, en aquest cas, no mostra *ab initio* cap preferència en favor de cap dels interessos en joc, per la qual cosa l'interès que finalment hagi de prevaldre («superior») en el cas concret quedarà determinat per la ponderació.

Per contrast, en les excepcions que únicament se sotmeten al test del dany (les absolutes), els interessos protegits es col·loquen, en una escala abstracta d'interessos determinada pel legislador, en una posició superior respecte a l'interès públic en la transparència.

3. El transcurs del temps com a factor limitador de l'aplicació de les excepcions: el dany o menyscabament als interessos que justifiquen l'establiment d'una excepció al dret d'accés a la informació pública no

¹⁰⁵ SAVINO, Mario, Informe Sigma núm. 46, *L'accés a la informació pública a Europa*, OCDE, 2010.

perdura indefinidament en el temps. La protecció als interessos que justifiquen l'excepció, conseqüentment, no ha d'anar més enllà de la durada del dany.

En aquest sentit, l'article 3.3 del Conveni del Consell d'Europa núm. 205 insta els estats part a considerar la possibilitat que qualsevol excepció només tingui efecte temporalment, fixant uns terminis superats els quals les limitacions deixin de resultar aplicables.

Així, la Llei d'Andalusia va més enllà que la norma bàsica, en la mesura que el seu art. 25.2 preveu expressament que «[l]es limitacions al dret d'accés només seran d'aplicació durant el període de temps determinat per les lleis o en tant es mantingui la raó que les justifiqui.»

Recordem que, amb aquesta finalitat, l'article 36 de la Llei 10/2001 recull expressament terminis temporals per a l'aplicació de les limitacions establertes al dret d'accés. Tanmateix, però, la PLT preveu la seva derogació, i en el seu lloc preveu, a l'article 22.2, que «[e]ls límits del dret d'accés es consideren temporals si així ho estableix la llei que els regula i mentre es mantinguin les raons que en justifiquen l'aplicació.»

4. En qualsevol cas, i sens perjudici de les eines esmentades, l'arbitri inherent a les facultats dels subjectes obligats en l'aplicació de les limitacions ha de ser informat pel principi de proporcionalitat que, d'acord amb la jurisprudència de la UE¹⁰⁶, implica una norma tripartida:

«[...] que les mesures adoptades per l'autoritat pública no superin els límits d'allò que és apropiat i necessari per tal d'assolir els objectius perseguits (*idoneïtat*); que, si cal optar entre diverses mesures apropiades, cal recórrer a la menys onerosa (*necessitat*), i que els desavantatges causats no han de ser desproporcionats respecte als objectius perseguits (proporcionalitat *stricto sensu*). Aquestes tres subproves poden ajudar els tribunals a impedir que

¹⁰⁶ *Ex multis*, Cas C-157/96 National Farmers' Union i altres (1998), § 60, Cas T- 211/02 Tideland Signal contra la Comissió (2002), § 39. Per a una de les primeres aplicacions del principi de proporcionalitat a temes relacionats amb la transparència, vegeu també Cas T-14/98 Hautala contra el Consell (1999), § 85.

les excepcions discrecionals esdevinguin un instrument de l'arbitrarietat en mans de les autoritats públiques.»¹⁰⁷

Davant de l'escenari que acabem d'exposar sobre les eines de suport a l'aplicació de les limitacions al dret d'accés, i atès que tant la limitació temporal de les excepcions com l'aplicació del principi genèric de proporcionalitat són d'observança necessària en qualsevol cas, el principal dilema al qual ha de fer front tot legislador en la matèria és decidir la preferència per configurar les excepcions com a absolutes o com a relatives o, en altres paraules, limitar-se a exigir el test del dany o bé requerir també una ponderació dels interessos concurrents.

No hi ha, doncs, cap interès dels que justifiquen les limitacions que, atenent a la seva pròpia naturalesa, hagi de ser protegit *per se* amb caràcter absolut o relatiu, en la mesura que es tracta d'una opció discrecional de política legislativa.

Segons el parer de l'Oficina, resulten preferibles les excepcions relatives. Estem convençuts que el test de la ponderació de l'interès públic prevalent ha d'efectuar-se davant de qualsevol de les limitacions que pugui establir la proposició normativa, atès que comporta un marc d'avaluació més complet i afavoridor de la divulgació.

Com a fonament de la nostra opinió, podem citar l'article 3.2 del Conveni del Consell d'Europa núm. 205, que estableix, en relació a tots els límits que enumera, que, encara que l'accés pugui danyar els interessos protegits per les excepcions, podrà no ser rebutjat si «hi ha un interès públic prevalent en la revelació». Aquesta formulació semblaria indicar que totes les excepcions del Conveni tenen el caràcter de relatives, atès que llur aplicació concreta s'ha de ponderar amb un interès públic superior.

En la mateixa línia el Síndic de Greuges recomana que les excepcions absolutes han de ser les mínimes, en favor de l'accés a la informació, per regla general.

Tant la Llei 19/2013 com també la Llei foral 11/2012, la Llei d'Extremadura (art. 16.2), la Llei d'Andalusia (art. 25.3) i, per remissió a la primera, la Llei de La Rioja, semblen acollir el sistema d'excepcions relatives.

¹⁰⁷ SAVINO, Mario, Informe Sigma núm. 46, *L'accés a la informació pública a Europa*, OCDE, 2010.

En el mateix sentit sembla decantar-se la PLT, que en llur article 22, dedicat a la “proporcionalitat i temporalitat” de l'aplicació dels límits al dret, estableix, en el seu apartat 1r, que aquesta «ha de ser sempre proporcional al seu objecte i finalitat de protecció i atendre sempre a les circumstàncies del cas concret, especialment a la concurrència d'un interès públic o privat superior que justifiqui l'accés.»

4.10.5. Especial consideració a la protecció de les dades personals com a límit al dret d'accés a la informació pública

L'experiència pràctica demostra que la protecció de la intimitat de les persones és l'excepció més comunament al·legada per denegar l'accés a la informació¹⁰⁸.

Cap sistema jurídic d'accés a la informació pública pot deixar de prendre en consideració el règim de tutela de les dades de caràcter personal, atesa la potencial consideració d'aquest com a condicionant de l'efectiu exercici del dret d'accés.

El nostre sistema actualment vigent resulta particularment vulnerable en aquest sentit pel fet que, mentre que el dret de protecció de les dades de caràcter personal ha estat reconegut pel legislador com un veritable dret fonamental (com a desenvolupament del mandat contingut en l'article 18.4 de la Constitució, que reconeix l'anomenada «autodeterminació informativa»), el dret d'accés a la informació pública, encara que gaudeix d'una regulació específica, rep el tractament de mer dret de configuració legal.

Tanmateix, aquest efecte també es constata en altres països, els models dels quals sí que disposen d'una regulació protectora del dret d'accés en la línia dels estàndards internacionals més avançats i en els quals per tant la protecció jurídica d'un i l'altre dret resulta més equilibrada.

Com assenyala l'informe extraordinari del Síndic de Greuges¹⁰⁹, «el dret d'accés a la informació pública i el dret a la intimitat no són drets

¹⁰⁸ Apartat 4.2.6 paràgraf primer, de l'Informe extraordinari del Síndic de Greuges, març de 2012.

antagònics, sinó que han de ser vistos també com a dos drets complementaris que tenen per finalitat protegir les llibertats personals davant dels poders públics, i tots dos estan relacionats amb l'obligació de les autoritats públiques de retre comptes.»

Entre les finalitats de la transparència dels poders públics, doncs, té un paper destacat el retiment de comptes, i el necessari apoderament a una ciutadania «informada» perquè pugui exigir-lo.

Tot acte, conducta o omissió en què es manifesti l'exercici dels poders públics es trobarà necessàriament vinculat, directament o indirectament, amb una conducta humana. Igualment, l'exercici de les atribucions o potestats públiques normalment recaurà o tindrà incidència sobre els drets, interessos o situacions també de persones concretes.

Des de la perspectiva de l'exigència de responsabilitats només són rellevants els comportaments humans atribuïbles a persones físiques concretes la identificació de les quals només és possible mitjançant dades de caràcter personal. El mateix succeeix si atenem a la perspectiva del subjecte sobre el qual es projecta l'exercici del poder.

En conseqüència, resulta raonable deduir l'alta probabilitat que en bona part de les sol·licituds d'accés a la informació s'hi vegin implicades dades de caràcter personal, i per això el tractament que el legislador doni al problema hauria de possibilitar, cas per cas, la ponderació i motivació de quin interès preval, tot tenint present que la normativa de protecció de dades ha de suposar un suport actiu i no pas un obstacle per a altres interessos legítims bàsics com ho és el de la transparència¹⁰⁹.

De fet, totes dues normatives –la d'accés a la informació pública i la de protecció de dades de caràcter personal– comparteixen un mateix tret com és el seu caràcter transversal perquè poden afectar tots els sectors regulats per l'ordenament jurídic. Aquesta coincidència exigeix que en l'aplicació d'ambdós règims s'evitin incoherències.

¹⁰⁹ *Vid.* Informe extraordinari del Síndic de Greuges, març de 2012.

¹¹⁰ En aquest sentit, el Supervisor Europeu de Protecció de Dades, entre les conclusions del dictamen efectuat sobre la Comunicació de la Comissió al Parlament Europeu, al Consell, al Comitè Econòmic i Social Europeu i al Comitè de les Regions «Un plantejament global de la protecció de les dades personals en la Unió Europea» (DOUE 2011/C 181/01, de 22.6.2011), afirma que «les disposicions relatives a la protecció de dades han d'oferir, tant com sigui possible, un suport actiu en comptes d'obstaculitzar d'altres interessos legítims (com l'economia europea, la seguretat de les persones i la responsabilitat dels governs)».

El règim de comunicació de les dades de caràcter personal.

Als efectes de tractament/cessió, la Llei orgànica 15/1999, de 13 de desembre, de protecció de dades de caràcter personal (en endavant, LOPD) classifica les dades de caràcter personal establint diferents graus de protecció en funció de l'efecte en la intimitat o privacitat de la persona:

1. En termes generals, «[e]l tractament de les dades de caràcter personal requereix el consentiment inequívoc de l'afectat» (article 6.1 LOPD).

Pel que fa al règim de comunicació de dades de caràcter personal, en l'article 11 consagra, com a regla general, el principi d'indisponibilitat. D'acord amb aquest principi, qualsevol revelació que contingui dades personals ha de comptar amb el consentiment previ de la persona interessada [en termes de la LOPD mateixa, la «persona física titular de les dades» (article 3 e)]¹¹¹.

Les excepcions a la dita regla general es troben previstes en l'apartat segon de l'esmentat article 11 de la LOPD. Entre elles, convé destacar la que diu que no es requereix el consentiment «[q]uan la cessió està autoritzada en una llei».

Això comporta que, sens perjudici de tenir presents els principis i garanties de la normativa de protecció de dades personals, una llei –fins i tot amb rang ordinari– que reguli el dret d'accés a la informació pugui exonerar de l'exigència del consentiment de les persones titulars de les dades en determinats supòsits de cessió.

2. Ara bé, amb una tutela més reforçada, l'article 7 de la LOPD, tracta les dades sensibles o «especialment protegides», atesa la seva major incidència en l'interès per protegir (privacitat o intimitat). Aquestes dades són les referides a i) la ideologia, afiliació sindical, religió o creences de

¹¹¹ En aquest punt, cal recordar que la LOPD mateixa, en l'article 3, ofereix definicions autèntiques sobre què s'ha d'entendre, als efectes de la Llei mateixa per «tractament» i per «cessió o comunicació». La lletra c) del precepte diu, sota el concepte «tractament de dades», «operacions i els procediments tècnics de caràcter automatitzat o no, que permetin recollir, gravar, conservar, elaborar, modificar, bloquejar i cancel·lar, així com les cessions de dades que derivin de comunicacions, consultes, interconnexions i transferències.» Al seu torn, la lletra i) conté la següent definició: «Cessió o comunicació de dades: qualsevol revelació de dades efectuada a una persona diferent de l'interessat.»

les persones; ii) o bé a l'origen racial, la salut i la vida sexual; iii) i a la comissió d'infraccions penals o administratives.

En relació amb les dades referides en i), l'apartat segon de l'article 7 requereix per a llur tractament el consentiment exprés i per escrit de la persona afectada.

Pel que fa a les dades de la lletra ii), el seu tractament resta condicionat a allò que disposi una llei, o al consentiment exprés.

En darrer terme, les dades relatives a la comissió d'infraccions «només poden ser incloses en fitxers de les administracions públiques competents en els casos que preveuen les normes reguladores respectives.»

3. Al seu torn, l'apartat segon de l'article 6 LOPD exclou de la necessitat de consentiment per al tractament les dades de caràcter personal que «es recullin per a l'exercici de les funcions pròpies de les administracions públiques en l'àmbit de les seves competències.»

El tractament de les dades de caràcter personal en les normes sobre accés a la informació pública

1. No sembla oferir dubte el fet que el lliurament de dades de caràcter personal associades amb la informació que hagi de fer-se pública arran d'una sol·licitud d'informació s'insereix en el contingut del concepte de «comunicació» en el sentit dels articles 3 i) i 11 de la LOPD.

Igualment constitueix una comunicació de dades, a aquests efectes, l'aparició de dades de caràcter personal que puguin anar associada amb la informació pública per difondre en virtut de la transparència activa, ja que s'ha de considerar com una difusió adreçada a una pluralitat indeterminada de destinataris sense necessitat d'una prèvia identificació.

En la mesura que l'article 11.2 a) LOPD faculta al legislador ordinari a autoritzar la cessió de dades prescindint del consentiment de la persona interessada, la llei de transparència i d'accés a la informació pot tenir aquest paper de norma habilitant.

Tanmateix, ni la llei bàsica estatal 19/2013, ni cap de les lleis autonòmiques promulgades en la matèria a data del present informe no han fet ús d'aquesta possibilitat. Ans al contrari, configuren la matèria de protecció de dades personals com una limitació al dret d'accés a la informació pública.

És més, en tots aquests casos, i també a la PLT, l'excepció es té en compte en un precepte diferenciat de la resta de limitacions. Aquest tractament diferenciat pot trobar el seu fonament en raons qualitatives, això és, en la protecció constitucional de les dades personals com a dret fonamental i en l'existència d'un règim legal *ad hoc* per a llur protecció, o en la rellevància de les dades personals en termes quantitativs, atesos els nombrosos conflictes que poden presentar-se entre l'exercici del dret d'accés i la tutela de la intimitat de les persones.

És precisament l'especial protecció que mereix en el nostre ordenament la matèria relativa a les dades personals el que ha motivat que els legisladors, en la seva tasca de regular l'exercici del dret d'accés a informació pública, hagin partit de la presumpció del dany quan entre les dades sol·licitades apareguin dades personals: davant d'aquests conflictes de drets, l'autoritat competent estarà exempta d'acreditar el «test del dany» que es requereix per a l'aplicació de qualsevol de les limitacions al dret d'accés.

Un cop presumit el dany, correspon al legislador determinar si l'aplicació d'aquesta excepció requereix o no d'una ponderació posterior entre l'interès en la protecció de les dades personals en joc i l'interès en la difusió de la informació pública sol·licitada.

En aquest sentit, la inclusió de dades personals en la informació pública requerida es configura clarament, a la manera d'una regla general –a excepció de les dades especialment protegides o sensibles–, com una excepció relativa en el cas de la Llei 19/2013, que en el seu article 15.3 exigeix una «prèvia ponderació suficientment raonada.»¹¹²

De forma idèntica ho preveu la Llei de La Rioja (art. 12), i similar la Llei d'Extremadura (art. 17) i inclús la PLT (art. 23 i 24). La Llei d'Andalusia (art. 26), es limita a remetre's, en bloc, a allò que la Llei estatal 19/2013 i la Llei Orgànica 15/1999 disposen en relació al règim de dades personals.

¹¹² Article 15.3 de la Llei 19/2013: «Quan la informació sol·licitada no contingui dades especialment protegides, l'òrgan al qual es dirigeixi la sol·licitud concedirà l'accés prèvia ponderació suficientment raonada de l'interès públic en la divulgació de la informació i els drets dels afectats les dades dels quals apareguin en la informació sol·licitada, en particular el seu dret fonamental a la protecció de dades de caràcter personal.»

En canvi, en l'article 24.4 de la Llei foral 11/2012, el tractament de l'excepció resulta dubtós, perquè presenta els trets propis de les limitacions absolutes, en la mesura que sembla establir-se una prevalença de la protecció de dades personals sobre el dret d'accés en cas de col·lisió entre ambdós.¹¹³

Segons el parer de l'Oficina, davant l'absència del consentiment de la persona titular de dades personals –que no siguin dades especialment protegides i que tampoc no facin referència a l'organització o activitat pública–, caldrà dur a terme no només una anàlisi del dany o perjudici (presumit per la llei), sinó també una altra ponderant ambdós interessos en joc: l'accés a la informació i la protecció de les dades personals.

Ens mostrem, doncs, favorables a tractar aquesta excepció com de caràcter relatiu resultant mereixedora de la mateixa consideració i tractament que la resta d'excepcions al dret d'accés, en la línia del que suggereix l'article 3.2 del Conveni del Consell d'Europa núm. 205.

2. Pel que fa al tractament de les anomenades dades sensibles, íntimes o especialment protegides (article 7 LOPD) en la Llei 19/2013 constatem que l'article 15.1 reproduïx idèntiques conseqüències jurídiques que les indicades respectivament en els apartats 2 i 3 de l'article 7 de la LOPD sobre les dades que revelin ideologia, afiliació sindical, religió i creences, per una banda i origen racial, salut i vida sexual, per una altra: l'accés (comunicació de dades) es pot autoritzar en cas de consentiment exprés i escrit de l'afectat, en el primer cas, i en els casos de consentiment exprés de l'afectat o a l'empara d'una norma amb rang de llei, en el segon.

Navarra, per la seva banda, preveu un mateix tractament per a totes les dades sensibles anteriorment referides: en efecte, l'article 24.2 de la Llei foral 11/2012 prescriu el dret d'accés quan hi hagi consentiment exprés i per escrit de l'afectat que s'acompanyi a la sol·licitud, o una llei ho autoritzi. Aquesta solució jurídica distinta respecte al règim de protecció de dades comporta ampliar a totes les dades sensibles l'eventual paper habilitador de

¹¹³ Article 24.4 de la Llei foral 11/2012: «Prevaldrà la protecció de les dades personals sobre el dret d'accés a la informació pública en els casos en què l'òrgan competent per resoldre consideri que hi ha un conflicte de drets en el qual ha de preservar-se el dret a l'honor, a la intimitat i a la pròpia imatge.»

la llei per prescindir del consentiment de la persona afectada, mentre que la LOPD restringeix aquesta possibilitat a les dades sensibles previstes en l'apartat 3 de l'article 7 (segona categoria de dades sensibles). Es tracta, doncs, d'una regulació que resulta més favorable al dret d'accés i d'aplicació preferent de la LOPD per ser una llei posterior i haver estat aprovada a l'empara de l'habilitació legal prevista en la LOPD mateixa.

La Llei 19/2013 i la Llei foral 11/2012, en canvi, coincideixen en ometre tota referència expressa a la tercera categoria de dades sensibles relatives a la comissió d'infraccions (article 7.5 LOPD), el tractament de les quals – reservat a les administracions públiques– requereix habilitació mitjançant una norma. Davant aquest silenci, entenem que l'accés a aquest tipus de dades personals només es pot regir per les regles generals previstes en l'article 15.3 de la Llei 19/2013.

L'efectiva probabilitat de causació d'un dany, hem exposat més amunt, constitueix una *conditio sine qua non* per a l'aplicació de qualsevol limitació al dret d'accés a la informació pública. En el cas de l'excepció per raó de la protecció de dades personals, aquest dany és presumit *iuris et de iure* pel legislador mateix en atenció al menyscabament que la revelació de dades mateixa pot causar a la persona interessada. La presumpció, per tant, també resulta predicable de les dades sensibles.

És d'observar que les normes sobre accés abans citades no preveuen en relació amb les dades especialment protegides un test de ponderació posterior per la qual cosa l'aplicació de la limitació en aquests casos no permet cap mena de valoració en el cas concret, convertint-la *de facto* en una excepció absoluta «qualificada»: no admet ponderació i, a més, es presumeix el dany.

Aquesta Oficina, per contra, entén convenient configurar aquesta limitació amb el mateix caràcter de relatiu que hem defensat per a la resta de dades personals i, per extensió, per a la generalitat de tota limitació al dret d'accés.

Tot reconeixent que les dades especialment protegides mereixen una tutela reforçada tal com es desprèn de la regulació continguda en la LOPD, en alguns casos pot concórrer un interès públic superior en el seu accés que faria necessària la ponderació.

Un exemple. Imaginem –a efectes merament dialèctics– l'existència de sospites sobre el mal ús que pugui estar-se fent de la borsa d'hores per a activitats sindicals que les organitzacions sindicals tenen adjudicades en

funció de la representativitat obtinguda en una administració. La distribució de les dites hores (crèdit horari) correspon fer-la al sindicat. Tractant-se d'hores retribuïdes per l'Administració resulta d'interès general que el temps corresponent a aquest crèdit horari es dediqui realment a activitats pròpies del sindicat i no a d'altres.

En un supòsit com el descrit, retre comptes sobre un eventual control deficient per part de l'Administració passaria, amb molta probabilitat, per haver de tenir accés a dades personals especialment protegides sense les quals resultaria impossible verificar la irregularitat.

3. En darrer terme, en relació amb les dades referides a l'exercici de les funcions pròpies dels poders públics (als que l'article 6.2 LOPD s'hi refereix amb el terme d'«administracions públiques») el règim de protecció de dades exceptua del consentiment de la persona interessada el seu tractament.

Tant la Llei 19/2013 (article 15.2), com la Llei foral 11/2012 (article 24.3) o l'article 12.2 de la Llei de La Rioja tenen per objecte regular el règim d'accés a informació relativa o vinculada directament amb l'organització, funcionament i activitat pública de l'òrgan o entitat a la qual se sol·liciti en aquells casos en què s'hi continguin dades de caràcter personal (informació pública *stricto sensu*, per exemple, dades personals relatives als servidors públics, serveis públics o la disposició de fons públics).¹¹⁴

En aparença, ambdues normes semblen configurar en aquests supòsits, i en virtut de l'article 6.2 LOPD abans citat o, fins i tot, de la facultat que l'article 6.1 LOPD confereix a la llei, una habilitació d'acord amb la qual no cal consentiment per al tractament de dades personals que tenen a veure o es troben vinculades amb l'exercici de les funcions públiques. D'aquesta manera semblaria deduir-se que en aquesta matèria regeix, sense restriccions, el principi de publicitat i, per tant, les dades personals no representarien una limitació a l'exercici del dret d'accés¹¹⁵.

¹¹⁴ Convé, però, precisar que el precepte citat en restringeix l'àmbit d'aplicació tant sols a dades personals «merament identificatives», excloent, en conseqüència, la resta de dades de caràcter personal.

¹¹⁵ Tot i aquest principi de publicitat, la Llei foral 11/2012 n'exceptua supòsits en què es continguin dades personals que tinguin la consideració d'íntimes o afectin la vida privada (dades sensibles).

Tanmateix, aquesta aparença resulta desvirtuada quan totes dues normes condicionen la publicitat a la inexistència de dades personals la protecció de les quals hagi de prevaler. Per tant, ambdues normes estan introduint realment un deure de ponderació entre tots dos interessos, la qual cosa converteix també en aquests casos les dades personals en una limitació de caràcter relatiu.

Des de la perspectiva de l'Oficina Antifrau, les dades de caràcter personal a què ens referim en aquest punt no haurien de representar cap limitació a l'exercici del dret d'accés. Només amb caràcter excepcional, i per a aquelles dades personals sensibles o especialment protegides, resulta admissible condicionar-ne l'accés, però en tot cas efectuant la prèvia ponderació dels interessos en joc. En aquest sentit, no considerem prou satisfactori el tractament ofert ni per la Llei 19/2013, ni per la Llei foral 11/2012 o la resta de lleis autonòmiques vigents en la matèria.

Per contra, en dret comparat, les lleis d'accés a la informació de Canadà i d'Irlanda opten per excloure del concepte de dades personals –als efectes de la llei d'accés a la informació– les dades d'aquesta naturalesa vinculades a l'organització, funcionament i activitat dels poders públics. Aquesta solució, entenem, resulta més coherent, en tractar aquesta mena d'informacions personals amb equiparació a la resta d'informació posseïda o obtinguda pels poders públics, vist que en formen part indissociable, per fonamentar-se en una ponderació de interès públic especial o elevat en aquest tipus d'informació atès el seu paper determinant en l'exercici del poder públic.

També des de la doctrina científica, Guichot Reina¹¹⁶ sosté que «[u]na Llei que regulés el dret d'accés hauria de [...] establir un principi de reserva de les dades íntimes (incloses en tot cas les que la LOPD qualifica com a “especialment protegides”) i de publicitat de les directament relacionades amb l'organització, gestió i despesa administrativa (respecte a les quals en molts casos la normativa reguladora preveu, inclús, llur publicitat oficial)»¹¹⁷.

¹¹⁶ GUICHOT REINA, Emilio, *Transparencia y acceso a la información pública en España: análisis y propuestas legislativas*, Fundación Alternativas, 170/2011

¹¹⁷ En un sentit similar, SAVINO, Mario, Informe Sigma núm. 46, *L'accés a la informació pública a Europa*, OCDE, 2010.

Val a dir que, precisament l'interès especial de la ciutadania en conèixer la informació de caràcter públic *stricto sensu* a què ens referim justificaria que la mateixa fos objecte de publicitat activa, això és, per iniciativa pròpia dels subjectes obligats i prèvia a qualsevol sol·licitud d'accés.

Per tot l'exposat, i com a conclusió, des d'aquesta Oficina entenem que, tot i la importància transcendental de la matèria, no hi ha en realitat una autèntica necessitat de regular la protecció dels drets dels titulars de les dades de caràcter personal de manera diferenciada a la resta de limitacions al dret d'accés a la informació, com ho demostra el fet que les normes de l'Estat espanyol en matèria de transparència acaben reproduint moltes de les previsions que respecte a això ja figuren en la LOPD.

És per això que fóra convenient, i alhora suficient, que l'excepció que pretén tutelar les dades personals sigui inclosa, com una més, en la relació de les limitacions que prevegi la llei reguladora del dret d'accés a la informació pública, tal com fa el Conveni del Consell d'Europa núm. 205, en el seu article 3, tenint present, a més, com s'ha apuntat amb anterioritat, que totes les excepcions al dret d'accés a la informació pública han de tenir el caràcter de relatives i, per tant, llur aplicació ha de passar necessàriament per un test ponderatiu.

A aquest fi i efecte, suggerim una formulació del contingut de l'excepció que hauria de fer referència a aquella informació que contingui: «dades de caràcter personal, amb excepció de les que estiguin directament vinculades amb l'organització, funcionament o activitat pública dels subjectes obligats, que seran públiques excepte quan prevalgui sobre elles una dada personal d'especial protecció.»

4.10.6. L'accés parcial a la informació pública sol·licitada

Previst en l'article 6.2 del Conveni del Consell d'Europa núm. 205, l'accés parcial, com a manifestació del principi de proporcionalitat en l'aplicació dels límits i excepcions al dret d'accés a informació pública, esdevé un altre dels instruments per ponderar el dret amb els límits al seu exercici, com és, per exemple, la protecció de la privacitat. De la mateixa forma, tant la Llei estatal 19/2013 com les lleis autonòmiques promulgades en la

matèria –Llei foral 11/2012, Llei d'Extremadura, Llei d'Andalusia, o inclús la PLT– dediquen els seus articles 16, 25, 18, 27 i 25, respectivament, a regular la figura de l'accés parcial.

Generalment, tal com apunta el Síndic de Greuges¹¹⁸, l'accés parcial a la informació entra en joc en darrera instància, quan es conclou que el dret a la privacitat (o qualsevol altra de les limitacions del dret d'accés) no afecta la totalitat de la informació sol·licitada, de tal forma que tan sols n'impedeix conèixer una part.

Aquesta opció d'accés a una part de la documentació o de les dades d'interès, amb motiu de la convergència parcial d'alguna de les limitacions o excepcions legalment establertes, pot ser materialitzada a través de diverses tècniques, com ara els procediments de dissociació o d'anonimització de dades personals [art. 3 f) LOPD], tècniques que permetran així facilitar la informació pública de manera que aquesta no pugui ser vinculada a cap persona física¹¹⁹.

El Conveni del Consell d'Europa núm. 205 preveu la possibilitat de rebutjar l'accés parcial tan sols en els supòsits en els quals aquest accés comporti una «informació enganyosa o mancada de sentit», o bé «suposi una càrrega manifestament desraonada» per a l'autoritat pública.

(i) Mereix destacar i alhora aplaudir que, en relació amb aquests motius que permetrien denegar fins i tot un accés parcial a la informació sol·licitada, tant la Llei 19/2013 de l'Estat (art. 16) com la Llei foral 11/2012 (art. 25), la Llei d'Extremadura (art. 18) o, per remissió a la llei estatal, la Llei d'Andalusia (art. 27) només hi al·ludeixen a un: al fet que la informació resultant de l'omissió de dades, com a conseqüència de l'aplicació de la limitació, resulti distorsionada o manqui de sentit¹²⁰.

¹¹⁸ *Vid.* Informe extraordinari del Síndic de Greuges, març de 2012.

¹¹⁹ *Vid.* en aquest sentit l'article 15.4 de la Llei estatal 19/2013, que exclou l'aplicació de les limitacions referents a les dades de caràcter personal «si

+l'accés s'efectua prèvia dissociació de les dades de caràcter personal de forma que s'impedeixi la identificació de les persones afectades» o l'article 25.2 de la Llei foral 11/2012, que preveu, per al cas que la informació contingui dades personals, concedir l'accés «quan es garanteixi de forma efectiva el caràcter anònim de la informació, sense menyscabament del principi de transparència que informa aquesta Llei foral.»

¹²⁰ L'article 16 de la referida Llei 19/2013 exceptua la concessió d'accés parcial quan la informació resultant sigui «distorsionada o manqui de sentit». En la mateixa línia, l'article 25.1 de la Llei foral 11/2012 preveu el deure de concedir l'accés parcial a la informació sol·licitada que

Tanmateix, però, la PLT, en canvi, oposa, de forma ambigua i, al nostre parer, improcedent, que «[t]ambé es pot denegar l'accés parcial en els casos en què, pel volum de la informació requerida o per la naturalesa especialment complexa d'aquesta, la tasca de selecció documental o d'eliminació de dades resulti notòriament desproporcionada o gravosa per al servei públic.»

(ii) En qualsevol cas, convé interpretar (de forma restrictiva) que la manca de raonabilitat de la càrrega o feina que pot implicar concedir un accés parcial, a què es refereix el Conveni del Consell d'Europa núm. 205, no pot servir en qualsevol cas com excusa per denegar la totalitat de l'accés: en aquest sentit, val la pena aclarir que la càrrega que han de suposar les tècniques d'accés parcial, en primer lloc, ha de ser flagrant o evident; alhora, ha de referir-se, en sentit estricte, a la tasca de supressió d'informació, és a dir, a l'eventual volum excessiu de la informació «a eliminar o triar», però en cap cas al volum o complexitat de la informació inicialment sol·licitada (objecte de la sol·licitud d'accés).

Tanmateix, caldria deixar palès que la càrrega de prova de la distorsió i, sobretot, la «càrrega manifestament no raonable», correspon, en tot cas, a les autoritats públiques a les que se sol·licita l'accés. En aquest sentit, Mario Savino¹²¹, per tal d'evitar un possible abús en la denegació d'un accés parcial motivat en una presumpta càrrega excessiva a l'hora d'eliminar les parts d'informació que no es poden revelar, afirma que aquesta denegació només procedeix de forma excepcional, quan s'acrediti per l'autoritat que la càrrega «supera els límits del que pot ser raonablement exigít», la qual cosa implica una adequada ponderació, essent l'autoritat competent a qui correspon la càrrega de provar l'envergadura de la tasca a desplegar.

A més, d'acord amb l'informe referit, en cas que l'accés parcial no sigui possible, i abans de resoldre la desestimació completa de la sol·licitud, l'autoritat pública ha de consultar amb el titular de les dades personals o interessos protegits per la limitació, per tal d'obtenir el seu consentiment

es trobi afectada per alguna de les limitacions, «sempre que sigui possible» i «tret que d'això resulti una informació distorsionada, equívoca o mancada de sentit.»

¹²¹ SAVINO, Mario, Informe Sigma núm. 46, *L'accés a la informació pública a Europa*, OCDE, 2010.

abans de rebutjar la sol·licitud. Sembla doncs que s'atribueix la càrrega d'obtenir el consentiment a l'autoritat pública, i no pas a l'interessat en l'accés a la informació pública.

Afegeix l'informe que l'autoritat només podrà finalment rebutjar l'accés parcial quan prèviament hagi estudiat totes les possibles alternatives i «hagi explicat detalladament en la seva decisió els motius» de la denegació d'accés; òbviamment, les resolucions tant estimatòries com denegatòries de l'accés parcial hauran de ser motivades.

En qualsevol cas, abans d'atorgar l'accés parcial (i no només en la seva denegació), seria convenient que l'autoritat competent concedís també l'oportú tràmit d'audiència al sol·licitant de la informació pública, entre altres raons, davant l'eventualitat que l'accés parcial ja no satisfaci l'interès de la seva petició inicial. Per tant, el tràmit d'audiència als interessats esdevé necessari en qualsevol dels casos.

4.11. Garanties

El dret d'accés a la informació pública presenta un alt grau de vulnerabilitat, com així ho demostra tant l'experiència en dret comparat com la nostra pròpia. Per això cal que la llei mateixa reguladora del dret d'accés a la informació pública disposi d'un règim propi de tutela, amb procediments i òrgans específics que garanteixin l'efectivitat del seu exercici.

4.11.2. *Garanties procedimentals*

4.11.2.3. La sol·licitud d'accés

Requisits i contingut

El dret d'accés a la informació pública que no hagi estat prèviament objecte de publicitat activa només podrà fer-se efectiu mitjançant la corresponent sol·licitud per obtenir-la, la presentació de la qual donarà lloc a la iniciació del procediment per a l'exercici del dret.

El principi d'antiformalisme ha d'estar present en la regulació del dret d'accés atès que «[l]es formalitats per realitzar peticions hauran de limitar-se a allò essencial per poder processar la petició» (article 4.3 del Conveni del Consell d'Europa núm. 205).

En virtut d'aquest principi antiformalista, la sol·licitud hauria de poder fer-se oralment sens perjudici que l'empleat públic hagi de fer constar la sol·licitud

per escrit o assistir aquelles persones que sol·licitin la informació per tal que ho facin per escrit.

En relació amb el contingut de les sol·licituds, tant la Llei 19/2013 com com la Llei foral 11/2012 i la Llei d'Extremadura enumeren, en els articles 17.2, 26.3 i 19.3 respectivament, els elements que cal incloure preceptivament: identitat de la persona sol·licitant, informació que se sol·licita i, finalment, la informació de contacte que possibiliti els actes de comunicació amb la persona sol·licitant. En el mateix sentit, l'article 26 de la PLT relaciona els requisits que han de contenir les sol·licituds d'informació pública.

Amb caràcter facultatiu, en la sol·licitud es podrà indicar el format en el qual es desitja rebre la informació, així com les raons que motiven la sol·licitud.

Pel que fa al requisit d'identificació del sol·licitant així com a la possibilitat de motivar la sol·licitud, ens remetem a allò exposat en l'apartat 4.4 d'aquest estudi.

L'article 5 1) del Conveni del Consell d'Europa núm. 205, en relació amb el requisit d'identificació de la informació sol·licitada, preveu que: «L'autoritat pública ajudarà el peticionari, tant com raonablement sigui possible, a identificar el document oficial sol·licitat.» Aquest deure específic d'assistència, de fet, ja queda establert amb caràcter general en el nostre ordenament jurídicoadministratiu (article 35 g de la Llei 30/1992 i article 21.2 de la Llei 26/2010) però entenem que en l'àmbit del dret a accedir a informació pública, atesa la probabilitat que el ciutadà trobi dificultats a l'hora d'identificar l'objecte mateix de la seva petició, adquireix especial rellevància.

El mandat d'assistència que el legislador adreça als subjectes obligats pot manifestar-se en diferents moments en el si del procediment: en un primer moment, abans de la formulació de la sol·licitud i si així ho demana l'interessat; però també, en defecte de la petició d'aquest, un cop la sol·licitud ja ha estat presentada i el subjecte obligat considera necessari esmenar-la, qüestió que serà tractada en aquest mateix apartat.

En un altre ordre de coses, convé destacar que totes les normes aprovades en matèria de transparència a l'Estat espanyol incideixen, d'una manera o altra, en la manca de necessitat de motivar les sol·licituds d'accés a informació pública, motivació que es preveu, en

qualsevol cas, com una facultat del sol·licitant. Així, l'art. 17.3 Llei 19/2013, expressament preveu que «[e]l sol·licitant no està obligat a motivar llur sol·licitud d'accés a la informació. Tot i això, podrà exposar els motius pels que sol·licita la informació i que podran ser tinguts en compte quan es dicti la resolució. Tanmateix, l'absència de motivació no serà per sí mateixa causa de rebuig de la sol·licitud.» Per la seva banda, l'art. 19.4 de la Llei d'Extremadura també explícitament es refereix a què «[e]l sol·licitant podrà exposar, si així ho desitja, les raons que justifiquen la publicitat de la informació. Tanmateix, no podrà exigir-se aquesta motivació en cap cas ni la seva absència podrà ser utilitzada com a excusa per l'òrgan competent per a denegar o no resoldre la sol·licitud.» En termes similars ha estat redactat l'apartat 2n de l'art. 26 de la PLT, segons el qual, «[a]mb caràcter potestatiu, el sol·licitant pot exposar els motius que justifiquen l'exercici del dret d'accés. L'absència de motivació no pot ser en cap cas causa per a denegar la sol·licitud. En aquest cas, la resolució ha de tenir en compte els motius del sol·licitant, especialment si és denegatòria.»

Presentació de sol·licituds

No sempre serà possible per a la persona sol·licitant determinar quina autoritat ha elaborat o posseeix la informació sol·licitada. A aquesta circumstància s'hi pot afegir que la informació es trobi en poder de més d'una autoritat o subjecte obligat. Això determina que en cap cas ha de correspondre al sol·licitant d'informació la càrrega de dirigir la seva petició a la entitat o unitats administrativa concretes que la té.

Aquesta opinió és l'única respectuosa amb els principis de coordinació, interoperabilitat administrativa, antiformalisme del procediment administratiu, finestra única i *in dubio pro actione*, així com amb la normativa general en matèria de sol·licitud administratives (això és, amb els articles 38.4 de la Llei 30/1992 i els articles 25 i 42 de la Llei 26/2010), d'acord amb la qual les sol·licituds poden ser presentades davant de qualsevol ens i òrgan administratiu (amb l'excepció relativa als ens locals d'escassa població que no hagin subscrit un conveni a aquest efecte).

En aquest sentit, cal tenir en compte l'article 5.2) del Conveni del Consell d'Europa núm. 205, que estableix que «una petició per accedir a un document oficial serà atesa per qualsevol autoritat pública posseïdora del

document. Si l'autoritat pública no té el document oficial sol·licitat o si no està autoritzada per tramitar aquesta petició, haurà, quan sigui possible, de remetre la petició del sol·licitant a l'autoritat pública competent.»

Conseqüentment amb el que s'acaba d'exposar, cal preveure mecanismes de col·laboració administrativa per tal de garantir la derivació de les sol·licituds per part dels ens i òrgans administratius on hagin estat presentades a aquells que efectivament disposin de la informació. En aquest sentit, cal tenir present que, pel que fa al termini legal dins el qual s'ha de resoldre, no s'hauria de veure afectat en cap cas pel fet d'adreçar la petició a un òrgan diferent del que té la informació, en el sentit que el còmput del termini començarà, en tot cas, l'endemà del dia en què la sol·licitud tingui entrada en el registre d'aquest darrer¹²².

Novament pel principi d'antiformalisme convé que la llei d'accés admeti qualsevol mitjà de presentació de les sol·licituds que permeti deixar constància del seu contingut. De manera especial els poders públics han de garantir la possibilitat que la ciutadania opti per fer ús de mitjans electrònics.

Esmena de les sol·licituds

Davant de qualsevol defecte que es pugui advertir pel que fa als requisits i continguts que necessàriament ha de tenir la sol·licitud (identificació de la informació sol·licitada, contacte...), cal preveure, d'acord amb allò disposat en l'article 71 de la Llei 30/1992, l'obligació de l'autoritat competent de formular un requeriment al sol·licitant per concedir-li i indicar-li un termini d'esmena de la seva sol·licitud imprecisa o incompleta. En qualsevol cas, és rellevant preveure també que les autoritats han de prestar a la persona interessada el degut assessorament amb la finalitat d'esmenar la sol·licitud.

Cal tenir en compte que, un cop transcorregut el termini concedit sense que l'interessat doni compliment al tràmit d'esmena, s'ha d'entendre per desistit de la seva sol·licitud, l'arxivament de la qual no ha d'excloure el dret a presentar una nova sol·licitud. En qualsevol cas, és essencial posar èmfasi en què el desistiment i, per tant, l'arxivament de la sol·licitud, requereix que

¹²² Article 42.3 b) Llei 30/1992.

L'autoritat dicti una resolució expressa en aquest sentit, d'acord amb allò que en dret administratiu general s'estableix en l'article 71 referit¹²³.

Inadmissió

Amb caràcter general, quan ens referim als motius d'inadmissió ens referim a aquells supòsits que determinen que el procediment que hauria de conduir a l'adopció d'una decisió de fons sobre l'accés, no s'arribi ni tan sols a iniciar. En tal cas, correspon a l'autoritat competent dictar una resolució motivada d'inadmissió, que no entrarà en el fons de l'assumpte.

Aquest efecte radical de la inadmissió en l'exercici del dret d'accés obliga al legislador a fixar amb especial cura els motius que la justifiquin. A aquests efectes, en cap cas no pot ser considerada causa d'inadmissió l'aplicació de cap de les limitacions o excepcions al dret d'accés en la mesura que llur caràcter relatiu obliga a l'autoritat pública a dur a terme un test de ponderació per al qual serà imprescindible entrar en el fons de l'assumpte.

El següent pas ha de ser determinar davant de quins supòsits el subjecte obligat hauria d'inadmetre la sol·licitud:

1. No ens ofereix cap dubte que en aquesta situació s'hi troben els supòsits d'exclusió del concepte d'informació pública tractats més amunt en aquest document. Així doncs, procediria la inadmissió tan sols en casos en els quals amb la sol·licitud es pretén obtenir esborranys o documents no definitius, o que signifiquen la formulació de consultes jurídiques o peticions d'informes o dictàmens *ad hoc*.

Cal dir, en aquest punt, que la Llei d'Extremadura és la única llei aprovada a l'estat espanyol en matèria de transparència, fins a la data del present informe, que encerta en distingir i, per tant, regular separadament, les "excepcions" a l'exercici de dret d'accés, que es refereixen a exclusions de l'objecte del dret d'accés –informació pública en curs d'elaboració o publicació, informació auxiliar o de suport i de caràcter intern, o que hagi de ser "reelaborada" (art.

¹²³ Tant l'article 19.2 de la Llei 19/2013 com, amb més precisió, l'article 27 de la Llei foral 11/2012, contenen una previsió en aquest sentit. De manera similar regula l'esmena de les sol·licituds l'article 28 de la PLT.

15.4)–, de les causes d'inadmissió (relacionades a l'article 21), que abasteixen un àmbit conceptual superior a l'anterior, per la qual cosa es refereixen a les mateixes informacions exceptuades del dret d'accés, però també a altres supòsits addicionals –sol·licituds adreçades a un òrgan que no posseeixi la informació, sol·licituds abusives, o les que afectin a una pluralitat de persones les dades personals de les quals puguin revelar-se amb l'accés, sense que se'ls pugui donar trasllat de la sol·licitud dins del termini per resoldre–.

2. El segon motiu d'inadmissió pot reconduir-se a aquells casos en què, tot i haver estat requerit el sol·licitant per tal d'esmenar la petició inicialment formulada per raó o amb motiu de manca de la concreció necessària per tal d'identificar la informació que se sol·licita, l'esmena resulta insatisfactòria per romandre-hi formulada la identificació de la informació «de manera excessivament general»¹²⁴.

3. I, com a tercer supòsit d'inadmissió, convé referir-nos a aquelles sol·licituds que incorrin en abús del dret [article 18.1 e) de la Llei 19/2013, 28 c) de la Llei foral 11/2012, 21 c) Llei d'Extremadura, o 29.1 c) de la PLT], per no estar justificades per la finalitat de transparència a què respon qualsevol llei reguladora del dret d'accés a la informació pública, o per ser «desenraonades o repetitives» – termes emprats per la PLT–.

La categoria general de l'abús del dret és manllevada del dret comú. L'article 7.2 del Codi civil de 1889, ubicat en el seu títol preliminar, es refereix a l'abús del dret en els termes següents: «La llei no empara l'abús del dret o l'exercici antisocial del mateix. Tot acta o omissió que per la intenció del seu autor, pel seu objecte o per les circumstàncies en què es realitzi sobrepassi manifestament els límits normals de l'exercici d'un dret, amb dany per a tercer, donarà lloc a la corresponent indemnització i a l'adopció de les mesures judicials o administratives que impedeixin la persistència en l'abús.»

¹²⁴ El Conveni del Consell d'Europa núm. 205 en el seu article 5.5) i) faculta la inadmissió d'una sol·licitud quan «tot i l'ajuda de l'autoritat pública la petició segueix sent massa vaga per permetre que el document oficial sigui identificat.» L'article 28 d) de la Llei foral 11/2012 preveu en aquests mateixos termes aquesta causa de inadmissió.

L'aplicació, doncs, de la doctrina de l'abús del dret, atès el seu component de gravamen o reprovació per part de l'ordenament, ha de tenir caràcter restrictiu. A aquest fi i efecte, la norma legal hauria de fer l'esforç de concretar-ne l'abast.

Així, el Conveni del Consell d'Europa núm. 205 [article 5.5) ii)] preveu que una petició pugui ser inadmesa quan sigui «manifestament desraonada». En aquesta mateixa línia, la Llei foral 11/2012 considera que procedeix acordar la inadmissió quan les sol·licituds «[e]s considerin abusives pel seu caràcter manifestament desraonat o repetitiu»

Per la seva banda, el Síndic de Greuges¹²⁵ aclareix que un exercici abusiu del dret ha d'implicar necessàriament «peticions d'accés que són manifestament no raonables» o que comporten un bloqueig de l'activitat ordinària de l'ens; la càrrega de prova respecte a aquesta situació d'abús correspondria a l'autoritat que la invoca.

En canvi, a criteri d'aquesta Oficina, la llei d'accés a la informació mai no hauria de considerar com a supòsit d'inadmissió –com fan tant la Llei 19/2013, com la Llei foral 11/2012 i la Llei d'Extremadura (art. 21 b), així com la PLT (art. 29.1 b)– el fet que la sol·licitud s'hagi dirigit a un òrgan que no posseeix la informació, amb independència que es conegui o no quin és l'òrgan competent (el posseïdor de la informació) i amb independència de l'Administració o ens al qual pertanyi. En efecte, en virtut de l'article 38.4 de la Llei 30/1992 i dels principis de col·laboració i cooperació interadministrativa, no correspon al ciutadà la càrrega d'haver d'esbrinar quin és l'òrgan competent en cada cas ni tampoc d'haver de dirigir la sol·licitud necessàriament al dit òrgan competent.

En qualsevol cas i per concloure, la inadmissió ha de ser objecte de l'oportuna resolució motivada, que caldrà notificar a la persona interessada.

4.11.2.4. Tràmit d'audiència a tercers

¹²⁵ Vid. Informe extraordinari del Síndic de Greuges, març de 2012.

Tant en compliment de la normativa general reguladora dels procediments administratius, com per la seva especial transcendència en l'exercici de drets del ciutadà, com és el cas, la proposta normativa reguladora del dret d'accés a la informació pública hauria de preveure un tràmit d'audiència a la persona interessada per permetre a aquesta, en qualsevol cas, formular les al·legacions que estimi pertinents dins d'un termini raonable, que ha de suspendre el termini per resoldre. És precisament en atenció a aquest efecte suspensiu que, per una banda, no convé fixar un termini superior a quinze dies hàbils¹²⁶, i per l'altra, que cal mantenir informat el sol·licitant d'aquest tràmit.

El concepte de persona interessada inclou necessàriament, a més de la persona sol·licitant de la informació, els tercers els drets o interessos dels quals puguin resultar afectats per l'accés a la informació. Així doncs, el tràmit d'audiència en el procediment administratiu tramitat ha de ser concedit també a tercers identificats o identificables, que puguin resultar-ne afectats.

La intervenció del tercer té rellevància essencialment en relació amb l'aplicació de les limitacions al dret d'accés, en la mesura que mitjançant aquestes es protegeixen interessos aliens als del sol·licitant mateix. Això succeeix, sobretot, davant titulars de dades de caràcter personal afectats per la difusió d'informació que se sol·licita, en la mesura que llur intervenció pot ser determinant en el procés de ponderació entre els drets implicats (accés a informació i protecció de dades). Així ho ha entès Emilio Guichot¹²⁷, en considerar que la intervenció del tercer titular de dades pot ser útil per valorar proporcionalment l'afectació que l'accés comportaria, tot i que no ha de ser un requisit decisiu per determinar el sentit de la resolució quan hi ha altres elements que permeten ponderar adequadament si cal permetre o denegar l'accés.

A judici d'aquesta Oficina només hi ha un supòsit on estaria justificat prescindir del tràmit d'audiència. Ens referim a aquells casos en els quals

¹²⁶ Orientativament, l'article 84.2 de la Llei 30/1992 i l'article 51.1 de la Llei 26/2010 preveuen que el tràmit d'audiència a les persones interessades no excedeixi de quinze dies. Tant la Llei 19/2013 de l'Estat (article 19.3) com la Llei foral 11/2012 (article 29.1) o la Llei d'Extremadura (article 22.1), fixen a aquests efectes un termini de quinze dies. En canvi, el text proposat a l'article 31.1 de la PLT, el termini per a què els tercers afectats puguin fer al·legacions es redueix a deu dies.

¹²⁷ GUICHOT REINA, Emilio, *Jornades sobre Accés d'informació i transparència*, maig de 2010.

L'accés a la informació pugui afectar drets o interessos d'un nombre tan elevat de persones que la concessió del tràmit d'audiència a totes elles faria inviable resoldre la sol·licitud d'accés a la informació en el termini legal. Entenem preferible que la llei d'accés prevegi aquesta solució jurídica –que, en tot cas, no altera l'acompliment de la deguda ponderació prèvia a la resolució– abans que configurar-la com una causa d'inadmissió –com fa l'article 21 d) de la Llei d'Extremadura, la qual cosa és inacceptable, doncs suposa la negació absoluta del dret d'accés en la mesura que impedeix entrar en el fons de l'assumpte.

El tràmit d'audiència comporta donar vista al tercer de l'expedient, encara que l'Oficina considera recomanable que la identitat de la persona que formula la sol·licitud d'informació no sigui revelada amb ocasió del trasllat i que romangui oculta per al tercer. La raó és afavorir l'accés a la informació pública remouent qualsevol circumstància que un potencial sol·licitant d'informació pogués apreciar com a obstacle o perill.

4.11.2.5. Resolució

Competència per resoldre

En el context normatiu que ens envolta sembla ser generalitzada la solució que atribueix la competència per decidir sobre l'accés, en cada sol·licitud presentada, als òrgans que posseeixen la informació que es demana:

El Conveni del Consell d'Europa núm. 205, en la regulació de la tramitació de les sol·licituds d'accés als documents públics (article 5) disposa que «una petició per accedir a un document oficial serà atesa per qualsevol autoritat pública posseïdora del document. Si l'autoritat pública no té el document oficial sol·licitat o si no està autoritzada per tramitar aquella petició, haurà, quan sigui possible, de remetre la petició del sol·licitant a l'autoritat pública competent.»

En la Llei 19/2013, l'article 17.1 prescriu que la sol·licitud ha de ser dirigida «al titular de l'òrgan administratiu o entitat que posseeixi la informació»; en aquest mateix sentit, l'article 19.1 explícitament prescriu que quan en una sol·licitud es demani informació «que no obri en poder del subjecte al que es dirigeix, aquest l'ha de remetre al competent, si el conegué [...]». Ja hem apuntat més a munt que, en cas de desconeixement, la Llei estatal configura el supòsit com a causa d'inadmissió –art. 18.1 d)–.

Per la seva banda, la Llei d'Andalusia, al seu art. 28.2, es limita a atribuir la competència per resoldre el procediment al «òrgan o l'entitat que ho sigui en la matèria a la que es refereixi la informació sol·licitada.»

La Llei de La Rioja dedica tot un article, el 15, a la determinació dels òrgans competents per a la resolució del procediment de sol·licitud d'accés a la informació pública. En un primer apartat, relatiu a l'àmbit de l'Administració general de la Comunitat Autònoma de La Rioja, determina que «seran competents per a la resolució del procediment els titulars dels òrgans de la conselleria que posseeixin la informació sol·licitada.»

Als efectes de procedir la llei d'accés a la determinació dels òrgans o unitats administratives competents per dictar resolució en el procediment de sol·licitud d'accés a informació pública, la norma haurà de tenir en compte les següents consideracions:

Primerament, cal que la determinació de les competències per resoldre abasti tots els ens que integren l'àmbit subjectiu d'aplicació de la proposta normativa, i no només les autoritats subjectes a la mateixa que tinguin el caràcter d'administració pública.

En aquest sentit és de destacar particularment, per la seva concreció, el redactat de l'article 15 de la Llei de La Rioja, relatiu als òrgans competents per a la resolució del procediment de sol·licitud d'accés a la informació pública. Després que a l'apartat 1r de l'article es determini la competència en relació a llur Administració general, com hem apuntat, en els apartats 2n a 4rt passa a determinar els òrgans competents en l'àmbit de llurs organismes públics; pel que fa als seus consorcis, fundacions i empreses públiques; i el Parlament de La Rioja, Consell Consultiu i Universitat de la Rioja.

En qualsevol cas, la determinació dels òrgans competents en l'àmbit de l'administració local, universitats, així com en relació amb els poders legislatiu i judicial, ha de respectar llur autonomia.

Així, en la determinació competencial que fa l'article 15 de la Llei de La Rioja, determina que els competents per resoldre en el sí de llurs organismes públics ho seran els presidents dels ens, però pel que fa als seus consorcis, fundacions i empreses públiques es remet als seus respectius estatuts o, en defecte, el màxim òrgan que tingui atribuïdes funcions decisòries; i per al Parlament de La Rioja, Consell Consultiu i Universitat de la Rioja, afirma

que aquests ens, «[e]n el marc de l'autonomia institucional que els reconeix l'ordenament jurídic riojà (...), determinaran l'òrgan competent per a resoldre les sol·licituds d'informació pública.» Per al supòsit que la llei d'accés optés per configurar òrgans o unitats *ad hoc* especialitzades per a la resolució de sol·licituds d'accés a informació pública, cal que la proposta normativa sigui curiosa, en el sentit de determinar-ne amb exactitud l'àmbit d'actuació competencial mitjançant la concreció de les seves funcions i competències respecte a això, d'acord amb criteris objectius i entenedors.

En aquest sentit és de destacar la Llei 19/2013, que tot i haver-se referit als òrgans que posseeixen la informació als efectes d'haver d'adreçar-los les sol·licituds, en l'article 21.2 preveu, només per a l'àmbit de l'Administració General de l'Estat, l'existència d' "unitats d'informació" que, entre d'altres funcions, hauran de «[r]ebre i donar tràmit a les sol·licituds d'accés a la informació».

En relació amb ens privats als quals pugui resultar aplicable la norma, cal aclarir quines relacions competencials s'establiran entre aquests subjectes i les autoritats públiques amb les que es puguin vincular. La definició d'aquestes relacions ha d'aclarir, en darrera instància, per qui, com i en quins casos es resoldran les sol·licituds d'informació pública quan aquesta es trobi en mans d'ens privats subjectes a la norma.

En aquest sentit, per citar un exemple, ja vam referir-nos a què la Llei 19/2013 concep les persones físiques i jurídiques que prestin serveis públics o exerceixin potestats administratives, no com a subjectes obligats a la Llei sinó com a «subjectes obligats a subministrar informació» als subjectes obligats (article 4). D'aquesta previsió es desprèn que les persones o ens privats que detenen informació d'interès públic tenen un mer paper instrumental en la concessió de l'accés a les dades de què disposen, en el sentit que llur funció es limita a subministrar la informació pública a l'administració pública o ens públic amb els quals es relacionin o s'hi trobin vinculats, essent tan sols aquests subjectes obligats els competents per atendre i resoldre la sol·licitud d'informació.

Ja hem fet al·lusió amb anterioritat al fet que l'apartat segon de l'article 26 de la Llei foral 11/2012, tot preveient una solució aproximada a l'anterior, encara que de caràcter potestatiu, faculta l'Administració Pública a reservar-se la competència per resoldre les sol·licituds d'informació que rebi, entre d'altres, de les persones que

exerceixin funcions públiques o potestats administratives, o prestin serveis públics sota la seva autoritat.

Són diverses les solucions normatives a l'Estat espanyol les que, a l'hora de determinar la competència per resoldre les sol·licituds d'accés, han optat per fonamentar l'atribució competencial en el criteri de jerarquia administrativa que caracteritza l'estructura organitzativa de les Administracions públiques:

La Llei foral 11/2012 preveu també, en el seu article 26, que les sol·licituds «han de dirigir-se a la unitat orgànica o entitat en el poder de la qual es trobi la informació [...]». Al seu torn, però, el precepte va més enllà i regula, tan sols en relació amb les administracions públiques, l'atribució específica de la competència per resoldre: primerament indica que «s'atribueix la competència per resoldre les sol·licituds d'informació als superiors jeràrquics de les unitats en el poder de les quals es trobi la mateixa, sempre que tinguin atribuïdes competències resolutòries de conformitat amb les diferents normes reguladores de les estructures orgàniques.»; a més, l'apartat segon de l'article faculta l'administració pública a «reservar-se la facultat de resoldre les sol·licituds d'informació que rebin les societats i fundacions públiques, entitats de drets públics a ella vinculades i les persones que exerceixin funcions públiques o potestats administratives, o prestin serveis públics sota la seva autoritat. En aquest cas, especificarà els òrgans de cada Departament competents per resoldre aquestes sol·licituds.»

En un similar sentit, la Llei d'Extremadura preveu, al seu article 19.2, que «[l]es sol·licituds d'informació pública hauran d'adreçar-se a l'entitat o unitat en poder de la qual es trobi la informació i es resoldran pels superiors jeràrquics de les unitats en el poder de les quals es trobi la mateixa, sempre que tinguin atribuïdes competències resolutòries.» Igualment l'apartat 1 de l'article 32 de la PLT estableix: «[e]n l'àmbit de l'Administració de la Generalitat la competència per a resoldre les sol·licituds d'accés a la informació correspon als òrgans superiors jeràrquics dels serveis o unitats que disposen de la informació, d'acord amb el que estableixin les normes reguladores de l'organització administrativa.»

A judici d'aquesta Oficina, en qualsevol cas les formulacions normatives pel que fa a l'atribució de competència per resoldre les sol·licituds d'accés hauria de ser revisada, en el sentit de la necessitat d'haver de prendre en

consideració que el lloc on es gestiona-custodia la informació pública és en els arxius de gestió documental, la qual cosa comporta que, a l'hora de delimitar les competències en matèria d'accés, no es pugui passar per alt la normativa d'arxius i documents.

En aquest sentit, cal efectuar les següents precisions al respecte, tot distingint dos supòsits, segons la fase del cicle vital en què es trobi la documentació a què faci referència la informació pública sol·licitada:

a) Quan la informació pública es refereix o té a veure amb documents que, d'acord amb la normativa reguladora dels arxius i documents, es troben en fase activa o semiactiva,

(i) la competència per a conèixer de les sol·licituds d'accés a la informació hauria de recaure, amb caràcter general, en l'òrgan administratiu (actiu o consultiu) de major rang jeràrquic que detingui la informació objecte de sol·licitud, per haver-la elaborada o rebuda, en virtut de les competències materials que li siguin atribuïdes per la normativa interna reguladora de l'estructura i organització de l'ens en què s'integrin, sempre, però, que aquests òrgans superiors siguin diferents als alts càrrecs i òrgans superiors: en primer terme, per raons d'eficàcia i eficiència, que aconsellen que l'atribució de la competència recaigui el més a prop possible de la realitat de l'objecte del dret, és a dir, a l'efectiva possessió de la informació pública; en segon lloc, perquè cal preveure aquells supòsits en què l'òrgan que posseeixi la informació no tingui superior jeràrquic; i en darrer terme, l'exclusió d'alts càrrecs i òrgans superiors es fonamenta en la conveniència del caràcter professional i tècnic que han de tenir les persones competents. En els casos en què, o bé la informació sigui detinguda per un alt càrrec o d'un òrgan superior, o bé la informació sigui detinguda per dos o més òrgans administratius, la competència per resoldre hauria de correspondre a la persona titular de la conselleria o departament administratiu corresponent.

(ii) l'anterior no treu que l'accés material a la informació, en la mesura que la totalitat de la documentació pública es troba residenciada en arxius documentals i, per tant, tractada d'acord amb un sistema de gestió documental, ha de ser proporcionat per les persones amb coneixements tècnics en matèria arxivística, corresponents a l'òrgan competent per resoldre, entesos doncs com els facilitadors (executors materials) de la decisió d'accés, tot obtenint els documents, dades o continguts que integren la informació i, per tant, havent finalment de facilitar-la materialment a la

persona sol·licitant, per la qual cosa el criteri tècnic arxivístic juga un paper determinant de suport a l'execució de la decisió d'accés.

b) Tanmateix, quan la informació pública és referida a documents que, d'acord amb la normativa reguladora dels arxius i documents aplicable en cada cas, i prèvia avaluació, tenen la consideració de documentació inactiva o històrica, és a dir, respecte de la qual s'ha pres una decisió de permanència o conservació, atesos llurs valors especials, l'òrgan competent per a resoldre les sol·licituds d'accés, d'una banda, i l'arxiu que conserva la documentació avaluada, per una altra, són coincidents, per la qual cosa, l'arxiu a qui correspongui en cada cas la custòdia de la documentació històrica a què es refereix la informació pública sol·licitada, haurà tant de decidir sobre l'accés sol·licitat com també, en cas d'estimació, executar la decisió, tot facilitant la informació.

El termini per dictar resolució

El termini per processar la sol·licitud ha de quedar legalment establert i ser expeditiu¹²⁸. En aquest sentit, l'article 5.4 del Conveni del Consell d'Europa

¹²⁸ L'article 7 Reglament (CE) 1049/2001, de 30 de maig, d'accés del públic als documents del Parlament Europeu, del Consell i de la Comissió preveu un termini de 15 dies laborables; a Xile, la Llei núm. 20.285 sobre accés a la informació pública, preveu un termini de 20 dies hàbils (art. 14).

En SAVINO, Mario, Informe Sigma núm. 46, *L'accés a la informació pública a Europa*, OCDE, 2010, Mario Savino entén que la celeritat amb què s'ha de resoldre i notificar el dret d'accés suposa fixar un «termini raonable», és a dir, «que no ha de superar els 30 dies». En canvi, el Síndic de greuges, en el seu Informe extraordinari de març de 2012, entén que, per a l'efectivitat del dret d'accés, el termini per resoldre hauria de ser de 15 dies.

Un mes és el termini que preveu també l'article 20.1 de la Llei 19/2013. A la Llei foral 11/2012, el termini genèric per resoldre és de 15 dies des de la recepció de la sol·licitud per l'òrgan competent per resoldre-la [tot i que pot ser prorrogat a un total de 30 dies en funció del volum o la complexitat de la informació, havent d'informar en aquest cas al sol·licitant, en 10 dies, de les raons de l'ampliació del termini (art. 30.1)]. En el cas de la llei estatal, el termini es pot ampliar per un altre mes, «en cas que el volum o la complexitat de la informació que es sol·licita així ho facin necessari i prèvia notificació al sol·licitant.»

Tant la Llei d'Extremadura com la Llei d'Andalusia, en virtut dels principis de màxima celeritat i eficiència, prescriuen, als seus articles 23.1 i 32, respectivament, que les sol·licituds han de ser resoltes i notificades «en el menor termini possible». En qualsevol cas, estableixen un termini màxim de 30 dies hàbils i de 20 dies hàbils, respectivament, per a llur resolució, des de la recepció de la sol·licitud per l'òrgan competent. Així mateix, ambdues normes preveuen la possibilitat de pròrroga dels terminis, pels mateixos respectius períodes inicialment previstos, sempre que «el volum o la complexitat de la informació sol·licitada facin impossible complir el referit termini.»

La PLT ha establert, al seu article 33, un termini per a resoldre d'un mes, a comptar «des del dia següent a la recepció de la sol·licitud», sense indicar a quin òrgan s'està referint. Igualment preveu una possible pròrroga pel mateix motiu, encara que reduïda a, «(...) com a màxim, fins a un termini igual a la meitat de l'inicial (...)».

En dret comparat els terminis per resoldre són variats, però breus tots ells: Estònia 5 dies; Portugal 10 dies; Finlàndia, Polònia i Rep. Txeca, 15 dies; Eslovènia, Uruguai i Regne Unit, 20 dies.

núm. 205, tot i que no determina cap termini concret, exigeix que la «petició d'accés a un document oficial ha de ser atesa amb promptitud. La decisió haurà de ser resolta, comunicada i executada tan aviat com sigui possible o dins d'un límit de temps raonable que sigui especificat amb anterioritat.»

D'acord amb el que disposa la normativa administrativa general, el *dies a quo* del termini per resoldre hauria de ser el de l'entrada de la sol·licitud en el registre de l'òrgan competent.

L'establiment d'un termini inicial per a la resolució no impedeix la possibilitat de preveure, expressament, una ampliació d'aquest termini en supòsits d'especial dificultat. Aquestes pròrrogues, en tot cas, haurien de ser per períodes breus i específics de temps, i atorgades per raons objectives, concretes i taxades, com per exemple quan la documentació és voluminosa o quan llur obtenció requereix una investigació per part de l'autoritat¹²⁹. En tot cas, correspon a l'autoritat la càrrega de provar la realitat d'aquests motius.

La decisió de prorrogar el termini ha de ser adoptada sempre abans de l'expiració del termini inicialment previst¹³⁰. És alhora transcendent establir un deure de notificar a la persona interessada tant la decisió de pròrroga com els motius que la justifiquen.

El sentit de la resolució i els deures de motivar-la i notificar-la

El procediment d'exercici del dret d'accés ha de culminar, necessàriament, amb una resolució expressa per part del subjecte obligat que decideixi sobre l'accés a la informació pública sol·licitada amb caràcter definitiu (en termes de dret administratiu, que esgoti la via administrativa)¹³¹. En aquest sentit, els articles 42 i 87 de la Llei 30/1992 i 53 de la Llei 26/2010 exigeixen

¹²⁹ D'acord amb SAVINO, Mario, Informe Sigma (OCDE) núm. 46, *L'accés a la informació pública a Europa*, 2010, seria més recomanable referir-se, com un dels motius de la pròrroga, no tant a la «complexitat de la informació» sinó a «dificultats a l'hora d'obtenir la informació sol·licitada», expressió més acurada i raonada per motivar una pròrroga (no al·ludeix a una complexitat substantiva de la informació, cosa que no incideix en la seva recerca i disposició).

¹³⁰ En aquest sentit, el Síndic de Greuges, Informe extraordinari, març de 2012, reconeix també l'opció d'ampliar el termini a 15 dies més per les mateixes causes excepcionals que esmenta el precepte, però entén que aquesta opció s'hauria de comunicar a l'interessat «durant els primers cinc dies posteriors a la sol·licitud.»

¹³¹ A l'hora de determinar les vies possibles d'impugnació, resulta summament transcendent aclarir en aquest moment de la norma reguladora del dret d'accés a la informació pública, si la resolució que es dicti en cada cas exhaureix o no la via administrativa. Tot i que aquesta és una opció del legislador, que essencialment haurà d'atenir-se al rang jeràrquic dels òrgans competents per resoldre, considerem convenient que la resolució que decideix sobre el dret d'accés esgoti la via administrativa, i això, tant per raons de celeritat com, sobretot, si es preveu una impugnació davant d'una autoritat independent.

sempre, als efectes de posar fi a un procediment administratiu, una resolució formal, tenint en compte que la regla general és que la decisió ha de ser escrita (article 55 Llei 30/1992).

La regla general ha de ser l'estimació de la sol·licitud, com ja s'ha dit, tot i que el contingut de la resolució podrà ser la desestimació parcial o total, quan s'incorri en un dels supòsits taxats de limitació del dret d'accés. Cal plantejar expressament com a eventuals continguts resolutoris, d'acord amb el que hem apuntat amb anterioritat, la inadmissió de la sol·licitud (en els supòsits previstos a aquest efecte) o el seu arxivament, per desistiment, en cas de manca d'esmena de la sol·licitud en el termini atorgat a aquest efecte.

És necessari, per la significació transcendental que comporta en termes d'eficàcia de l'exercici del dret d'accés, preveure expressament que la resolució estimatòria (parcialment o totalment) ha d'implicar, en el mateix acte i moment de la seva notificació, el compliment del deure de l'autoritat competent de facilitar a la persona interessada efectivament l'accés a la informació sol·licitada

En qualsevol cas, en parer d'aquesta Oficina, cal evitar tota formulació que comporti un nou termini per a subministrar efectivament la informació que pugui comportar el risc d'afegir-se, amb posterioritat, al termini per resoldre, atès que això implicaria que l'accés efectiu a la informació es demorés fins al transcurs dels dos terminis –el fixat per a resoldre, i el posterior consecutiu per a facilitar la informació–, la qual cosa, a la llum del dret comparat, és improcedent: l'accés efectiu a la informació (subministrament) ha de ser concedit de forma immediata, això és, mitjançant la notificació de la pròpia resolució estimatòria. Excepcionalment, podria ser admesa la previsió d'un breu termini fixat com a màxim als efectes de la proporció material de les dades sol·licitades, sempre per raons objectives i degudament justificades pel subjecte obligat.

Tanmateix, la regla general de l'accés immediat a la informació requerida, això és, en el mateix moment de la notificació de la resolució estimatòria, podria ser exceptuada per la llei d'accés tan sols en determinats supòsits en els quals es justifiqui suficientment la necessitat que l'accés efectiu a la

informació ha de restar ajornat a un moment posterior al de la notificació de la resolució, en consideració a determinades circumstàncies.¹³².

Un clar exemple ho serien els casos en els quals l'estimació de l'accés s'esdevingui per silenci positiu, en els quals l'accés efectiu requerirà una petició expressa a aquest efecte per part de l'interessat, un cop produït el silenci.

Més dubtes genera acceptar l'opció de condicionar l'accés a la informació pública sol·licitada a la fermesa de la resolució estimatòria en els supòsits en els quals hagi hagut oposició de tercers afectats¹³³. Des d'aquesta Oficina entenem que l'eventual oposició del tercer al lliurament de la informació no pot condicionar, en cap cas, l'eficàcia immediata de la resolució que reconeix l'accés, totalment o parcialment. Fer dependre l'accés (ja acordat per l'òrgan competent) de l'eventual decisió d'impugnació que pugui emprendre un tercer, equivaldria a alterar de manera radical el principi de dret administratiu que reconeix l'eficàcia immediata dels actes. Aquesta solució en cap cas es trobaria justificada, doncs, des de la perspectiva d'accessibilitat màxima que inspira la transparència.

¹³² Al respecte, la Llei 19/2013 estableix en l'article 22.1, i només de forma residual –per als casos en què no pugui donar-se accés en el moment de la notificació de la resolució–, un termini màxim addicional de 10 dies, comptadors, cal entendre, des de l'endemà al en què ha estat notificada la resolució estimant la sol·licitud, per a donar accés a la informació sol·licitada. En canvi, les lleis d'Extremadura, d'Andalusia o de La Rioja res no preveu al respecte.

En contra d'aquesta recomanada immediatesa en l'accés a la informació, l'article 31.1 de la Llei foral 11/2012 determina, amb caràcter general, que la resolució haurà d'indicar «la forma o format de la informació, i quan procedeixi, el termini i les circumstàncies de l'accés, que hauran de garantir l'efectivitat del dret i la integritat de la informació en el menor termini possible.» En una mateixa línia, la PLT, al seu article 36, posterga l'obligació de subministrar la informació a un termini màxim de 30 dies, que es sumaria, doncs, al mes que s'estableix per a resoldre i notificar la resolució de les sol·licituds.

¹³³ Tant l'article 22.2 de la Llei 19/2013 com l'article 31.1, segon paràgraf, de la Llei foral 11/2012 admeten en aquests casos que l'accés a la informació serà efectiu tan sols quan hagi transcorregut el termini per recórrer la resolució sense que el tercer que va oposar-se l'hagi impugnat o bé, quan havent recorregut el tercer (en via administrativa o contenciosa), el recurs hagi estat resolt confirmant el sentit estimatori de la resolució impugnada. A la mateixa condició suspensiva es refereix explícitament l'art. 24.2 de la Llei d'Extremadura. En canvi, la PLT, encara que també estableix una condició suspensiva en aquests supòsits, proposa un redactat més concret i, alhora, de menor impacte en l'eventual demora en l'accés en aquests casos, en la mesura que el seu article 34.3 estableix que, en cas de resolució estimatòria amb oposició de tercers, «l'accés a la informació només es pot fer efectiu un cop la resolució sigui ferma en via administrativa.»

Resulta inqüestionable que tota decisió denegatòria d'accés, bé respecte a la totalitat de la informació requerida, bé respecte a una part, ha d'estar degudament motivada per l'aplicació d'algun dels límits al dret d'accés a la informació, motivació que és exigible en el moment en el qual la denegació significa un acte desfavorable o restrictiu de l'exercici de drets subjectius, d'acord amb allò disposat en l'article 54 de la Llei 30/1992.

Prova d'això ho és l'article 5.6 del Conveni del Consell d'Europa núm. 205, en establir que «[u]na autoritat pública que refusa l'accés total o parcial a un document oficial haurà de donar les raons de la denegació. El sol·licitant té dret a rebre sobre la seva petició una justificació escrita de la denegació.»

Tan sols restaria exceptuat el deure de motivar en els casos en els quals en la resolució es fes constar que la indicació de l'existència (o no) de la informació sol·licitada podria suposar incórrer en alguna de les limitacions del dret d'accés.

Al marge de l'anterior, tant la Llei 19/2013 com la Llei foral 11/2012 i la Llei d'Extremadura preveuen, en els seus articles 20.2, 31.2 i 24.3, respectivament, i al costat del deure de motivar la resolució denegatòria, l'exigència de motivació també de les resolucions que concedeixen l'accés, si hi ha hagut intervenció d'un tercer en el procediment, i de les resolucions que, tot i concedir l'accés, en preveuen una forma o format diferent al sol·licitat, si s'escau. En el mateix sentit, vegi's allò disposat a l'article 34.4 de la PLT.

Amb la finalitat d'assolir la plena eficàcia, la resolució ha de ser notificada als interessats dins del termini previst per resoldre «i notificar» la resolució.

Cal entendre per persones «interessades» a aquests efectes no només el sol·licitant de la informació sinó també qualsevol altra tercera persona els drets o interessos de la qual puguin resultar afectats¹³⁴.

Recordem que els tercers titulars d'interessos, per reunir aquesta condició, han de comparèixer en el procediment abans de la seva finalització (article 31 de la Llei 30/1992).

La notificació ha de proporcionar, alhora, informació sobre les possibilitats d'impugnació (òrgans competents per resoldre'ls i terminis per interposar-

¹³⁴ Així ho entenen els articles 20.1 de la Llei 19/2013 (encara que exigeix que els tercers afectats hagin sol·licitat ser notificats) i l'article 31.1 de la Llei foral 11/2012.

los), tal com preveu l'article 58 de la Llei 30/1992, ja sigui davant l'òrgan mateix que ha resolt, ja sigui una reclamació davant un òrgan independent o, en darrera instància, davant els òrgans jurisdiccionals.

Resulta exemplar, per la seva novetat respecte la resta de regulacions vigents en matèria de dret d'accés, allò previst a l'apartat quart de l'article 25 de la Llei d'Andalusia, segons el qual, «[l]es resolucions que restringeixin o deneguin el dret d'accés seran objecte de publicitat, prèvia dissociació de les dades de caràcter personal que continguessin.» Aquesta addicional garantia de publicitat de les resolucions parcialment o total desestimàries es configura, doncs, com una major exigència de transparència en el sí del procés resolutori, en protecció del dret a saber de les persones.

La manca de resposta: el silenci

La manca de resposta a sol·licituds d'informació de ciutadans ha estat, tradicionalment, una pràctica prou comuna en els països del nostre entorn, com ho demostren diferents estudis de qualitat quant a l'aplicació de les seves respectives lleis d'accés a la informació.

En qualsevol cas, i amb caràcter previ a la determinació legal del sentit del silenci, seria desitjable que el procediment preveïés l'obligatorietat per a les autoritats de contestar a les diverses sol·licituds ¹³⁵, tal com fan els articles 42 de la Llei 30/1992 i 53 de la Llei 26/2010 en relació amb el procediment administratiu comú. D'aquesta forma, la manca de resposta podria ser considerada com una vulneració del dret d'accés a la informació i hauria de comportar sancions per al servidor públic encarregat de difondre/aportar la informació al sol·licitant¹³⁶.

En els supòsits en què s'infringeixi l'obligació de resoldre dins de termini és quan opera la figura del silenci, que pot ser positiu o negatiu en funció de la normativa particular de cada país.

Així doncs, en l'àmbit del dret d'accés a la informació pública, la corresponent llei reguladora ha de decantar-se per una o altra opció.

¹³⁵Vid.http://www.soros.org/initiatives/justice/articles_publications/publications/transparencia_y_20060928/transparencia-silencio-2006.pdf

¹³⁶ Vid. apartat 4.8.2.2. d'aquest estudi.

La solució, lluny de resultar pacífica, sovint ha estat objecte de discussió doctrinal¹³⁷. Tampoc a nivell normatiu no hi ha unanimitat. Si bé és cert que la majoria de legislacions sobre el dret d'accés s'inclinen pel silenci negatiu¹³⁸, també ho és que alguns ordenaments han acollit el sentit positiu del silenci com a solució, com és el cas de la Llei foral 11/2012 i la Llei núm. 18381 d'accés a la informació pública d'Uruguai. Per la seva banda, el Conveni del Consell d'Europa núm. 205 no hi conté cap referència.

Des de l'Oficina Antifrau entenem que el sentit del silenci hauria de ser positiu. Fonamentem aquesta opinió a l'empara de diversos arguments:

En primer terme, el sentit positiu del silenci contribuiria significativament en la consecució del principi de màxima accessibilitat que inspira el dret d'accés¹³⁹.

En segon lloc, el sentit positiu del silenci és la regla general que per als casos de manca de resolució expressa es preveu en els articles 43 de la Llei 30/1992 i 54 de la Llei 26/2010.

Un tercer argument rau en què la manca de resolució expressa determina la inexistència d'una ponderació entre els interessos en joc per la qual cosa, a manca d'una prevalença ontològica a favor d'un d'ells, tots s'haurien de situar en un mateix nivell. Segons això, no seria acceptable emprar el silenci negatiu com a eina de tutela d'uns interessos (dels tercers) enfront de l'interès en l'accés a la informació pública. El silenci negatiu, com a ficció creada per l'ordenament a efectes merament impugnatoris, no constitueix en cap cas un acte administratiu i, en conseqüència, els poders públics no poden aquí beneficiar-se de la presumpció de validesa.

¹³⁷ GUICHOT REINA, Emilio, dins *Transparencia y acceso a la información pública en España: análisis y propuestas legislativas*, Fundació Alternativas, 170/2011, es mostra partidari que operi el silenci negatiu. Els principals arguments emprats pels defensors d'aquesta solució són la salvaguarda dels béns públics i privats en joc així com que el silenci negatiu pot tenir la capacitat de desplaçar la decisió a l'autoritat de control. També es podria afegir que la figura del silenci positiu sembla encaixar millor quan és el propi sol·licitant qui realitza l'activitat.

¹³⁸ En aquesta línia, tant la Llei estatal 19/2013 (art. 20.4) com també, per remissió expressa o tàcita a aquesta, les lleis d'Extremadura, d'Andalusia o de La Rioja, opten pel sentit negatiu del silenci.

¹³⁹ *Vid.* Informe extraordinari del Síndic de Greuges, març de 2012.

Tampoc no hem de passar per alt que el fet que s'hagi donat audiència al tercer interessat comporta una garantia dels seus drets o interessos, que ja s'hauran tingut en compte durant el procediment.

Fins i tot, el nostre dret positiu ja en coneix un precedent: es tracta del silenci positiu que reconeix l'article 164.3 del TRLMRLC en l'àmbit del dret d'informació dels membres de les corporacions locals.

La PLT, seguint l'exemple de Navarra, opta per la solució contrària a la llei estatal bàsica, tot recollint en l'art. 35 de la seva darrera versió, a data del present informe, la solució estimatòria en cas de manca de resolució i notificació dins el termini establert.

4.11.2.6. La gratuïtat en l'exercici del dret d'accés a la informació pública

La gratuïtat és la millor garantia que la capacitat econòmica no constitueix en cap cas un impediment per a l'efectivitat del dret. Tanmateix, pot ser raonable preveure certa repercussió econòmica en funció de les circumstàncies¹⁴⁰.

En aquest sentit pot resultar d'utilitat, amb finalitat de conscienciació, la previsió de fer explícit a la persona sol·licitant d'informació quin ha estat el cost que ha comportat el seu lliurament.

Per tant, caldria preveure la gratuïtat de forma genèrica, sense major concreció, tot i que en darrera instància podria ser acceptable la possibilitat que es facultés a l'autoritat a exigir una contraprestació econòmica a la ciutadania, en els termes previstos a la normativa de taxes i preus públics que sigui aplicable, tan sols en el cas d'haver d'expedir còpies dels documents originals, o bé, si s'escau, en el cas de necessitat de transposició dels formats originals disponibles.

Tots dos supòsits en els quals s'exceptua el principi de gratuïtat apareixen recollits tant en l'article 22.4 de la Llei 19/2013 –que

¹⁴⁰ A tall d'exemple, l'art. 10 Reglament (CE) 1049/2001, de 30 de maig, d'accés del públic als documents del Parlament Europeu, del Consell i de la Comissió, preveu que l'obtenció de còpies en un número inferior a 20 pàgines de format DIN A4 és gratuïta. El Parlament Europeu, al seu torn, estableix en la Reglamentació relativa a l'accés del públic als seus documents que «si el volum dels documents sol·licitats supera les vint pàgines, es podrà cobrar al sol·licitant una taxa de 0,10 euros per pàgina més les despeses de ports. Les despeses corresponents a altres suports seran decidides en cada cas, sense que puguin excedir d'un import raonable.»

primerament enuncia que, amb caràcter general «[l]’accés a la informació serà gratuït»–, com en l’article 33.3 de la Llei foral 11/2012 –que determina que «l’expedició de còpies i la transposició a formats diferents a l’original en què es contingui la informació podrà sotmetre’s al pagament d’una quantitat»–.

La Llei foral 11/2012, a més, en l’apartat 1 de l’article citat concreta tres supòsits en els quals no és necessària l’expedició de còpies i on, per tant, l’accés a la informació no genera cap cost per al ciutadà: informació accessible a través de la transparència activa, l’examen *in situ* i el lliurament mitjançant sistema electrònic.

En termes similars regula la qüestió l’article 26.4 de la Llei d’Extremadura, en determinar tres supòsits en què l’accés serà gratuït, encara que dels mateixos es dedueix la generalitat de la gratuïtat: (i) «l’accés a la informació en supòsits en què no s’hagi disposat el contrari»; (ii) «l’examen de la informació sol·licitada allà on es trobi»; i (iii) «l’entrega d’informació per correu electrònic o sistema electrònic equivalent.» Els dos següents apartats de l’article es refereixen, d’una banda als arxius, biblioteques i museus, respecte dels quals la gratuïtat en l’accés dependrà de la seva legislació específica, i d’altra banda a l’expedició de còpies i transposició de formats diferents a l’original, que podran sotmetre’s al pagament d’una taxa d’acord amb la Llei 18/2001, de 14 de desembre, sobre Taxes i Preus Públics de la Comunitat Autònoma d’Extremadura.

Per la seva banda, la Llei d’Andalusia, sembla establir de forma residual, en canvi, el caràcter gratuït en l’accés, en afirmar a l’apartat 2n del seu art. 34 que «[s]erà gratuït l’examen de la informació sol·licitada en el lloc en què es trobi, així com l’entrega d’informació per mitjans electrònics.» Caldrà doncs completar aquesta regulació amb la gratuïtat genèricament imposada a la legislació bàsica.

Per la mateixa redacció ha optat el text proposat a la PLT, quan afirma, a l’article 37, que «[l]’accés a la informació és gratuït quan es consulti en el lloc on es troba dipositada o, si existeix en format electrònic, es lliura per correu electrònic.»

Per contra, l’article 7.2 del Conveni del Consell d’Europa núm. 205 només té en compte la primera de les excepcions (poder cobrar honoraris per una còpia), potser perquè entén que la transposició del format original constitueix un cost assumible pels subjectes obligats

mateixos en el compliment del seu deure de facilitar l'accés a la informació pública. En bona lògica, tampoc no pot recaure en el ciutadà el cost que pugui derivar-se de les eventuais tasques de reelaboració que hagin de dur a terme els subjectes obligats per donar accés a la informació sol·licitada.

En tot cas, i en virtut del principi d'equitat i justícia material, considerem desitjable que la norma prevegi una exempció a l'abonament de contraprestació quan el número de còpies sigui reduït o el sol·licitant sigui una persona amb recursos limitats.

En qualsevol dels casos, i per tal d'evitar un efecte restrictiu o dissuasiu en l'exercici del dret d'accés, la finalitat de les excepcions a la gratuïtat ha de limitar-se estrictament a repercutir el cost real del servei d'accés a la informació sol·licitada, cost que actuaria així com un llindar màxim de les possibles exaccions exigibles.

En aquesta línia, l'apartat segon de l'article 7 del Conveni del Consell d'Europa núm. 205 exigeix que els imports per les còpies hauran de ser «raonables i no excedir dels costos reals de la reproducció i entrega del document.»

En aquest mateix sentit es pronuncia la PLT, que al seu article 37 *in fine* preveu que «[l]'expedició de còpies i la transposició a formats diferents a l'original poden quedar subjectes a contraprestació econòmica, sempre que aquesta no excedeixi el cost de l'operació.»

En termes de garantia i seguretat jurídica, l'article 7.2 del Conveni del Consell d'Europa núm. 205 insisteix expressament en el fet que les tarifes aplicables «hauran d'estar publicades». De fet, aquesta publicitat troba ja empara en el nostre ordenament, no només en les lleis mateixes sobre dret d'accés a la informació¹⁴¹, sinó també en l'ordenament tributari vigent.

4.11.3. *Garanties substantives*

¹⁴¹ Vegeu en aquest sentit, entre d'altres, el que disposa l'article 33.4 de la Llei foral 11/2012, que dirigeix als òrgans i ens que posseeixin la informació pública el mandat de publicar i posar a disposició dels sol·licitants la llista de taxes i preus que siguin aplicables. Vegi's també l'article 26 de la Llei d'Extremadura, que en llur apartat 8è prescriu que «[l]es unitats, òrgans o entitats en el poder dels quals es trobi la informació elaboraran, publicaran i posaran a disposició dels sol·licitants d'informació pública el llistat de les taxes i preus que siguin d'aplicació a tals sol·licituds, així com els supòsits en els que no procedeixi cap pagament.»

4.11.3.3. Autoritat de tutela

Podríem afirmar que l'especial vulnerabilitat del dret d'accés a la informació pública al qual ja hem tingut ocasió de referir-nos més amunt trasllada als poders públics la responsabilitat derivada d'un deure específic de cura o tuïció.

Això significa que per a l'adequada tutela del dret exercit una vegada hagi estat presa una decisió restrictiva per part del subjecte obligat, és convenient que el legislador dissenyi algun mecanisme de control que porti garanties reforçades tendents a l'assegurament de la correcta aplicació de la llei d'accés. Tot això sens perjudici, naturalment, de la tutela judicial ulterior davant els òrgans jurisdiccionals ordinaris.

L'atribució a autoritats de tutela de la funció de vetllar per l'aplicació de la llei d'accés a la informació ha estat una tendència en els darrers anys i no només al continent europeu sinó també a altres estats on la cultura de transparència ha assolit certa envergadura, com ara Xile o Mèxic.

1. *Models de tutela existents*

Una anàlisi comparada internacional ens permet constatar l'existència de diversos models per assegurar la protecció del dret d'accés a la informació pública:

- Sistema de tribunals administratius
- *Ombudsmen*
- Sistema d'arbitratge
- Combinacions dels anteriors

1. *Tribunals administratius*

En el seu estat pur, aquest model es correspon amb l'assumpció de les funcions de tutela per part d'òrgans administratius i que, per tant, s'integren en l'estructura jeràrquica d'una administració pública.

La seva *ratio* es fonamenta en identificar les funcions de tutela amb l'atribució d'una competència per resoldre, en via administrativa: la impugnació de la resolució denegatòria (total o parcial) d'accés a informació pública. Ens referim al fet que, en aquests casos, la llei de transparència crea

una via d'impugnació especial per raó de la matèria i, per tant, d'acord amb els articles 107.2 de la Llei 30/1992 i 79 de la Llei 26/2010, substitutiva dels recursos administratius ordinaris¹⁴².

És també característica d'aquest model substitutiu l'especialització de l'ens o òrgan en l'àmbit material corresponent –en el cas que ens ocupa, l'accés a la informació pública– així com la no submissió d'aquest a cap instrucció jeràrquica.

Com a recurs especial, doncs, constitueix el canal d'impugnació que cal exercir quan la persona sol·licitant d'informació pretengui recórrer la denegació d'informació, per la qual cosa la garantia de tutela de l'exercici del dret d'accés es concreta, en aquest model, en la revisió d'un acte administratiu.

Així mateix, la resolució del recurs especial té plena força vinculant i constitueix, al seu torn, un acte resolutori que representa la darrera paraula de l'Administració.

En el model que ara examinem hem de distingir dues variants en atenció a si la resolució denegatòria d'informació objecte d'impugnació esgota o no la via administrativa. En el primer cas, el recurs especial substituirà el recurs ordinari potestatiu de reposició (articles 114 i 115 Llei 30/1992); en el segon, substituirà, en canvi, el recurs ordinari d'alçada (articles 116 i 117 Llei 30/1992).

Entre els punts forts d'aquesta modalitat de tutela, convé destacar: (i) l'executivitat mateixa de la decisió que, sent un acte administratiu, gaudeix de la presumpció de validesa i del principi d'eficàcia immediata; (ii) la finalitat d'aquest mitjà impugnatori, que consisteix en brindar a la persona interessada la possibilitat d'instar la reconsideració de l'acte; (iii) l'especialització requerida per raó de la matèria; (iv) i, sobretot, l'autonomia

¹⁴²«Article 79. Substitució dels recursos administratius

1. Els recursos d'alçada i el potestatiu de reposició es poden substituir, en els supòsits establerts per una llei, per altres procediments d'impugnació i reclamació, conciliació, mediació i arbitratge davant d'un òrgan col·legiat no sotmès a instruccions jeràrquiques. Resten exclosos del procediment d'arbitratge els recursos de reposició sobre els quals l'òrgan competent per resoldre és el president o presidenta de la Generalitat o el Govern.

2. La llei que substitueix els recursos ha d'establir el procediment administratiu d'actuació, la composició i el funcionament de l'òrgan col·legiat, de conformitat amb els principis, les garanties i els terminis que estableix la legislació bàsica.»

funcional de l'ens competent per resoldre el recurs, derivada de la prohibició de rebre instruccions dels superiors jeràrquics.

El model té la potencialitat d'evitar el risc de l'automatisme confirmatori propi de la via administrativa ordinària, atesa la independència a què ens acabem de referir. D'això és raonable deduir que poden resoldre's positivament, en «segona instància administrativa» un major nombre de demandes d'informació, amb la consegüent reducció de litigiositat en via jurisdiccional i alliberant, així, els interessats de la càrrega de la formalitat i cost d'un procediment judicial i, el que és més important, satisfent de manera eficient la revisió de la decisió mitjançant una ràpida resolució del recurs i, per tant, l'accés a la informació¹⁴³.

Cal, però, advertir que la implementació d'aquest model per una llei d'accés a la informació pública i la corresponent atribució a un ens o organisme de la competència resolutòria passa necessàriament per respectar el marc jurídic esmentat i, en conseqüència, implica: i) conferir-li una potestat exclusivament administrativa de reconsideració d'actes previs, i ii) comptar amb una composició col·legiada¹⁴⁴. Aquests requeriments poden esdevenir un inconvenient a l'hora que determinades institucions hi puguin trobar encaix.

Un exemple representatiu d'aquest model és la reclamació que davant el Consell de Transparència i Bon Govern (en endavant, el CTBG) regula l'article 24 de la Llei estatal 19/2013, reclamació que és configurada, en efecte, a tall de recurs administratiu especial de caràcter potestatiu en matèria de dret d'accés i, per tant, substitutiu del recurs ordinari de reposició:

Es dedueix de l'article 20.5 de la Llei 19/2013, que les resolucions dictades en matèria d'accés a informació pública posen fi a la via administrativa, atès que el precepte preveu expressament que són recurribles directament davant la Jurisdicció Contenciós administrativa, per la qual cosa, en via administrativa podria interposar-se contra elles un recurs potestatiu de reposició alternatiu a la possibilitat d'acudir directament a la jurisdicció

¹⁴³ FERNÁNDEZ RAMOS, Severiano, «Diez anotaciones para una ley española de acceso a la información pública», Seminarios Internacionales Complutenses, *El derecho de acceso a la información pública*, 2008.

¹⁴⁴ LUCIANO PAREJO, Alfonso, *Derecho administrativo*, Ariel, 2003.

contenciosa administrativa, i «sense perjudici de la possibilitat d'interposició de la reclamació potestativa prevista en l'article 24.»

Tot i això, tal com prescriu l'article 23 de la Llei 19/2013, la reclamació davant el CTBG «té la consideració de substitutiva dels recursos administratius de conformitat amb allò disposat en l'article 107.2 de la Llei 30/1992 [...]»¹⁴⁵.

Cal entendre doncs que la reclamació, que conserva el caràcter d'exercici facultatiu, atès que té per objecte un acte que ja ha esgotat la via administrativa, substitueix el recurs ordinari de reposició, regulat en els articles 114 i 115 de la Llei 30/1992. Aquest caràcter potestatiu està expressament previst en l'article 20.5 de la Llei 19/2013, com s'ha dit, i es dedueix de la configuració facultativa que ofereix l'article 24.1 pel que fa al seu exercici, de la mateixa manera que aquest precepte confirma la possibilitat d'acudir a la via contenciosa, amb posterioritat.

L'apartat segon de l'article fixa un termini d'un mes per interposar la reclamació, a comptar des de l'endemà de la notificació de l'acte impugnat, i l'apartat quart, un de tres mesos per resoldre i notificar la reclamació, tot preveient, per al cas de manca de resolució i notificació dins del termini, un silenci negatiu.

En qualsevol cas, la naturalesa administrativa de la reclamació queda prou palesada en la previsió continguda a l'apartat 3r de l'art. 24, en la mesura que estableix que «[l]a tramitació de la reclamació s'ajustarà a allò disposat en matèria de recursos en la Llei 30/1992 (...)».

Alhora, i des d'un punt de vista orgànic, l'adscripció del CTBG al Ministeri d'Hisenda i Administracions Públiques (art. 33.1 Llei 19/2013), el fet que el seu president o presidenta hagi de ser nomenat mitjançant Reial Decret, a proposta d'aquest ministeri (art. 37.1 Llei 19/2013), i l'aprovació dels seus estatuts també mitjançant Reial decret del Consell de Ministres (art. 39.2

¹⁴⁵ Resulta significatiu, però, que el segon apartat d'aquest article 23 exclouï de l'àmbit d'aplicació subjectiu de la reclamació els ens previstos en l'article 2.1 f) de la mateixa Llei 19/2013 (Casa Reial, Poder legislatiu, Tribunal Constitucional, CGPJ i òrgans constitucionals, així com les institucions anàlogues de les comunitats autònomes), considerant llurs resolucions en matèria d'accés únicament impugnables davant la jurisdicció contenciosa administrativa. Segons el nostre parer, l'exclusió que resulta d'aquest precepte en cap cas no hauria d'entendre's que elimini els recursos ordinaris previs a la via jurisdiccional, conforme a la normativa aplicable a cadascun d'aquests ens.

Llei 19/2013) resulten prou indicatius de la naturalesa administrativa de l'organisme, en plena sintonia amb el model de garantia que estem tractant.

Aquest sistema de reclamació especial facultativa, substitutiva dels recursos administratius ordinaris, que dissenya la Llei 19/2013 –de la mateixa forma que la major part del contingut de la norma– té caràcter de legislació bàsica de l'Estat, d'acord amb la Disposició final vuitena de la Llei, que invoca els títols competencials de l'article 149.1.1r, 13è i 18è de la Constitució a l'empara dels quals és dictada.

D'acord amb aquest caràcter bàsic, la Disposició adicional quarta de la Llei 19/2013 imposa a les comunitats autònomes la designació de l'òrgan independent que assumeixi la resolució de la reclamació en l'àmbit territorial corresponent. Tanmateix, amb caràcter alternatiu al compliment d'aquest mandat, les comunitats autònomes poden atribuir la competència al mateix CTBG estatal, tot havent de celebrar un conveni, a aquest efecte, amb l'Estat.¹⁴⁶

Dins d'aquest marc legal estatal, que ofereix dues possibles vies pel que fa a la determinació de l'òrgan competent per a resoldre la reclamació en els respectius àmbits autonòmics, les Comunitats han adoptat diverses solucions normatives al respecte:

La Llei d'Extremadura, després de remetre's als termes establerts en la legislació bàsica de l'Estat pel que fa a la interposició i tramitació de la

¹⁴⁶ La Disposició adicional quarta de la Llei 19/2013 estableix, en el seu apartat 1r, que «[l]a resolució de la reclamació prevista a l'article 24 correspondrà, en els supòsits de resolucions dictades per les Administracions de les Comunitats Autònomes i el seu sector públic, i per les Entitats Locals compreses en el seu àmbit territorial, a l'òrgan independent que determinin les Comunitats Autònomes.» L'apartat 2n faculta, però, com a alternativa, a què les Comunitats Autònomes puguin «atribuir la competència per a la resolució de la reclamació prevista a l'article 24 al Consell de Transparència i Bon Govern. A tal efecte, hauran de celebrar el corresponent conveni amb l'Administració General de l'Estat, en el qual s'estipulin les condicions en les quals la Comunitat sufragarà les despeses derivades d'aquesta assumpció de competències.»

En el mateix sentit incideix l'article 24.6 de la mateixa Llei 19/2013, que en la regulació del sistema bàsic de la reclamació especial en la matèria, preveu que «[l]a competència per a conèixer dites reclamacions correspondrà al Consell de Transparència i Bon Govern, tret en aquells supòsits en què les Comunitats Autònomes atribueixin dita competència a un òrgan específic, d'acord amb allò establert a la disposició adicional quarta d'aquesta Llei.»

reclamació potestativa i prèvia a la impugnació en via contenciosa (art. 25.2 i 43), deixa oberta la determinació de l'òrgan competent per a resoldre la reclamació, en preveure que «l'Administració de la Comunitat Autònoma d'Extremadura podrà subscriure un conveni amb l'Administració general de l'Estat (...) sense perjudici de la potestat de la Comunitat Autònoma d'Extremadura per a crear o atribuir a un òrgan propi l'exercici d'aquesta competència.»

L'article 33 de la Llei d'Andalusia opta per la creació d'un òrgan de tutela propi en la matèria, el Consell de Transparència i la Protecció de Dades d'Andalusia, competent per a conèixer de la reclamació potestativa i prèvia al recurs contenciós administratiu contra qualsevol resolució expressa o presumpta, que es regirà «per allò establert en la legislació bàsica en matèria de transparència i per allò previst en aquesta llei.» En aquest sentit, al Capítol II del Títol V es crea i regulen l'organització i funcions de l'esmentat Consell.

En el mateix sentit, la PLT, a l'article 39, crea un òrgan propi de resolució de la reclamació, la Comissió de Garantia del Dret d'Accés a la Informació Pública, la composició, organització i funcionament de la qual és regulat als seus articles 40, 41 i 44. Tanmateix, però, la PLT va més enllà, i entra a regular, amb notables diferències respecte de la regulació bàsica estatal, el sistema d'impugnació contra les resolucions d'accés i, en concret, el procediment especial de reclamació (art. 38, 42, 43 i 72).

En canvi, la Llei de La Rioja, a l'article 16, opta per atribuir la competència de resolució de la reclamació al mateix CTBG de l'Estat.

Atès que la Llei foral de Navarra fou promulgada amb anterioritat a la Llei bàsica estatal en la matèria, la primera no només no s'hi pot remetre a la segona, sinó que es remet al sistema genèric administratiu per a la impugnació de les resolucions en matèria d'accés –l'article 67.1 estableix que «[q]ui consideri que un acte o, en el seu cas, una omissió imputable a l'Administració Pública ha vulnerat els drets que li reconeix aquesta Llei Foral en matèria d'informació i participació i col·laboració públiques, podrà interposar els recursos administratius regulats en la normativa bàsica sobre procediment administratiu comú i en la Llei Foral de l'Administració de la Comunitat Foral de Navarra, i, en el seu cas, el recurs contenciós-

administratiu previst en la llei reguladora de la jurisdicció contenciós-administrativa.»-.

En qualsevol dels casos, convé aquí apreciar que, com s'ha dit, atès que la pròpia Llei 19/2013 exclou d'aquest sistema especial d'impugnació administrativa les «resolucions dictades pels òrgans previstos en l'article 2.1.f)» –és a dir, Casa Reial, Corts Generals i òrgans independents constitucionals o reguladors–, contra les que només podrà interposar-se recurs contenciós administratiu, en coherència a l'anterior, el segon paràgraf de l'apartat 1r de la Disposició addicional 4a de la mateixa Llei 19/2013 exclou igualment de la reclamació especial en dret d'accés, en l'àmbit de les Comunitats autònomes, la impugnació de les «resolucions dictades per les Assemblees Legislatives i les institucions anàlogues al Consell d'Estat, Consell Econòmic i Social, Tribunal de Comptes i Defensor del Poble», contra les quals tan sols hi cabrà la interposició de recurs contenciós-administratiu.¹⁴⁷

2. Ombudsmen

Entre els trets característics en els quals es fonamenta aquest model, podem destacar, per contrast amb el sistema que acabem de descriure, els següents:

En primer lloc, es tracta d'una forma de tutela que no comporta la revisió d'actes administratius concrets sinó que es fonamenta en el control extern de l'actuació pública basat en la capacitat indicativa o de persuasió dels *ombudsmen*. El seu darrer objectiu és la defensa dels drets reconeguts a la ciutadania, assumint un rol proactiu i favorable a la seva tutela.

El model permet a la ciutadania que consideri vulnerat els seu dret d'accés a la informació posar en coneixement els fets o formular una queixa a l'ens per tal que aquest, en exercici de les potestats indicatives que li atribueixi

¹⁴⁷ Aquesta exclusió és recollida a l'art. 33.2 de la Llei d'Andalusia, o a la PLT, que en el seu art. 39.1 restringeix la reclamació que pot interposar-se davant la Comissió de Garantia del Dret d'Accés a la Informació Pública a les decisions que sobre el dret d'accés a informació prenguin determinats subjectes obligats, i no tots: esmenta tan sols l'Administració de la Generalitat i dels ens locals de Catalunya, essent procedent, d'acord amb la legislació bàsica, l'exclusió dels subjectes obligats a què es refereix l'actual apartat 5è de l'article 3 del text de norma proposat –és a dir, les activitats subjectes a dret administratiu del Parlament, òrgans estatutaris i altres organismes públics independents–. Tot i això, el precepte proposat omet incloure en l'àmbit de la reclamació especial altres subjectes obligats a què es refereixen les actuals lletres a) i b) de l'apartat 2n de l'article 3 del text proposat, és a dir, els organismes públics dependents o vinculats a les Administracions públiques, col·legis, corporacions, consorcis i associacions, així com les universitats públiques catalanes. Aquesta ommissió no té precedents ni raó de ser i, per tant, resultaria fàcilment esmenable substituint l'expressió emprada pel concepte d' "Administració pública" que dona l'art. 2 e).

l'ordenament, efectui el corresponent control del funcionament normal o anormal («mala administració») de les institucions subjectes al seu àmbit d'actuació, a través de l'emissió d'informes, recomanacions, suggeriments, etc. amb la finalitat última de corregir les irregularitats detectades sense els efectes vinculants o coercitius propis de l'autotutela de l'Administració.

En tot cas, queden intactes els mecanismes, ordinaris o especials, d'impugnació, tant en via administrativa com jurisdiccional, l'objecte dels quals és la revisió i eventual anul·lació d'actes decisoris concrets. Per tant, la via de tutela *ombudsmen* ni té caràcter preceptiu (la persona interessada té la facultat d'adreçar-s'hi) ni substitueix el sistema de recursos: són dues vies de protecció del dret amb objectius i elements distints, mútuament no excloents i que, per tant, poden conviure simultàniament.

El sistema pressuposa que la funció de tutela sigui assumida per un òrgan no partícip de l'estructura administrativa sinó aliè a la mateixa. És aquesta característica d'externalitat la que permet predicar la independència de l'ens, que, per aquest motiu, acostuma a incardinar-se en l'òrbita del poder legislatiu, amb designació del seu titular per part d'aquest poder.

Adicionalment aquest model sovint es mostra més procliu a la possibilitat d'iniciar actuacions d'ofici per iniciativa pròpia en qualsevol moment, sense subjecció a cap termini preclusiu¹⁴⁸. Això permetria poder pronunciar-se en relació amb actuacions públiques que puguin derivar-se o estar relacionades amb actes administratius irrecorribles, per haver esdevingut fermes.

Tampoc no es pot menystenir el paper proactiu que els *ombudsmen* duen a terme generant opinió i doctrina qualificada sobre la matèria que va més enllà del cas concret i pot servir de referent a l'hora d'interpretar i aplicar la norma.

Hem exposat més amunt que la tutela dispensada per l'*ombudsman* pot concórrer paral·lelament amb la derivada de l'exercici dels recursos davant els tribunals administratius i judicials. Ambdós règims de protecció de la legalitat responen a lògiques i objectius diferents i és per això que constitueixen models complementaris entre sí.

¹⁴⁸ Aquest és el cas del Síndic de Greuges (art. 41 Llei 24/2009, de 23 de desembre, del Síndic de Greuges). Per a les queixes i sol·licituds d'actuació d'ofici adreçades al Síndic de Greuges, en canvi, tot i estar subjectes al termini preclusiu d'un any (art. 36), aquest és molt superior als terminis per a la interposició dels recursos administratius i contenciosos.

La Llei foral 11/2012, en l'article 68, reconeix expressament als ciutadans la potestat d'adreçar una queixa al Defensor del Poble de Navarra quan el seu dret d'accés a la informació pública hagi estat impedit o limitat, sens perjudici dels recursos administratius que puguin interposar-se (esmentats en l'article 67).

En el mateix sentit, l'article 75 de la PLT preveu, d'acord amb llurs respectives normes reguladores i funcions, l'actuació del Síndic de Greuges, la Sindicatura de Comptes i l'Oficina Antifrau amb la finalitat de vetllar per al compliment de les obligacions i drets establerts a la PLT; per la qual cosa, expressament es reconeix el dret dels ciutadans a adreçar una queixa davant el Síndic de Greuges i/o l'Oficina Antifrau en cas d'omissió, o d'impediment o limitació dels drets reconeguts en matèria d'accés i transparència.

Encara que en la Llei 19/2013, en canvi, no hi ha previsió expressa respecte a això, implícitament cal entendre que la facultat d'interposar una reclamació davant el CTBG conviu amb el dret de la ciutadania a adreçar-se al Defensor del Poble.

3. *Sistema d'arbitratge*

El sistema arbitral és un mecanisme de resolució de conflictes l'origen del qual es troba en la submissió voluntària de les parts implicades a la decisió d'un tercer (àrbitre) perquè aquest resolgui.

Traslladat a l'àmbit que ens ocupa, el sistema comportaria que fos un tercer diferent de l'Administració qui decidís la controvèrsia entre la persona sol·licitant d'informació pública i el subjecte obligat per la llei d'accés. Aquí l'Administració es troba revestida d'autèntiques potestats públiques d'*imperium*, per la qual cosa la submissió a l'arbitratge aliè s'entén com un «arbitratge administratiu», en sentit estricte.

Per contra, en aquells altres casos en què l'Administració no tuteli un interès públic sinó que actuï sotmesa al dret privat, com un particular, podrà sotmetre els seus conflictes a un arbitratge privat (Llei 60/2003, de 23 de desembre, d'arbitratge).

L'arbitratge administratiu no ha de ser confós amb l'activitat arbitral de l'Administració, entesa com aquella per la qual una llei faculta l'Administració per resoldre conflictes entre tercers, ja siguin particulars (junts arbitrals), o bé ens administratius entre si (arbitratge institucional). Alhora, la submissió a l'activitat arbitral de

l'Administració pot ser obligatòria o voluntària, restant subjecta en aquest darrer cas al control ulterior de la jurisdicció civil.

Dins el marc de l'arbitratge administratiu adquireix especial rellevància la modalitat substitutòria dels recursos administratius prevista en l'article 107.2 de la Llei 30/1992. Aquesta manifestació de l'arbitratge administratiu el configura com un mitjà alternatiu a la resolució dels recursos administratius.

En relació amb aquest model de tutela, la doctrina, de la mà del Consell d'Estat francès, es mostra molt restrictiva a l'hora d'admetre l'arbitratge administratiu en el nostre ordenament juridicoadministratiu, per la qual cosa acostuma a exigir determinats requisits o condicionants per a la seva aplicació:

Principi de legalitat: l'arbitratge a què es refereix el segon apartat de l'article 107 de la Llei 30/1992 ha de ser configurat per les lleis especials o sectorials que l'instaurin com a obligatori. En efecte, la llei *-imperium legis-* és l'única que es pot exceptuar a si mateixa, raó per la qual ha de ser concebuda com l'únic instrument adequat per adoptar mesures de transacció, compromís o arbitratge entre els diferents interessos en joc.

Matèria disponible: un dels dogmes més tradicionals de l'ordenament jurídic és aquell segons el qual només hom pot transigir en allò de què es pot disposar. Així doncs, l'arbitratge administratiu tan sols pot referir-se a àmbits sectorials determinats no subjectes a potestats reglades, és a dir, que ha de tenir per objecte matèries disponibles en major o menor mesura: bé perquè es concreten en la fixació d'aspectes de fet, bé perquè es refereixen a àmbits de discrecionalitat.

Obligatorietat: en el cas que examinem (*ex* article 107.2 Llei 30/1992), l'arbitratge administratiu té vocació de substituir els recursos ordinaris en via administrativa. I precisament en atenció a aquesta finalitat, per als casos de substituir un recurs d'alçada, l'arbitratge ha de constituir un instrument de tutela (i d'impugnació) de caràcter obligatori. Aquesta seria una de les diferències més rellevants respecte a la figura general de l'arbitratge administratiu *stricto sensu*, que hauria de tenir caràcter facultatiu.

Objectivitat i imparcialitat orgànica. La institució o l'òrgan tercer al qual s'encomanin les funcions d'àrbitre ha de tenir caràcter col·legiat i ser independent, professional i especialitzat, actuant amb plena objectivitat i imparcialitat.

Procediment. Tenint en compte que supleix el procediment administratiu en què se substancia un recurs ordinari, el desenvolupament de l'arbitratge ha de tenir lloc seguint un procediment clar, senzill, econòmic i eficaç.

Revisió jurisdiccional. En qualsevol cas, l'arbitratge administratiu en aquests casos, en la mesura que tan sols substitueix la via administrativa, té una naturalesa precontenciosa, per la qual cosa el laude arbitral resultant serà revisable en via contenciosa. Per contrast, en l'arbitratge administratiu en sentit propi, únicament certs aspectes formals i taxats del laude (no el fons de l'assumpte) poden ser revisats en seu judicial, atesa la vocació alternativa que representa aquest arbitratge respecte a la via jurisdiccional.

L'elecció d'un model de tutela del dret d'accés a la informació pública. Els models mixtos.

Un cop examinats els trets definitoris de cadascun dels models, la següent pregunta que ens hem de formular és si existeix algun model òptim de protecció del dret d'accés a informació pública.

La resposta no pot ser categòrica, ja que cadascuna d'aquestes aproximacions presenta, com hem pogut observar, punts forts i febleses respecte a les altres i tampoc no es pot prescindir de la cultura jurídica de cada país que pot condicionar de manera determinant l'eficàcia del model.

Model 1. Com hem tingut ocasió d'examinar més amunt, la substitució dels recursos administratius ordinaris per un recurs especial es mostra com una opció altament satisfactòria i recomanable, en la mesura que tendeix a l'especialització en la impugnació de resolucions en una determinada matèria de l'ordenament juridicopúblic, com ara és l'exercici del dret d'accés a la informació pública.

Tanmateix hem d'advertir que el legislador autonòmic podria veure com el suposat poder decisor respecte a adoptar o no aquest model resta eliminat, imposant-se'n l'adopció, atès el caràcter de legislació bàsica amb què ha estat redactada, majoritàriament, la Llei 19/2013. Especialment, pel que aquí interessa, perquè, recordem, la Llei 19/2013 preveu, amb caràcter bàsic, una

reclamació potestativa a tall de recurs especial en matèria de dret d'accés a informació pública, substitutòria del recurs administratiu ordinari potestatiu de reposició, de tal forma que, com hem tingut ocasió de descriure, aquest model de revisió de les resolucions sobre el dret d'accés a informació pública, dissenyat per l'Estat, s'imposa de forma ineludible als legisladors autonòmics.

Model 2. De l'examen il·lustratiu del segon model de tutela a què ens hem referit, es desprèn necessàriament que els models 1 i 2 no s'exclouen mútuament entre si, sinó que, ans el contrari, resulten complementaris i poden, per tant, ser activats de forma simultània o paral·lela, en la mesura que responen a finalitats i lògiques diferents: mentre que el model 1 preveu el sistema d'impugnació d'actes resolutoris en via administrativa, el model 2 ofereix una supervisió externa de l'actuació dels poders públics. De fet, un règim de tutela òptim del dret d'accés exigiria que l'ordenament jurídic preveïés ambdós mecanismes de protecció. Bona prova d'això és el fet que, com s'ha dit, tant en l'ordenament estatal com en els ordenaments del nostre entorn, conviuen tots dos sistemes.

Model 3. El nostre entorn juridicoadministratiu, d'inspiració francesa, es caracteritza per la reticència de l'Administració a adoptar fórmules de resolució de conflictes de tipus convencional que comportin posar en mans d'un tercer aliè a l'Administració la decisió final sobre els interessos en conflicte. Això és així perquè sempre s'ha considerat que l'exercici de les potestats administratives o facultats d'*imperium*, com ara és la resolució d'un recurs administratiu, és irrenunciable; a més, ha de quedar intacta la possibilitat ulterior de control jurisdiccional de la legalitat de l'actuació administrativa. Aquestes circumstàncies porten a desaconsellar, doncs, la substitució dels recursos administratius ordinaris per un sistema arbitral que suposa externalitzar la potestat de revisar els actes administratius.

Models mixtos. Al marge de les especificitats que presenta cadascun dels models tipus examinats, en matèria d'accés a la informació pública constitueix una realitat la proliferació de models de tutela mixtos que combinen diversos aspectes definitoris dels diferents models de protecció examinats. La legitimitat i oportunitat en el disseny *ad hoc* d'aquests sistemes de garantia del dret d'accés depèn únicament i exclusivament del criteri legislatiu.

A tall d'exemple, la llei d'accés a la informació del Canadà de 1985 confecciona un sistema de garantia del dret que participa tant de

trets propis del model 1 com, principalment, del model 2: respecte al primer, aquest sistema de tutela es configura com un requisit preceptiu i previ a la via judicial; respecte al segon, l'organisme competent en el sistema és una institució externa de supervisió les decisions de la qual estan mancades de força vinculant:

El responsable d'una institució federal que denegui totalment o parcialment una petició d'informació ha d'informar la persona interessada del seu dret a interposar una denúncia davant el Comissariat per a la Informació. El Comissariat, que té la consideració d'*ombudsmen* especial, gaudeix de plena habilitació legal per investigar els fets –fins i tot d'ofici– i, si és el cas, finalitzar les actuacions adreçant les seves conclusions i recomanacions al responsable de la institució federal. Si la institució federal reitera la seva postura contrària al lliurament de la informació tot i la persuasió del Comissariat, aquest informará la persona interessada del dret d'interposar recurs davant els tribunals. Fins i tot el Comissari té legitimació, en determinades condicions, d'impulsar ell mateix la via judicial.

Paral·lelament, el Comissariat encoratja i dóna suport a les institucions federals per tal que aquestes adoptin comportaments ajustats a la Llei, tot afavorint el dret d'accés a la informació.

En el nostre propi ordenament jurídic podem trobar també algun exemple d'institució de tutela amb característiques concurrents dels sistemes abans descrits, si bé en un àmbit material diferent: la protecció de dades de caràcter personal. En efecte, l'Autoritat Catalana de Protecció de Dades es configura, segons la Llei 32/2010, d'1 d'octubre, com un organisme independent l'objecte de la qual és garantir, en l'àmbit de les competències de la Generalitat, el dret a la protecció de dades personals. Entre les seves funcions hi ha la relativa a dictar instruccions i recomanacions en la matèria.

Si bé aquesta configuració legal semblaria indicar que ens trobem davant d'una figura tipus *ombudsmen* en la mesura que no s'insereix en cap estructura orgànica pròpia de l'Administració, el cert és que el règim jurídic de les seves resolucions preveu que les mateixes exhaureixin la via administrativa i siguin susceptibles de recurs contenciós administratiu, trets aquests propis, en canvi, del primer

model, perquè constitueixen l'exercici de potestats públiques inherents a les administracions.

El fet que un organisme que no és Administració pugui dictar resolucions –en resposta a les reclamacions de tutela que li siguin sotmeses– que esgotin la via «administrativa» obeeix a la voluntat legislativa que ha decidit configurar-lo com un model de tutela híbrid.

Finalment, i sense que en realitat ens trobem aquí davant la instauració de cap sistema de garantia reforçada, la Llei foral 11/2012 –atès que manté el sistema de recursos administratius ordinari–, com a mecanisme de garantia del dret d'accés a la informació pública (article 67.3), ha optat per introduir en el procediment de resolució dels recursos ordinaris el tràmit d'un informe preceptiu que caldrà sol·licitar a una unitat *ad hoc* especialitzada en la matèria de dret d'accés a la informació.

Els exemples anteriors resulten indicatius de com, sovint, el legislador que es planteja la necessitat de reforçar la tutela efectiva d'un dret ha de recórrer a fórmules híbrides que, alhora que en garanteixen una adequada protecció, s'adaptin millor a la realitat juridicoinstitucional mateixa.

En aquest context, constatem que la PLT, al seu article 42.2, preveu que la reclamació en cas de resolucions desestimatòries del dret d'accés, es pugui tramitar mitjançant tant un procediment de mediació, com d'un procediment ordinari amb resolució. El plantejament a què apunta el legislador català pot prestar-se a confusió.

La mediació és un mitjà alternatiu de resolució de conflictes reconegut en dret administratiu basat en l'autocomposició. Segons la doctrina científica més autoritzada, la mediació consisteix en un procediment informal i voluntari en el que un tercer designat per les parts, neutral i especialitzat, assisteix a les parts en la negociació d'un pacte que resolgui la controvèrsia, ajudant-les a vèncer les seves diferències i facilitar la millor solució del conflicte. Les parts han de tenir el complet control del procés.

Com sosté Jesús del Olmo¹⁴⁹, la mediació pot ser emprada amb diferents finalitats; Per facilitar el pacte o acord, en substitució dels recursos enfront a actes o decisions administratives; o bé com un mitjà preventiu o complementari de la via judicial.

Tanmateix, el tractament que els apartats 4rt a 6è de l'esmentat article dispensen a la mediació no s'ajusta als trets definitoris de la figura de la mediació com a mecanisme alternatiu de resolució de conflictes.

La PLT, en puritat, no és que substitueixi el recurs o reclamació per un mitjà alternatiu sinó que presenta la mediació més aviat una mena de via o forma de tramitació de la reclamació de tal forma que s'insereix en el propi procediment administratiu impugnant com ho demostren tant el fet que en cas de ser acceptada, suspèn el termini per a resoldre, com l'afirmació consistent en què, si la mediació no s'accepta, o bé no s'assoleix un acord en el termini d'un mes, «la reclamació es tramita mitjançant un procediment amb resolució.»

La proposta de la PLT tampoc no respecta el caràcter voluntari de la submissió a la mediació doncs l'Administració —que és una de les parts en conflicte— ha de passar necessàriament per la mediació si les altres persones interessades en el conflicte ho accepten.

A això cal afegir que no sembla aconsellable que l'òrgan encarregat de resoldre la impugnació alhora tingui encomanades les funcions de mediació doncs, si finalment no s'aconsegueix posar fi al conflicte mitjançant acord i la solució ha de passar per una resolució de la reclamació administrativa, la imparcialitat de l'òrgan resolutori pot quedar afectada. I això perquè: a) en el decurs de les converses, l'òrgan resolutori ha pogut conèixer actuacions o punts de vista de les parts que mai hagués conegut en el procediment administratiu; i b) l'òrgan podria haver quedat contaminat pel fet d'haver avançat solucions i recomanacions per acostar les parts.

Pel que s'ha exposat fins ara, es desprenen dues possibles solucions per clarificar la proposta de la PLT pel que fa al sistema d'impugnació:

1. Tal i com en aparença sembla perseguir la PLT, optar per un sistema mixt en el que, per revisar la decisió denegatòria d'accés, convisquin en la norma

¹⁴⁹ DEL OLMO ALONSO, Jesús, tesi doctoral dirigida pel Dr. Miguel Sánchez Morón, *Medios alternativos de resolución de conflictos en derecho administrativo*, Universitat d'Alcalà, 2004.

la previsió d'un procediment de reclamació administrativa especial amb un mecanisme alternatiu de solució de conflicte (ja sigui mediació, ja sigui arbitratge) però respectant els trets característics propis d'aquests mecanismes alternatius.

En parer de l'Oficina Antifrau, fins i tot admetent que la solució proposada fos la d'un veritable model mixt (reclamació i mediació), no el considerariem oportú.

La revisió de la decisió de la denegació d'informació és preferible reconduir-la a un mecanisme de reclamació que doni lloc a un procediment resolutori especial substitutiu dels recursos administratius ordinaris, atès que, d'acord amb l'exposat més amunt, aquesta mecànica dual que la PLT estableix com a sistema especial impugnant de les resolucions sobre el dret d'accés a informació pública pot contravenir de forma ineludible el model de revisió dissenyat per l'Estat amb caràcter bàsic.

2. Tanmateix, el text proposat sembla apuntar a què, en realitat, el que està fent és preveure una forma convencional de finalització del procediment administratiu pel qual es tramita la reclamació, fent ús d'allò previst a l'art. 88 de la Llei 30/1992. Reforçaria aquest argument el fet que el legislador prevegi que la "mediació" suspèn el termini per resoldre el procediment administratiu de reclamació (art. 42.5 e) Llei 30/1992). De ser aquesta la intenció del legislador, seria recomanable que es reformulés la proposta tot evitant la menció l'al·lusió a la mediació.

2. A quina institució haurien de ser encomanades les funcions de tutela del dret?

De la mateixa manera que, com hem demostrat, no hi ha una única solució respecte al model de tutela que convé implementar, tampoc no pot tenir una resposta unívoca l'atribució de les funcions de protecció del dret en favor d'una determinada institució.

Són molt diversos els factors per prendre en consideració i en destaca, amb caràcter primordial, l'elecció prèvia mateixa d'un model de tutela.

En tot cas, i amb caràcter previ, sí que hauríem de ser capaços d'identificar aquells trets característics essencials que un organisme o ens públic ha de reunir per tal de donar compliment de forma adequada a les funcions de tutela del dret d'accés a la informació pública:

Independència

El que resulta determinant d'aquest atribut és la llibertat d'actuació i, en darrera instància, l'autonomia en la presa sincera de decisions. Dit d'una altra forma, l'organisme ha de poder exercir les competències atribuïdes sense subjecció a cap instrucció o mandat i amb la garantia que el seu titular no serà cessat per motius altres que objectius (mort, declaració d'incapacitat, inhabilitació, renúncia, expiració del mandat) o per l'incompliment greu i culpable dels deures del càrrec.

Per tant, la qualitat d'independència no resulta tan sols d'elements formals com els relatius al mecanisme de designació i nomenament dels seus titulars o membres, l'adscripció orgànica en una estructura administrativa, les eventuais relacions de dependència jeràrquica que puguin donar-se respecte a òrgans superiors, l'autonomia economicopressupostària o la duració del mandat.¹⁵⁰

L'objectiu de la independència és que qui controla o tutela l'exercici del dret es trobi al marge de qualsevol influència que pugui interferir en aquest control, i, molt especialment, persegueix allunyar el control d'un acte de l'esfera en què aquest s'originà.

L'exigència d'autonomia funcional en els termes descrits difícilment podrà ser satisfeta des dels òrgans administratius, entesos aquests com a unitats dotades de recursos en les quals s'organitzen les administracions públiques per a l'exercici de llurs competències. La manca de personalitat jurídica i la plena integració en l'estructura jerarquitzada de l'organització administrativa limiten l'autonomia en l'actuació dels òrgans, que resten, en darrer terme, sotmesos a instruccions i directrius dels superiors.

¹⁵⁰ A mode d'exemple de l'ús d'aquests elements formals que poder ser tinguts en compte, encara que no de forma essencial, el programa electoral del PSOE de 2004 establia que «la garantia del dret a la lliure informació l'exercirà una Autoritat independent elegida pel Congrés dels Diputats, per majoria qualificada, amb facultats per obligar les administracions públiques al lliurament immediat de la informació o dada sol·licitada.»

Per la seva banda, el Títol III de la Llei 19/2013, que encomana les funcions de tutela del dret d'accés al CTBG, també dota a aquest ens de certes garanties d'independència (composició col·legiada amb un rellevant origen parlamentari, nomenament de la presidència pel Govern però amb una certa participació del legislatiu –*hearing*–; mandat legal de cinc anys; perfil de competència professional). De la mateixa manera ho estableixen els articles 2, 11 i 15, entre d'altres, del Reial Decret 919/2014, de 31 d'octubre, pel que s'aprova l'Estatut del CTBG.

També la Llei d'Andalusia dota al seu Consell de Transparència i Protecció de Dades d'Andalusia de «plena independència de les administracions públiques» en l'exercici de llurs funcions, així com d'«autonomia orgànica i funcional» (art. 43.2 i .3 i 45)

En l'àmbit de l'Administració de la Generalitat de Catalunya, la Secretaria de Comunicació del Departament de la Presidència té expressament encomanades, segons el Decret 325/2011, de 26 d'abril, de reestructuració d'aquesta Conselleria, funcions relatives a la tutela de la transparència del Govern i al procés d'obertura de dades públiques de la Generalitat, així com la relativa als sistemes d'informació ciutadana, basats en la interconnexió dels diferents departaments.

Per la seva banda, a la Secretaria d'Administració i Funció Pública del Departament de Governació i Relacions Institucionals, d'acord amb el Decret 326/2011, de 26 d'abril, de reestructuració d'aquest departament, correspon, entre d'altres, la funció d'«[i]ncorporar pràctiques de bon govern en la gestió del sector públic basades en la transparència, proximitat, eficiència, austeritat, agilitat administrativa, rendició de comptes i avaluació.»

En tots dos casos, les funcions descrites recauen directament sobre l'àmbit que ens ocupa: la transparència i l'accés a la informació pública. Tanmateix són atribuïdes a favor d'òrgans administratius, per la qual cosa, i d'acord amb l'exposat, no poden ser exercides amb la desitjable independència que ha de caracteritzar la institució a la qual s'encomani la tutela de la transparència.

Per la seva banda, la PLT proclama igualment, a l'article 39.2, que la Comissió de Garantia del Dret d'Accés a la Informació Pública compleix llurs funcions «amb plena independència orgànica i funcional sense estar sotmesa a instruccions jeràrquiques de cap mena», alhora que exigeix que els seus cinc membres integrants siguin «experts en la matèria» i elegits «entre juristes especialistes en dret públic o tècnics en la matèria d'arxius o gestió documental de competència i prestigi reconegut»; entenem, però, que reforçaria la garantia de la independència real de l'ens l'exigència d'un vincle funcional de llurs membres que assegurés el respecte dels principis d'imparcialitat i d'igualtat, mèrit i capacitat en els sistemes selectius, alhora que també ho faria evitar l'adscripció de l'òrgan a un departament de la Generalitat (com fa l'art. 41 LPT), quan l'Administració de la Generalitat no deixa de ser, únicament, un dels molts subjectes obligats per la llei de transparència proposada.

Funcions de control

La institució de tutela en matèria de transparència i dret d'accés a la informació pública ha de tenir encomanada la funció de control o supervisió la qual, al seu torn, pot manifestar-se en diferents potestats o funcions, com ara la revisió d'actes¹⁵¹, la indicativa o de persuasió¹⁵², la consultiva o la de regulació.

La concreció explícita de les funcions que en cada cas hagin de ser atribuïdes a l'ens de tutela per la seva norma reguladora dependrà fonamentalment del model de protecció del dret triat.

Aquesta concentració de funcions és parcialment atribuïda al CTBG de l'Estat, en la mesura que la Llei 19/2013, a l'article 34, li atribueix expressament les genèriques finalitats de «promoure la transparència de l'activitat pública, 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.» L'article 24 li assigna, per tant, la competència per a resoldre la reclamació especial, i l'article 9, el control del compliment per part de l'Administració de l'Estat de les obligacions de publicitat activa, la resolució sobre el cessament d'incompliments o l'inici d'actuacions disciplinàries, entre d'altres. En aquest mateix sentit, el Reial Decret 919/2014, de 31 d'octubre, pel que s'aprova l'Estatut del CTBG relaciona les concretes funcions a què és cridat a desenvolupar l'organisme de tutela en la matèria (emetre recomanacions, prestar assessorament, emetre informes preceptius en projectes normatius, dur a terme l'avaluació de l'aplicació de la Llei 19/2013, o la promoció d'activitats formatives en la matèria, entre d'altres).

¹⁵¹ Fóra bo disposar de prou capacitat per generar un cos propi de doctrina derivat de les nombroses decisions de revisió, que tingui potencialitat per orientar la conducta dels poders públics en la matèria. D'aquesta manera, la facultat de dirimir els casos de vulneració del dret pot, així mateix, ser aprofitada per crear un *corpus* de criteris. Així, l'autoritat acumularia informació sobre el funcionament i l'exercici del dret d'accés, en podria difondre estadístiques, detectar i resoldre els problemes d'aplicació de la llei i elaborar, per tant, una guia o les línies d'acció per al desenvolupament efectiu del dret.

¹⁵² Pel que fa a aquesta potestat indicativa o de persuasió, que acostumarà a traduir-se en recomanacions o informes adreçats als subjectes obligats per la llei d'accés, convé tenir present la possibilitat que la institució de tutela del dret pugui posar de manifest o denunciar, davant l'autoritat corresponent, fets que vulnerin l'ordenament jurídic o siguin constitutius d'infracció en qualsevol ordre. En aquest sentit, l'actuació de la institució podrà comportar la incoació d'un procediment sancionador, com seria el cas d'un procediment disciplinari, en relació a l'empleat públic que hagi vulnerat alguna de les obligacions que la llei d'accés a la informació pública tipifiqui com a infracció disciplinària.

També el Consell de Transparència i Protecció de Dades d'Andalusia, que té assignat un doble àmbit material d'actuació, tal i com reflexa llur denominació, té reconegudes nombroses funcions de tutela de la transparència i accés a la informació (resolució de les reclamacions, interpretatives, consultives, de control de la publicitat activa, o d'instància d'incoació de procediments disciplinaris –art. 48–).

En canvi, convé destacar en aquest aspecte la configuració del sistema de tutela de la transparència i del dret d'accés a informació pública que proposa la PLT, que es caracteritza per la seva dispersió orgànica, en la mesura que les diferents potestats de control no es concentren en un únic òrgan o ens, sinó que s'assignen a diversos organismes. Així, mentre que la creada *ex novo* Comissió de Garantia del Dret d'Accés a la Informació Pública té atribuïda tan sols la resolució i mediació de les reclamacions especials contra denegacions de sol·licituds d'accés, l'avaluació de l'aplicació de la norma és atribuïda al Síndic de Greuges, que és configurat, doncs, com a l' "organisme avaluador" de la llei (Títol VIII de la PLT); sense oblidar que, tal i com s'ha apuntat més amunt, el mateix Síndic de Greuges i també la Sindicatura de Comptes i l'Oficina Antifrau de Catalunya «vetllen pel compliment de les obligacions i dels drets establerts per aquesta llei, d'acord amb les funcions que tenen atribuïdes per les seves lleis reguladores.» (art. 75 PLT).

Especialització

Pel que fa a l'exercici de qualsevol de les funcions que siguin assumides per la institució, d'acord amb la seva norma reguladora, és necessari que sigui desenvolupat d'acord amb el principi d'especialització en la matèria de transparència i dret d'accés a la informació pública.

L'especialització, en la mesura que pressuposa uns coneixements i experiència profunds en una matèria, com ara és el cas de la transparència i el dret d'accés, constitueix una ferma garantia de competència en l'exercici de les funcions assignades en relació amb la dita matèria i, per tant, assumeix una significació del tot determinant per a la qualitat, eficàcia i eficiència de les decisions i dictàmens que resultin de l'exercici.

L'especialització ha de constituir un condicionant *sine qua non* a l'hora de desenvolupar les funcions de control o tutela que

s'encomanin a la institució independent en matèria de transparència i dret d'accés a la informació pública. Per això la seva norma reguladora hauria de preveure aquesta exigència de forma expressa.

Tanmateix, l'especialització no implica necessàriament exclusivitat; és a dir, que les competències pròpies de la institució de control no han de restar necessàriament reduïdes a les funcions que la seva norma li atribueixi en relació amb la matèria de transparència i dret d'accés a la informació pública. Dit d'una altra forma: res no impedeix que la institució cridada a la defensa i protecció del dret d'accés pugui alhora estar investida d'altres competències en protecció d'altres drets o interessos. De fet, el caràcter multidisciplinari d'un mateix organisme, en el sentit que l'ordenament jurídic l'atribueixi múltiples competències en diferents matèries, es presenta com una solució convenient i necessària en un cicle de recessió econòmica com l'actual, on la contenció de la despesa pública i l'estalvi dels recursos han d'imperar, tal com comentarem més endavant.

Els coneixements implícits en l'especialització obliguen a disposar d'una eina de suport formatiu continuat, amb l'objectiu que els servidors públics puguin escometre l'aplicació de la llei mitjançant una capacitació específica en la matèria que els permeti actualitzar i alhora ampliar llurs coneixements. L'especialització que se li suposa a l'autoritat que vetlli pel dret d'accés la fa la idònia per facilitar aquest suport formatiu i crear, així, una cultura de la transparència.

Celeritat

La celeritat en l'exercici de les funcions de tutela i, particularment, en la tramitació del procediment de resolució de les reclamacions contra actes resolutoris sobre el dret d'accés, requereix poder comptar amb una estructura –conjunt de recursos– dedicada permanent i específicament a la seva gestió, així com disposar d'un procediment propi àgil i informat pels principis d'economia i antiformalisme.

En efecte, la tramitació de la impugnació ha de garantir la celeritat, aspecte transcendental per tal d'evitar buidar de contingut el dret

d'accés a la informació a causa de la ràpida caducitat dels valors informatius, i que comunament no poden satisfer els tribunals.¹⁵³

Gratuïtat

De la mateixa manera que l'exercici del dret d'accés a la informació pública no pot representar, en termes generals, cap cost per al ciutadà, el desenvolupament *ex post* de les funcions tutelars atribuïdes a la institució encarregada de vetllar per la correcta aplicació de la llei de transparència tampoc no pot es veure condicionat a cap exigència econòmica.

En aquest mateix sentit, i per contrast amb les despeses implícites en l'exercici de la via jurisdiccional (representació, postulació, taxes...), el dret de les persones interessades a sol·licitar tutela mitjançant els instruments impugnatoris de la resolució sobre el dret d'accés a informació pública no pot comportar cap càrrega econòmica en detriment de la ciutadania. El contrari suposaria una minva en les garanties d'exercici efectiu del dret i, per tant, comportaria greus conseqüències per al compliment del deure de transparència dels poders públics.

Publicitat i retiment de comptes

Resulta especialment necessari que, en qualsevol cas, les actuacions del mateix organisme de tutela de la transparència i dret d'accés a la informació pública siguin, valgui la redundància, transparents i, per tant, conegudes per tothom; entre d'altres motius, perquè no ens ofereix cap dubte que ell mateix ha de ser considerat com un subjecte obligat per la llei de transparència.

Són diverses les mesures que convindria preveure al respecte en tota norma reguladora de la matèria.

La més directa i necessària, la relativa a la prescripció de fer públiques les resolucions que es dictin en el sí de les reclamacions interposades

¹⁵³ FERNÁNDEZ RAMOS, Severiano, «Diez anotaciones para una ley española de acceso a la información pública», Seminarios Internacionales Complutenses, *El derecho de acceso a la información pública*, 2008.

Per a la consecució del principi de celeritat, resulta convenient l'atribució, en favor de la institució, entre d'altres, de la potestat de requerir el lliurament d'informació, quan escaigui, al subjecte obligat, complementat amb el corresponent mandat exprés de col·laboració adreçat al conjunt d'autoritats públiques subjectes a la Llei.

contra desestimacions de sol·licituds d'accés. En aquest sentit, la Llei 19/2013 efectivament preveu al seu article 24.5, al marge del deure de notificar a les persones interessades la resolució de la reclamació, el deure de fer públiques, per mitjans electròniques, la totalitat de les esmentades resolucions, tot i que salvaguardant les dades personals protegibles. Igualment l'apartat 3r de l'article 33 de la Llei d'Andalusia, que té per objecte regular les "reclamacions enfront les resolucions", estableix de forma explícita que «[l]es resolucions del Consell es publicaran, prèvia dissociació de les dades de caràcter personal que continguessin, per mitjans electrònics i en els termes que s'estableixin reglamentàriament, un cop s'hagin notificat als interessats.» Res no preveu al respecte la PLT.

Cal esmentar també l'obligació del President del CTBG d'haver de comunicar al Defensor del Poble les resolucions dictades (art. 24.5 *in fine* Llei 19/2013). En anàleg sentit, l'apartat 3r de l'article 33 de la Llei d'Andalusia preveu, junt amb la publicació, que les resolucions siguin comunicades al Defensor del Poble Andalus per part de la Direcció del Consell.

La mateixa tònica persegueix l'article 40 de la Llei 19/2013 quan prescriu que el CTBG elevarà anualment a les Corts Generals una memòria relativa al grau de compliment de la llei, així com el deure del seu President de comparèixer davant la Comissió legislativa corresponent per a donar compte de la memòria (i quan sigui requerit a l'efecte); i també l'article 44 de la PLT, en imposar a la Comissió de Garantia del Dret d'Accés a la Informació Pública el deure «d'elaborar anualment una memòria de les seves activitats, que ha de ser presentada al Parlament i a l'organisme avaluador a què es refereix el títol VIII.»

Un cop fixats els principis generals que han d'informar qualsevol institució que tingui encomanades les funcions de control i tutela del dret d'accés a la informació pública, es tracta ara d'exposar, sense ànim exhaustiu i a tall de proposició o plantejament indicatiu, quins organismes o ens públics són els més idonis per desenvolupar les funcions pròpies d'una institució de tutela de la transparència i el dret d'accés a informació pública, d'acord amb els principis que hem examinat.

Abans de l'examen de la qüestió, convé efectuar una primera diferenciació, segons si aquesta institució independent és dissenyada *ad hoc* per llei, o bé

es recorre a un organisme d'entre els ja existents al nostre ordenament jurídic.

En aquest sentit, raons d'oportunitat aconsellarien en aquests moments descartar l'opció consistent a assignar la funció de control del dret d'accés a un ens o organisme de nova creació, encara que aquesta solució presentaria l'avantatge de poder configurar la institució de tutela *ex novo* i a mida de les necessitats del moment¹⁵⁴. Una vegada més, en un context de greu crisi econòmica, el deure ineludible de prioritzar més que mai els principis d'eficiència i economia aconsella aprofitar i maximitzar els recursos ja existents en les estructures públiques.

Dit això, tot seguit, i partint dels organismes o ens ja existents en el panorama institucional de Catalunya, s'imposa l'exercici de determinar quins d'ells i en quina mesura, atenent a llurs finalitats, es trobarien en condicions de satisfer les exigències derivades dels principis que acabem d'exposar.

Síndic de Greuges

L'Estatut d'Autonomia encomana al Síndic de Greuges «la funció de protegir i defensar els drets i les llibertats que reconeixen la Constitució i aquest Estatut.» A aquest efecte, el Síndic de Greuges es configura com a òrgan de caràcter unipersonal, amb autonomia reglamentària, organitzativa, funcional i pressupostària (article 2 Llei 24/2009, de 23 de desembre).

La funció de tutela sobre els drets constitucionals i estatutaris té caràcter genèric, sens perjudici del paper especialitzat que li correspon en la seva condició d'autoritat catalana per a la prevenció de la tortura i altres tractes o penes cruels, inhumans o degradants. I per dur a terme la seva tasca, el Síndic té atribuïdes facultats de supervisió així com les de persuasió pròpies dels *ombudsmen*.

Prescindint en aquest moment de la naturalesa jurídica del dret d'accés a la informació pública, qüestió que ja ha estat abordada en un altre apartat d'aquest treball, el cert és que l'Estatut sí que reconeix certs drets en l'àmbit polític i de l'Administració (com ara la participació i la bona administració)

¹⁵⁴ Tal i com hem tingut ocasió d'examinar en el present estudi, ni el legislador estatal ni els legisladors andalus o català han atribuït les funcions tutelars de la transparència i el dret d'accés a informació pública a ens o organismes existents: totes tres normes han optat, per contra, per la creació d'organismes *ad hoc*.

que estan estretament lligats a les exigències de transparència i accés a la informació pública.

Oficina Antifrau de Catalunya

Mitjançant la Llei 14/2008, de 5 de novembre, l'OAC es configura com a «institució específicament dirigida a preservar la transparència i la integritat de les administracions i del personal al servei del sector públic a Catalunya» (preàmbul). Com a entitat de dret públic amb personalitat jurídica pròpia i plena capacitat d'obrar adscrita al Parlament, l'OAC actua amb independència de les administracions públiques en l'exercici de les seves funcions (article 1).

Per al compliment de la seva missió, l'OAC té atribuïdes funcions de control i també indicatives o de persuasió entre les quals hi ha: «Estudiar, promoure i impulsar l'aplicació de bones pràctiques amb relació a la transparència en la gestió pública», així com «[a]ssessorar i formular propostes i recomanacions al Parlament, al Govern de la Generalitat i als òrgans de l'Administració, en l'àmbit de la prevenció i la lluita contra la corrupció i qualsevol activitat relacionada, i també proposar mesures necessàries per assolir més transparència en la gestió del sector públic» (article 3).

L'especialització en matèria de transparència i accés a la informació pública està, doncs, atribuïda legalment de manera directa i clara a aquesta institució de recent creació.

Comissió Jurídica Assessora

Com a alt òrgan consultiu del Govern (article 1 Llei 5/2005, de 2 de maig, de la Comissió Jurídica Assessora), la CJA exerceix les seves funcions amb autonomia orgànica i funcional, per tal de garantir-ne l'objectivitat i la independència. Té com a missió principal la de «controlar preventivament la legalitat de les disposicions de caràcter general i de determinats actes tant de l'Administració de la Generalitat com de les administracions locals» (preàmbul de la Llei 5/2005). Aquesta configuració justifica suficientment que la CJA reuneix les notes d'independència i funcions de tutela de la legalitat en sentit genèric.

En canvi, cal observar que aquesta institució desenvolupa funcions consultives les quals tenen per objecte sectors concrets de l'activitat pública, delimitats per la Llei mateixa (article 8): les funcions de la CJA es concreten en l'emissió de dictàmens jurídics en determinades matèries. Tot això resulta

indicatiu de la manca d'especialització de les competències de l'organisme en matèria de transparència.

Autoritat Catalana de Protecció de Dades

D'acord amb la Llei 32/2010, d'1 d'octubre, l'Autoritat Catalana de Protecció de Dades és l'organisme independent que té per objecte garantir, en l'àmbit de les competències de la Generalitat, els drets a la protecció de dades personals i d'accés a la informació que hi està vinculada (article 1). Té personalitat jurídica pròpia i plena autonomia orgànica i funcional, i actua amb objectivitat i plena independència de les administracions públiques en l'exercici de les seves funcions (article 2).

L'ACPD vetlla per la garantia del dret a la protecció de dades de caràcter personal en l'àmbit de les administracions públiques de Catalunya mitjançant l'assessorament, la difusió i el compliment de funcions de control que, d'acord amb l'article 5 de la Llei es manifesten, entre d'altres, en la facultat de resoldre reclamacions de tutela per vulneracions del dret esmentat o de dictar instruccions i recomanacions en aquesta matèria.

L'especialització de l'ACPD ho és, per tant, en una matèria diferent a la de la transparència. L'únic punt de connexió de les dades de caràcter personal amb el dret d'accés a la informació pública rau precisament en el fet que aquelles són una de les limitacions més importants al dret d'accés. Resten, però, altres límits o excepcions aliens a l'àmbit material propi de l'ACPD la ponderació dels quals serà necessària per decidir sobre l'accés a la informació pública.

Ontològicament, es fa difícil concebre com un organisme creat precisament per a la protecció de la privacitat podria, al mateix temps, vetllar per un dret que, tot sovint, entrarà en conflicte amb la protecció de dades sense que aquest «conflicte d'interessos» es resolgui amb la imparcialitat necessària i no acabi imposant-se la lògica de prioritzar el dret la protecció del qual constitueix la raó de ser a la institució¹⁵⁵.

Tanmateix, però, la Llei d'Andalusia, en el Capítol II del seu Títol V crea (i preveu el règim aplicable) el Consell de Transparència i Protecció de Dades

¹⁵⁵ La Disposició addicional cinquena de la Llei 19/2013 preveu expressament el deure de col·laboració entre el CTBG i l'Agència Espanyola de Protecció de Dades, per tal que ambdós organismes adoptin conjuntament criteris per a l'aplicació de la llei de transparència en allò que afecti la protecció de dades personals.

d'Andalusia que, com el seu nom indica, té atribuïdes les funcions pròpies d'òrgan de control de la transparència i dret d'accés a la informació i, alhora, té com a finalitat la protecció de les dades personals.

Altres organismes

Un cop descartats, com hem argumentat més amunt, els òrgans administratius per la seva manca d'autonomia funcional, restaria plantejar-se si entre les entitats de caràcter instrumental dotades de personalitat jurídica i d'autonomia que integren el sector públic institucional hi ha cap organisme que pugui respondre al model de tutela plantejat.

De fet, aquesta havia estat l'opció del legislador estatal en el Projecte de Llei de l'Estat, en el que havia decidit encomanar a una agència estatal¹⁵⁶ ja existent –l'Agència d'Avaluació de les Polítiques Públiques i la Qualitat dels Serveis– la competència per conèixer de la reclamació potestativa prèvia a la via judicial substitutiva dels recursos administratius.

Entre els ens avui existents en el sector públic instrumental a Catalunya, en canvi, no n'hi ha cap que per raó de les finalitats que tinguin encomanades pugui assumir competències addicionals en matèria de tutela de la transparència i accés a la informació pública. És per aquesta raó, juntament amb la premissa inicial de no crear nous organismes, que entenem que aquest tipus d'institució pot ser descartada.

L'exigència d'especialització com a atribut imprescindible d'una autoritat o ens de tutela del dret d'accés a la informació pública ens condueix a centrar l'atenció de manera prioritària en aquelles institucions o organismes fins ara

¹⁵⁶ Segons la Llei 28/2006, de 18 de juliol, d'Agències estatals per a la millora dels serveis públics, «1. [L]es agències estatals són entitats de dret públic, dotades de personalitat jurídica pública, patrimoni propi i autonomia en la seva gestió, facultades per exercir potestats administratives, que són creades pel Govern per al desenvolupament dels programes corresponents a les polítiques públiques que desenvolupi l'administració general de l'Estat en l'àmbit de les seves competències. Les agències estatals estan dotades dels mecanismes d'autonomia funcional, responsabilitat per la gestió i control de resultats en els termes establerts en aquesta Llei» (art. 2).

L'ancoratge per atribuir a aquest organisme les funcions de garantia del dret d'accés a la informació i de promoció de la transparència el trobem en el preàmbul del Reial decret 1418/2006, d'1 de desembre, pel qual s'aprova l'Estatut de l'Agència, quan afirma que: «En tots els països desenvolupats, la ciutadania ha exigut durant els darrers anys, com a requisit ineludible per intensificar la qualitat democràtica, major transparència, qualitat i eficiència en la gestió dels serveis i les polítiques públiques, així com en la utilització dels recursos assignats a aquestes. L'Agència d'Avaluació és un projecte de llarg recorregut que pretén afavorir tots aquests aspectes, en impulsar un sistema d'avaluació a Espanya, que promogui simultàniament millores en la transparència i en el coneixement de l'eficiència i la qualitat dels serveis públics.»

esmentats entre les finalitats de les quals pot considerar-se comprès el dret: el Síndic de Greuges i l'Oficina Antifrau de Catalunya.

Tanmateix, abans de trobar el millor encaix d'una o altra institució en el paper d'autoritat independent de tutela, esdevé necessari decidir si algun dels models de protecció reconeguts en dret comparat s'adiu millor a la nostra realitat. Per fer-ho caldrà atènyer-se a aquelles funcions que satisfacin en millor mesura les exigències de protecció del dret.

Com ja hem tingut ocasió d'expressar més amunt, per raons pràctiques d'adaptabilitat a la realitat juridicoinstitucional de cada país, el que resulta més realista és recórrer a models híbrids o mixtos de tutela.

Això permet centrar-nos en aquelles funcions públiques que millor puguin servir la finalitat de protecció del dret, verificar quines institucions de les disponibles es troben en disposició d'exercir-les i, si escau, atribuir-ne de noves o modificar les assignades.

Recapitem de manera molt resumida el que s'ha vist en analitzar els diferents models de protecció:

Del sistema de tribunals administratius destaca positivament el caràcter executiu de les seves decisions, que pot afavorir l'eficàcia del dret. En efecte, el fet d'atribuir a un organisme o ens independent la facultat de resoldre el recurs especial administratiu substitutiu dels recursos ordinaris comporta més probabilitats que el fet que «la darrera paraula» de l'Administració pugui resultar favorable al dret d'accés.

El sistema *ombudsmen* posa en valor l'aspecte de la persuasió i afavoreix la proactivitat i la posada a disposició del públic d'un major cabal d'informació relatiu al dret d'accés. La funció indicativa basada en l'*auctoritas* dels *ombudsmen* resulta particularment apta en aquesta matèria perquè pot contribuir a vèncer les eventuais resistències que en el conjunt del sector públic puguin trobar-se per adoptar la nova cultura de la transparència.

Ja hem vist que el model d'arbitratge troba difícil encaix en el nostre ordenament juridicoadministratiu, tradicionalment reticent a desprendre's obertament de la capacitat de decisió final.

Llevat del model d'arbitratge, i per les raons esgrimides, no ens ofereix cap dubte que tant l'efectivitat immediata pròpia del sistema de tribunals administratius com la potestat indicativa o de persuasió característica dels

ombudsmen, s'adiuen perfectament amb un sistema de tutela reforçada del dret d'accés a la informació.

Com hem pogut comprovar, la combinació o concurrència en una mateixa institució de potestats tant executives com indicatives és perfectament possible si s'adopta un model mixt.

Tant el Síndic de Greuges com l'Oficina Antifrau de Catalunya disposen, avui, de clares potestats de control i persuasió atorgades per les lleis de regulació respectives. La diferència principal rau en el fet que mentre que el Síndic de Greuges projecta la seva actuació sobre el conjunt de drets i llibertats reconeguts a la Constitució i l'Estatut, l'Oficina Antifrau ho fa específicament en l'àmbit de la transparència, sense perdre de vista el vessant d'instrument de prevenció i lluita contra la corrupció que comporta un sistema de transparència.

Sens dubte, resta com a qüestió d'oportunitat política que el legislador en matèria de transparència triï quina institució ha de dur a terme la missió de tutelar el dret d'accés a la informació pública¹⁵⁷. En qualsevol cas hi ha dos factors que cal prendre en consideració:

1. Pel que fa als *ombudsmen* –en la seva condició de comissionats parlamentaris, sense personalitat jurídica diferenciada–, mentre que la seva capacitat indicativa està fora de tot dubte, sí que podria plantejar problemes l'assumpció de potestats revisores, amb força executiva, de decisions sobre l'accés a informació pública. El reconeixement d'aquest tipus de potestats executives en matèria de transparència seria sorprenent, en la mesura que no té reconegudes aquestes potestats en cap matèria objecte de la seva tutela, tenint en compte que la competència de l'ens abasta el conjunt de drets i llibertats reconeguts constitucionalment i estatutàriament; a més, l'*ombudsman* s'integra en el poder legislatiu mateix, un dels subjectes obligats a la llei de transparència, adscripció que va en detriment de la qualitat externa a qualsevol subjecte obligat que hauria de caracteritzar l'ens de tutela.

¹⁵⁷ Cal tenir present que, sigui quina sigui l'elecció, serà necessària també alguna modificació de la normativa reguladora de la institució afectada a fi i efecte d'adaptar-ne les funcions o, si escau, d'encomanar-ne de noves.

2. Una institució que, en canvi, no es trobi integrada en cap dels poders públics, i alhora tingui una missió específica sobre l'àmbit de la transparència, en atenció a aquesta especificitat, i disposi de personalitat jurídica pròpia és més idònia per assumir la funció revisora pròpia dels recursos administratius (via recurs especial substitutiu)¹⁵⁸.

Vist l'anterior, i atès que la implementació del sistema passarà necessàriament per una modificació de la legislació reguladora de la institució afectada, caldria valorar la conveniència de preveure l'atribució expressa de totes dues funcions, indicativa i revisora, en favor d'un únic organisme.

4.11.3.4. Règim sancionador

Tota llei de transparència ha de comportar per a les autoritats i els servidors públics implicats en la seva aplicació tot un seguit de deures i obligacions.

L'incompliment de les obligacions derivades del dret d'accés a la informació pública ha de tenir com a conseqüència jurídica la responsabilitat correlativa de la persona infractora.

La previsió d'un règim sancionador en matèria de transparència i accés a la informació esdevé una veritable garantia de compliment de la llei perquè, d'una banda contribueix a la reafirmació de l'ordenament jurídic, i de l'altra, satisfà les necessitats, tant de prevenció general (dissuasives), com de prevenció especial, i transmet a la ciutadania en general un missatge inequívoc de voluntat de fer efectiva la norma.

La tipificació d'infraccions i sancions hauria d'incloure, no només aquelles accions i omissions relacionades amb la vulneració dels deures derivats de la llei, sinó també aquelles altres que comportin l'obstaculització de l'acció de l'autoritat de tutela del dret d'accés.

¹⁵⁸ Un exemple demostratiu d'aquesta possibilitat, per a la matèria específica del dret a la privacitat, el constitueix l'Autoritat Catalana de Protecció de Dades. Com a organisme independent de les administracions públiques i dotat de personalitat jurídica pròpia, el seu director o directora es troba legalment habilitat per resoldre sobre la procedència o improcedència de la denegació de l'exercici del dret, i les seves resolucions les exhaureix la via administrativa.

En atenció al caràcter estatutari de les obligacions adreçades als servidors públics, les respectives normes estatutàries constituïrien un marc adequat per encabir aquest règim sancionador disciplinari alhora que l'oportunitat d'aclarir i donar coherència de manera definitiva als deures de secret, sigil o reserva envers els derivats de la transparència.

En aquest sentit, és de destacar que tant la Llei 19/2013 (art. 27–32) com la Llei d'Andalusia (art. 50–58) i la PLT (art. 76–90) contenen llurs respectius règims sancionadors en la matèria que regulen, tot relacionant les infraccions previstes, les sancions relacionades i referències al procediment i òrgans competents per a la seva incoació i resolució.

4.11.3.5. Especial referència a la protecció de la persona informant (*whistleblower*)

Fins i tot aquells entorns politicoinstitucionals més transparents que gaudeixen de tradició en el reconeixement del dret d'accés a la informació pública poden no resultar suficients per prevenir del tot pràctiques corruptes, fraudulentos, que s'oposin a la probitat o que resultin contràries als principis d'objectivitat, eficàcia i submissió plena a la llei i al dret.

Les males pràctiques, irregularitats o *wrongdoing* –en expressió anglosaxona–, per definició, es produeixen subreptíciament i s'alimenten de les febleses pròpies de l'opacitat.

Un sistema d'accés a la informació pública veritablement sòlid que pretengui servir amb eficàcia la finalitat de retiment de comptes (*accountability*), ha de preveure mecanismes per tal que puguin arribar a ser conegudes situacions de males pràctiques que difícilment arribarien a veure la llum pels canals ordinaris d'accés a la informació i que d'altra manera, restarien ocultes en detriment de l'interès públic.

A aquest efecte, resulta essencial el paper que poden tenir aquelles persones que, ja sigui per la posició que ocupen en l'estructura organitzativa, ja sigui per la seva vinculació o relació amb aquesta, són coneixedores d'informacions d'interès públic sobre possibles casos de frau, manca de probitat o altres irregularitats. Aquestes persones són conegudes en la terminologia anglosaxona com *whistleblowers*, en al·lusió a «qui fa sonar el xiulet», és a dir, la persona que dona l'alerta.

L'experiència acumulada a nivell comparat posa de manifest la conveniència que hi hagi un marc normatiu que ofereixi seguretat i garanties a aquelles

persones que, de bona fe, estan disposades a revelar les informacions sobre irregularitats de les quals tenen coneixement.

A aquest efecte, el desitjable és una regulació específica amb rang de llei que estigui emmarcada en una estratègia nacional d'integritat i resulti coherent amb altres règims legals, particularment els relatius a la funció pública, normativa penal i processal criminal, i la relativa als mitjans de comunicació.

Es tracta, com proclama la Resolució 1729 (2010) de l'Assemblea Parlamentària del Consell d'Europa, que les legislacions dels estats membres ofereixin «una alternativa segura al silenci».

Sobre la qüestió ja es pot parlar de l'existència de veritables estàndards internacionals, i entre aquestes fonts podem destacar, a més de l'esmentada Resolució 1729 (2010): la Convenció de les Nacions Unides contra la Corrupció, 2003 (article 33); el Doc. 9749, de 24 de març de 2003, de l'Assemblea Parlamentària del Consell d'Europa sobre ètica pública en l'àmbit local - Model de paquet d'iniciatives [3. Drets i obligacions dels servidors públics locals, b) possibles accions de les autoritats locals, darrer apartat]; la Recomanació Rec (2000) 10 del Comitè de Ministres del Consell d'Europa sobre el Codi de conducta del funcionariat públic, 2000 (article 12.6); el Conveni penal del Consell d'Europa núm. 173 sobre la corrupció, 1999 (article 22); el Conveni civil del Consell d'Europa núm. 174 sobre la corrupció, 1999 (article 9); la Resolució del Comitè de Ministres del Consell d'Europa sobre els vint principis rectors per a la lluita contra la corrupció, 1997 (principi 3); el Conveni de l'OCDE de lluita contra la corrupció d'agents públics estrangers en les transaccions comercials internacionals, 1997 (Recomanació IX).

Més recentment, la Declaració de Brasília, de 10 de novembre de 2012 (15a Conferència Internacional Anticorrupció), destaca entre les seves conclusions la constatació de la necessitat de suport al *whistleblower*.

Un sistema de protecció del *whistleblower* hauria de donar cobertura no només al sector públic sinó també al privat, i caracteritzar-se per comptar amb els elements següents:

- i) mecanismes de protecció (contra represàlies; contra accions civils i criminals; garanties de confidencialitat)¹⁵⁹;
- ii) procediments de denúncia (establiment de canals de denúncia, interns i també externs);
- iii) mecanismes d'aplicació (autoritats de supervisió i aplicació; revisió judicial ulterior; sancions contra les represàlies);
- iv) mecanismes de sensibilització i avaluació.

L'Oficina Antifrau és conscient de les «resistències» a què la implantació d'un sistema de protecció de l'informant haurà de fer front en el nostre país, però, contràriament a la concepció tradicional, s'ha d'entendre que la revelació de males pràctiques, feta de bona fe –entenent per bona fe la creença honesta en el moment d'efectuar la revelació que hi ha motius raonables d'irregularitats– és un acte de lleialtat envers l'Administració i l'interès públic. Fins i tot ha de ser considerada un deure estatutari dels servidors públics i, com a tal, hauria d'integrar-s'hi.

Addicionalment, la implantació d'un sistema que protegeixi aquestes revelacions preveu l'existència de filtracions, les quals sí que poden perjudicar la cohesió dels servidors públics i debilitar la relació entre aquests i els responsables polítics.

Segons el parer de l'Oficina Antifrau, si bé el reconeixement i la protecció de la figura del *whistleblower* necessita d'un marc legal específic, la futura llei de transparència i accés a la informació pública hauria de ser –per la relació

¹⁵⁹ Un exemple és l'article 25 de les Normes d'actuació i de règim interior de l'Oficina Antifrau de Catalunya, titulat «protecció de la persona informant o denunciant» (DOGC núm. 5522, de 9.12.2009).

estreta amb l'accés a la informació pública— el punt de partida per a l'impuls de la regulació esmentada¹⁶⁰.

4.12. Publicitat activa

Quan parlem de *publicitat activa* fem al·lusió al deure de les autoritats públiques de facilitar informació d'interès públic sense necessitat d'una sol·licitud prèvia, és a dir, per «iniciativa pròpia».

L'acció de donar a conèixer la informació pública per part dels poders públics està expressament consignada en l'article 10 del Conveni del Consell d'Europa núm. 205, que estableix que «per la seva pròpia iniciativa i quan sigui convenient, les autoritats públiques prendran les mesures necessàries per posar a disposició de tothom els documents públics en el seu poder per tal de promoure la transparència i l'eficàcia de l'administració i per fomentar la participació informada del públic en matèries d'interès general.»

4.12.2. *Relació entre la publicitat activa i el dret d'accés a informació pública*

L'acció de difusió proactiva d'informació per part dels poders públics és inversament proporcional a l'exercici del dret d'accés per part de la ciutadania, en el sentit que, com més disposició tinguin les autoritats a l'hora de difondre informació pública per iniciativa pròpia, menor serà la necessitat de la ciutadania d'exercir el dret d'accés a la informació.

Així doncs, per raons d'eficàcia i simplificació administrativa, seria convenient que la voluntat de les autoritats atorgués un paper preponderant a la publicitat activa, amb la finalitat que aquesta guanyés terreny al dret d'accés individual.

En aquest sentit, l'informe que el Síndic de Greuges va presentar al Parlament de l'any 2004 afirma que «cal superar la lògica de la petició individualitzada de la informació i substituir-la per la predisposició de les

¹⁶⁰ A aquest efecte, la futura llei de transparència podria contenir la corresponent disposició final que adreçés al Govern el mandat d'elaborar un projecte de llei de protecció de la persona informant, en un termini raonable no superior a un any.

administracions a difondre la informació administrativa, i fer més pública i transparent la seva activitat, mitjançant (les) tecnologies.»

Mario Savino¹⁶¹, igualment, apunta que «en fer que la informació sigui lliurement disponible per a tothom (i des del començament, amb caràcter general, “a menys que sigui aplicable una excepció al dret d’accés”), el propòsit dels règims d’accés s’assoleix automàticament, sense que calgui que l’Administració trameti les peticions individuals.»

De fet, són moltes les lleis reguladores de la transparència que insten les autoritats públiques a fer pública, d’ofici, aquella informació que hagi estat prèviament més sol·licitada per la ciutadania. Fóra convenient, doncs, incloure, en la relació d’informació que han de difondre d’ofici les autoritats, aquella l’accés (individual) a la qual se sol·liciti amb major freqüència, en exercici del dret d’accés, tal com recull, per exemple, l’article 10.2 de la Llei 19/2013, que manca de caràcter bàsic, atès que es circumscriu a l’àmbit del Portal de la Transparència de l’Administració General de l’Estat, tot i que seria aconsellable fixar un paràmetre o criteri per mesurar de forma objectiva aquesta freqüència requerida i evitar, així, la indeterminació del concepte.

4.12.3. Àmbit subjectiu, destinataris i limitacions aplicables a la informació difosa

El deure de publicar de forma proactiva informació d’interès públic vincula els mateixos ens, organismes, autoritats i personificacions que configuren l’ampli àmbit subjectiu d’aplicació de la regulació del dret d’accés a la informació pública, per la qual cosa la necessitat de difusió d’ofici es refereix a tots aquells mateixos subjectes que han de proporcionar la informació sol·licitada individualment.

En la mateixa mesura, els destinataris de la informació que es fa pública de forma proactiva coincideixen amb els subjectes titulars del dret d’accés; «tothom», «qualsevol persona» tindrà coneixement de la informació difosa,

¹⁶¹ SAVINO, Mario, Informe Sigma núm. 46, *L’accés a la informació pública a Europa*, OCDE, 2010.

amb independència de la seva vinculació política de ciutadania, nacionalitat o veïnatge, amb l'única diferència que per accedir a la informació publicada d'ofici no caldrà identificar-se.

A les obligacions de transparència activa els són aplicables també els mateixos límits o excepcions que al dret d'accés a informació pública, que caldrà preveure en la norma legal. Sota aquesta premissa, pel que fa al deure de publicar informació selectiva, lliurement disponible per a tothom, Mario Savino¹⁶² afirma que «no ha de causar un dany important a un interès destacat públic o privat», per la qual cosa «és factible [només...] quan cap de les excepcions resulta aplicable.»

4.12.4. *La informació pública objecte de publicitat activa*

La norma hauria de preveure les categories d'informació que s'han de posar a disposició del públic i definir de forma expressa determinats àmbits de transparència reforçada, així com els seus continguts concrets¹⁶³.

Atès que la publicitat que implica aquesta modalitat de transparència constitueix una obligació de caràcter positiu per als poders públics, és important que la Llei enumeri inequívocament la informació afectada.

La relació que faci la llei de transparència pot adoptar sistematitzacions variades i formes diverses¹⁶⁴.

Pel que fa a l'exhaustivitat de la relació, convé deixar la porta oberta al fet que cada poder públic, en exercici de les seves atribucions i d'acord amb els principis que inspiren la llei de transparència, puguï ampliar encara més les

¹⁶² SAVINO, Mario, Informe Sigma núm. 46, *L'accés a la informació pública a Europa*, OCDE, 2010.

¹⁶³ Els continguts que haurien de ser objecte de la publicitat activa són: organigrama, estructura i funcionament; programació, objectius, resultats i memòria anual; agendes dels alts càrrecs; declaracions de béns i activitats dels servidors públics; acords i actes dels òrgans col·legiats; finançament, despesa pública, execució pressupostària i activitat de control intern per la intervenció; gestió patrimonial; procediments selectius; contractes; subvencions; convenis, pactes o acords, interadministratius o subscrits entre l'Administració i els administrats, ja siguin de col·laboració o tinguin un altre objecte; control extern i auditoria; queixes i peticions; informació sobre normativa: orientació sobre com participar o fer aportacions als processos normatius, exposant els projectes en tramitació i tota la documentació que els acompanyi; estadístiques; circulars, ordres i directrius internes.

¹⁶⁴ *Vid.* art. 10 Llei 29/2010; art. 6.3 Llei 11/2007; art. 5 a 11 de la Llei 19/2013 (Capítol II del Títol I).

informacions objecte de publicitat activa inspirant-se, per exemple, en el criteri esmentat més amunt de la freqüència amb què se sol·liciten determinades informacions en exercici del dret d'accés.

També cal que es determini l'estàndard mínim de qualitat de la informació exigible¹⁶⁵. És especialment sensible la qüestió de l'actualitat de la informació. Convé exigir uns terminis curts d'actualització i que el seu incompliment comporti l'exigència de responsabilitats¹⁶⁶.

En aquest àmbit fóra convenient que l'autoritat independent encarregada de vetllar pel dret d'accés estigués habilitada per requerir a les autoritats el compliment de les obligacions de transparència activa, ja sigui d'ofici o per denúncia. Aquesta previsió és recollida expressament per l'article 9 de la Llei 19/2013, que l'atribueix com una de les funcions encomanades al CTBG, de la mateixa manera que fa l'article 41.1 g) de la Llei d'Andalusia a favor del seu Consell de Transparència i Protecció de Dades. La PLT, en canvi, com ja hem referit anteriorment, opta per no atribuir aquesta funció a la comissió encarregada de resoldre les reclamacions en matèria d'accés a la informació pública.

4.12.5. *Mitjans electrònics*

La difusió activa d'informació pública d'interès general s'instrumenta fonamentalment per mitjans electrònics, ja sigui a través dels anomenats «portals electrònics de transparència», o bé quan els organismes públics fan ús de la seva seu electrònica, entre altres canals telemàtics.

Certament, l'enorme expansió de l'ús de les tecnologies de la informació i la comunicació, fruit d'un autèntic «esclat de dades», facilita la tasca de difusió proactiva d'informació pública, que origina el fenomen conegut com a *open data*.

L'*open data* té com a finalitat fonamental la transparència, però també permet respondre a les necessitats de reutilització de la informació i les possibilitats econòmiques potencialment associades amb aquesta. Ahora,

¹⁶⁵ Vid. art. 9 Llei 29/2010, de 3 d'agost, de l'ús dels mitjans electrònics al sector públic de Catalunya.

¹⁶⁶ Vid. apartat 4.8.2.2. d'aquest estudi.

L'*open data* comporta nous canals de participació i de col·laboració de la ciutadania amb els poders públics.

L'Oficina està plenament convençuda dels efectes beneficiosos que ha de tenir l'*open data* per a les exigències de transparència i anima els nostres decisors públics a continuar aprofundint en les seves possibilitats, prenent com a referent models d'èxit contrastat com el britànic¹⁶⁷.

4.12.6. Publicitat de les sessions

Hem comprovat en l'apartat 3 d'aquest treball com hi ha diverses normes en el nostre ordenament jurídic que preveuen que determinades actuacions en què es manifesta l'exercici del poder tinguin caràcter públic.

La transparència i l'accés a la informació, com ja s'ha exposat reiteradament al llarg d'aquest estudi, no només fan referència a poder conèixer un document o un registre, sinó a la possibilitat de ser present i observar totes les sessions que duguin a terme els òrgans públics col·legiats.

En dret comparat, aquesta possibilitat és coneguda i reconeguda amb el nom de *sessions obertes* i consisteix en habilitar per a la ciutadania un espai institucional per tal que observi el procés de presa de decisions¹⁶⁸.

Cal tenir present que la mera comunicació o publicació del resultat de les sessions, és a dir, de les decisions que s'hi adopten, no sempre resultarà suficient per jutjar adequadament els motius reals pels quals es van adoptar. En aquests casos, la satisfacció de la transparència no pot esperar a conèixer el resultat sinó que s'ha d'avançar al moment del procés d'adopció de la decisió.

Segons el parer de l'Oficina aquest principi de reunions obertes al públic hauria de generalitzar-se en les nostres institucions i caldria reduir a la mínima expressió aquells casos en què siguin permeses les reunions secretes, fins i tot en els òrgans de caràcter polític.

¹⁶⁷ <http://data.gov.uk/>

¹⁶⁸ Als Estats Units d'Amèrica, la *Government in the Sunshine Act*, de 1976, va tenir com a objectiu proveir l'accés a les reunions de les agències federals.

A la República Argentina, el Decret 1172/2003 d'accés a la informació pública conté un annex VII relatiu al Reglament general de reunions obertes dels ens reguladors dels serveis públics.

La regla general hauria de ser la del caràcter públic de les sessions. Només podrien mantenir-se en secret aquelles en què els temes tractats coincidissin amb els que la llei d'accés a la informació hagués qualificat d'excepcions o límits al dret d'accés.

Finalment, propugnem que sigui de lliure accés el contingut íntegre de les actes en les quals es documenta la sessió, sense més restriccions que les que puguin derivar-se de l'aplicabilitat d'alguna de les excepcions previstes a la llei d'accés a la informació pública. La mateixa llei de transparència hauria de fixar un termini curt –no superior a 10 dies– per tal que les actes es publiquessin a internet i alhora estiguessin a disposició de qualsevol persona que les sol·licités, sense que aquest termini hagi de restar condicionat pel tràmit d'aprovació de l'acta.

4.13. La llei de transparència com a norma supletòria i de mínims

La vocació de tota llei de transparència i accés a la informació pública és clarament transversal, atès que no està pensada per disciplinar sectors concrets de la realitat sinó per fer-ho amb caràcter general, cosa que serveix com a norma de referència en la matèria.

Tanmateix, com a norma, la llei d'accés a la informació pública s'integrarà en l'ordenament jurídic i haurà de conviure amb altres normes sectorials en àmbits materials concrets que poden contenir previsions en relació amb el deure de transparència de cadascuna d'aquestes matèries.

La coherència del sistema de transparència pot venir de la mà de la tècnica de la norma supletòria: fóra bo que tota llei de transparència reconegués expressament la propietat de la supletorietat general i establís que les seves previsions resultaran aplicables en tot allò que no prevegin la resta de normes específiques.

En aquest sentit, convé destacar la Disposició addicional primera de la Llei 19/2013, relativa les «[r]egulacions especials del dret d'accés a la informació pública», que preveu de forma expressa, (i) d'una banda, que l'accés pels qui tenen la condició d'interessats als documents que integren un expedient administratiu relatiu a un procediment administratiu en curs, es regirà «per la normativa reguladora del corresponent procediment administratiu» – apartat 1r de la Disposició–; (ii) alhora, al seu apartat 2n la Disposició preveu que «[e]s regiran per la seva normativa específica, i per aquesta llei amb

caràcter supletori, aquelles matèries que tinguin previst un règim jurídic específic d'accés a la informació»¹⁶⁹. En aquest sentit, l'apartat tercer indica, a mode exemplificatiu, que la Llei 19/2013 serà d'aplicació, en allò no previst en llurs respectives normes reguladores, a l'accés a la informació ambiental i a la destinada a la reutilització.

Idèntica previsió de supletorietat es conté a la Disposició addicional quarta de la Llei d'Andalusia; i en termes similars és també recollida la naturalesa supletòria de la Llei d'Extremadura respecte de regulacions especials d'obligacions de transparència i del dret d'accés –a la seva Disposició addicional 6a–; també la Disposició addicional 7a de la Llei foral de Navarra al·ludeix a aquesta aplicació supletòria, encara que en relació tan sols amb algunes de les regulacions especials del dret d'accés.¹⁷⁰

Per la seva banda, la PLT, a la Disposició Final Primera, a l'hora de descriure la naturalesa de la llei proposada, exposa, en el seu apartat 1r, que la mateixa «té la condició de norma reguladora dels drets, les obligacions i les garanties bàsiques en les matèries que regula, que són aplicables amb caràcter general a l'actuació i el funcionament de l'Administració pública.» L'apartat segon completa aquesta vocació bàsica i general del règim regulat, en el sentit d'al·ludir a les lleis sectorials i al seu deure d'explicitar i justificar les excepcions que puguin establir, eventualment, respecte del règim general.

En qualsevol cas, l'aplicabilitat directa de les normes de transparència previstes en les lleis sectorials no hauria de constituir un pretext per rebaixar l'estàndard de garantia de la transparència que dispensi la llei de transparència, la qual ha de ser concebuda com a «norma de mínims».

¹⁶⁹ En sentit similar, *vid.* la disposició addicional setena de la Llei foral 11/2012.

¹⁷⁰ DA 7a Llei Foral: «1. Es regiran per la seva normativa específica la matèria tributària, sanitària i, en general, la resta de les matèries que tinguin previst en normes amb rang de llei un règim específic d'accés a la informació pública.

2. No obstant això, el disposat en aquesta Llei Foral serà d'aplicació, en el no previst en les respectives normatives específiques, a la informació ambiental, a la relativa a l'ordenació del territori i urbanisme, i a l'existent en arxius històrics de titularitat pública, així com a qualsevol altre supòsit en el qual, per normativa foral, es reconegui als ciutadans i ciutadanes, sense necessitat de motivació, un dret d'accés a qualsevol informació de caràcter públic que obri en poder de les Administracions Públiques.»

Únicament, en aquells àmbits objecte de les limitacions previstes en la llei d'accés mateixa, resultaria admissible que la legislació específica fos més restrictiva¹⁷¹.

¹⁷¹ Seria el cas, per exemple, de la normativa relativa als secrets oficials, entre d'altres.

5. Conclusions

En aquest darrer epígraf, posem a disposició de la persona lectora una síntesi del present estudi.

Dividim les nostres conclusions en dos subapartats: en el primer, que hem denominat *decàleg*, s'ha fet l'esforç de condensar en deu idees clau els principis que inspiren aquestes conclusions, segons el parer de l'Oficina Antifrau de Catalunya, i que, en conseqüència, haurien de tenir reflex en tot sistema de transparència; en el segon, dedicat a les conclusions generals i recomanacions, s'hi podrà trobar un resum de l'estudi amb la pretensió de sintetitzar el posicionament tècnic de l'Oficina sobre quins haurien de ser els continguts de qualsevol norma que tingui per objecte la regulació del dret d'accés a la informació. En aquest subapartat oferim també algunes recomanacions destinades a ajudar els futurs legisladors sobre la matèria i els decisors públics en general tant en el moment de generar les normes com després a l'hora d'aplicar-les.

L'Oficina Antifrau de Catalunya efectua les seves indicacions amb el ple convenciment que ara és el moment idoni per tal que la transparència, fonamentada en el dret d'accés a la informació pública, tingui el reconeixement legislatiu que fins ara li havia estat negat i passi a formar part integrant i definitiva de la nostra cultura jurídica pública, com a instrument de bon govern al servei de la democràcia.

5.4. Decàleg

1. **Bona governança.** La transparència no és un fi en si mateix. És un instrument: permet que una ciutadania ben informada pugui participar en els assumptes públics i exercir un control saludable exigint el retiment de comptes. Alhora, l'efecte disciplinador que produeix sobre els decisors públics el fet de tenir consciència que allò que fan podrà ser observat contribueix a prevenir la corrupció.

2. **Dret a saber i principi democràtic.** L'accés a la informació pública és un autèntic dret públic subjectiu. La informació és poder. El coneixement de què disposen els nostres poders públics en l'exercici de les seves funcions

interessa a tothom: del poble emanen els poders públics. I, per aquest motiu, la informació que aquests manegen (posseeixen) –per haver-la generada o per haver-la rebuda en l'exercici de les seves funcions– ens interessa a tots, i tenim el dret a conèixer-la. Poden haver-hi secrets però són l'excepció.

3. Conscienciació col·lectiva. La llei d'accés a la informació ha de comportar una veritable revolució en la cultura administrativa del secretisme. Per això caldrà que tant les autoritats i els funcionaris cridats a aplicar-la com els seus beneficiaris «se la creguin». Es constata la necessitat d'un pla formatiu adreçat als servidors públics i de campanyes de divulgació entre la ciutadania.

4. Principi de legalitat. La seva protecció s'ha de dur a terme mitjançant una llei específica que no hauria de deixar al marge cap poder de l'Estat.

5. Informació pública. La informació no es pot entendre reduïda a aquells documents o continguts que siguin directament explotables per trobar-se en un suport; ha d'incloure també totes les dades d'interès públic, encara que per alliberar-les calgui una tasca prèvia de reelaboració (cerca, recopilació, sistematització, refosa, deducció o anàlisi).

6. Gestió de la informació. La transparència pública es recolza necessàriament sobre un sistema documental d'arxius. L'organització dels arxius ha de permetre localitzar la informació amb criteris d'homogeneïtat i interoperabilitat.

7. Sistema d'excepcions relatives. Com a excepció a la regla general, les societats democràtiques poden limitar, per llei i per un temps definit, l'accés a informacions que puguin causar un perjudici (a la seguretat pública, a les dades de caràcter personal, a investigacions criminals, als processos de presa de decisions...). En l'aplicació d'aquestes limitacions sempre caldrà ponderar els interessos en joc per determinar si en el cas concret ha de prevaldre l'accés a la informació sobre el secret.

8. **Publicitat activa.** Els poders públics, sense necessitat de sol·licitud, han de posar a disposició de tothom informació d'interès públic de qualitat, pertinent, aprofitable i actualitzada. Com més sigui la informació que es posi a disposició del públic per aquesta via menor serà la necessitat que la ciutadania hagi de formular sol·licituds concretes.

9. **Principi de garantia procedimental.** Tota sol·licitud d'accés ha de ser resolta de forma expressa, amb promptitud i sense cost per a la ciutadania. La llei ha de garantir l'audiència de terceres persones implicades a fi i efecte que la ponderació tingui en compte llurs drets o interessos. La manca de resposta expressa hauria de tenir valor estimatori (silenci positiu).

10. **Principi de tutela i especialització.** La llei ha de preveure un sistema de reacció eficaç per al cas que sigui denegat l'accés a la informació pública. Convé encomanar la tutela del dret a un organisme independent que tingui atribuïdes funcions de control com ara, facultats decisòries en fase d'impugnació o de recomanació i persuasió. L'Oficina Antifrau de Catalunya és una institució específicament dirigida a preservar la transparència i la integritat de les administracions i del personal al servei del sector públic a Catalunya.

5.5. Conclusions generals i recomanacions

I. Aspectes generals

Objecte de la Llei.- Aquesta oficina entén que la llei de transparència només ha de tenir per objecte el dret d'accés a la informació pública i la transparència activa. Per tant, no ha d'abastar matèries com el bon govern o els compromisos ètics que, si bé poden tenir una certa relació en algun dels seus continguts, responen a una altra finalitat i, sovint, tenen un àmbit d'aplicació diferent.

Com a recomanació de caràcter sistemàtic, convindria que la Llei reguladora comencés reconeixent el dret d'accés a la informació (títol/capítol I). La transparència, en puritat, no és altra cosa que l'instrument per fer efectiu aquest dret.

Titularitat.- En atenció al principi de màxima accessibilitat, cal reconèixer la titularitat del dret d'accés a la informació pública amb caràcter universal, per la qual cosa l'han de poder exercir totes les persones; físiques i jurídiques, privades o públiques, i amb independència de la seva vinculació política de ciutadania, nacionalitat o veïnatge.

Per coherència amb una interpretació favorable al dret, cal tenir en compte la improcedència que les autoritats exigeixin cap posició subjectiva qualificada del sol·licitant (interès legítim), ni cap justificació de les raons que motiven la sol·licitud d'informació. Fins i tot, en determinats supòsits, hauria de resultar innecessària la identificació del sol·licitant.

Subjectes obligats.- El mateix principi d'accessibilitat màxima requereix també que el dret d'accés a la informació pública es pugui exercir, tret de determinades excepcions, davant de qualsevol poder públic.

A aquest efecte, convé concebre el sector públic, primerament, com el conjunt d'autoritats que componen el poder executiu: les administracions públiques i els seus ens dependents, els òrgans amb reconeixement estatutari o constitucional, aquells altres que tinguin encomanades funcions de regulació, supervisió i/o control, i els òrgans de govern (en aquest darrer cas, resten obligats tant en l'exercici de la seva activitat administrativa, com pel que fa a aquelles accions polítiques ja definides o programades).

En segon terme, la desitjable transversalitat de la llei d'accés a la informació també ha d'abastar els poders legislatiu i judicial. Així, el concepte de sector públic ha de comprendre igualment l'activitat material i administrativa desenvolupada tant pel poder judicial (el que es coneix com a «administració de l'Administració de justícia») com pel poder legislatiu, això és, en matèria de personal, administració i gestió patrimonial. Cal afegir com a subjecte obligat el Consell General del Poder Judicial. Igualment l'activitat legislativa, estretament vinculada a l'interès general, ha de poder ser accessible sense restriccions.

En canvi, se suscita més controvèrsia a l'entorn de les informacions que es generen en l'exercici de la funció jurisdiccional (Administració de justícia). En relació amb aquesta funció pròpia del poder judicial, convé distingir dos moments: la informació disponible en el decurs de tramitació dels procediments judicials, que es troba sotmesa al règim especial previst en els articles 235 i 266 de la LOPJ, que exigeix la concurrència d'un interès legítim per a l'accés; i les informacions contingudes en els procediments judicials finits (informació arxivada i resolucions judicials), que sí que haurien de

restar sotmeses al règim general d'accés a la informació pública i, per tant, desvinculades de cap requisit de legitimació, tenint en compte les obligacions de publicitat activa i les possibilitats de reutilització que tenen per objecte aquesta mateixa informació.

Està àmpliament consensuada la inclusió, també en l'àmbit subjectiu de les normes reguladores del dret d'accés a la informació pública, de les persones prestadores o proveïdores de serveis públics, o que exerceixen funcions públiques o potestats administratives, pel que fa a la informació que es genera en el si d'aquestes funcions estrictament públiques, desenvolupades per aquestes (prestacionals o administratives). Constatem, però, que a l'estat espanyol les iniciatives normatives en matèria d'accés a la informació pública atribueixen a aquests subjectes privats una aplicació subjectiva de la norma diferenciada de la resta de subjectes obligats, en el sentit que el deure de facilitar informació del prestador del servei públic o contractista només s'haurà de complir davant de l'Administració, organisme o ens amb què aquell subjecte privat estigui vinculat, i no directament davant el sol·licitant de la informació.

Fins i tot diversos estats d'Europa han acollit en les seves normes respectives sobre accés a informació pública la necessitat de fer transparent l'activitat que, tot i ser executada per subjectes privats, hagi estat subvencionada o d'alguna forma finançada amb fons públics. En aquests casos, només es podran exigir els deures de transparència i accés a informacions d'interès públic pel que fa a les activitats privades finançades amb fons públics. En aquest sentit, correspon al legislador valorar la conveniència d'incloure els partits polítics i els sindicats entre els subjectes obligats.

Objecte del dret.- És «informació pública», als efectes d'una llei reguladora de la transparència i del dret d'accés, aquella que es troba en poder de qualsevol dels subjectes obligats, amb independència que aquests la generin, la rebin o la incorporin per qualsevol via.

Algunes normatives, però, al·ludeixen al terme «documents» o «documents públics» per referir-se a l'objecte del dret; aquesta terminologia només resulta admissible si es defineix amb el mateix concepte que s'atorga a la «informació pública».

En relació amb aquesta qüestió, considerem essencial que la norma s'esforci a determinar les dades que cal entendre integrades en el concepte i, alhora, delimiti acuradament les possibles exclusions, que restarien al marge del dret d'accés:

No només s'ha de garantir l'accés a les dades documentades, sinó també a aquelles que no es troben materialitzades en un suport concret: el fet que l'obtenció i posterior lliurament no puguin ser-ho directes, sinó que requereixin dels subjectes obligats una tasca prèvia de cerca, recopilació, sistematització, refosa, deducció o anàlisi (el que ha estat identificat amb el terme de «reelaboració»), no pot constituir impediment per al seu lliurament a la ciutadania.

Per contra, cal excloure del dret aquelles sol·licituds d'informacions «a la carta» o «a demanda», en la mesura que requereixen una tasca completa d'elaboració *ad hoc* per part de l'autoritat pública i, per tant, signifiquen que el sol·licitant obtingui un assessorament, una orientació o una opinió que no es corresponen amb els principis de transparència dels poders públics.

D'altra banda, una tendència generalitzada tant en la normativa com en la doctrina sobre transparència i dret d'accés és l'exclusió del concepte d'informació pública de les dades o els documents que encara no estan acabats (esborranys), en la mesura que no incorporen cap manifestació d'expressió humana perfeccionada i, per tant, constitueixen informació inexistent.

Finalment, quan la informació hagi estat generada o obtinguda amb vocació de ser coneguda per la societat o per determinats destinataris (informació de «caràcter extern») no resulta qüestionable l'exercici del dret d'accés.

Ara bé, suscita controvèrsia admetre un interès públic per tal d'accedir a aquella altra informació que, en constituir un antecedent de l'anterior, tingui caràcter preparatori, auxiliar o de suport (opinions, comunicacions o informes interns). En aquest punt, i en contra de les propostes normatives del nostre entorn immediat, des de l'Oficina entenem que els efectes interns o externs amb què ha estat obtinguda o generada la informació no alteren *per se* la naturalesa d'informació d'interès públic que, en ambdós casos, pot ser present, de tal manera que promoure una visió del dret d'accés limitada en tot cas al «document final» en suposaria una restricció no justificada. De l'anterior es desprèn que ha de ser possible facilitar l'accés a la documentació «interna», que, tanmateix, podria veure's limitat en supòsits en els quals, prèvia ponderació, es justifiqui motivadament que l'accés pot condicionar, comprometre o perjudicar greument el mateix procés de presa de decisions finals.

Límits al dret d'accés.- La selecció i ponderació adequades de les limitacions al dret d'accés són elements crítics.

El dret d'accés a la informació pública ha de ser considerat la regla general, per la qual cosa, qualsevol àmbit d'excepció o limitació del dret ha de quedar establert, a tall de llista tancada, de forma expressa i per una norma amb rang de llei que motivi i fonamenti la seva previsió en raons objectives.

Igualment, en la definició de les limitacions del dret, és exigible l'ús de termes clars que eliminin qualsevol dubte interpretatiu en favor de la concreció del supòsit que s'exceptua, la qual cosa obliga el legislador a evitar emprar conceptes ambigus o indeterminats (com ara «interessos econòmics i comercials» o «política econòmica»).

En el moment d'aplicar les limitacions previstes, caldrà, primerament, interpretar els supòsits descrits de forma restrictiva, i després –tenint en compte que qualsevol limitació ha de ser entesa amb caràcter relatiu–, no només s'haurà d'avaluar necessàriament el dany que l'accés podria originar al bé jurídic protegit per l'excepció (test del dany) sinó que, a més, caldrà ponderar que la lesió als interessos protegits sigui superior a l'interès públic prevalent en l'accés a la informació (test de la ponderació).

En darrera instància, convé tenir present que qualsevol limitació ha de ser aplicada durant el temps que estrictament requereixi la protecció del bé, i atenint-se, en tot cas, al principi de proporcionalitat.

La privacitat, mitjançant la protecció de les dades de caràcter personal, constitueix l'excepció més comunament al·legada per denegar l'accés a la informació. La normativa de protecció de dades, però, ha de suposar un suport actiu i no pas un obstacle per a altres interessos legítims bàsics com és el de la transparència.

Els legisladors, en els casos en què entre les dades sol·licitades apareguin dades de caràcter personal, semblen optar per presumir el dany. Caldrà, però, en termes generals, que els subjectes obligats ponderin (i motivin), cas per cas, quin dels interessos implicats (dades personals – dret a saber) resulta prevalent.

Tanmateix, en relació amb les dades especialment protegides (dades sensibles), les actuals propostes normatives semblen ometre l'exigència del test de ponderació i converteixen així l'aplicació de la limitació en una excepció absoluta «qualificada»; aquesta Oficina entén, però, que, tot i l'especial protecció de les dades sensibles, aquestes han de passar igualment pel test de la ponderació, en la mesura que també aquí pot concórrer un interès públic superior pel que fa al seu accés.

En darrer terme, i en relació amb les dades referides a l'exercici de les funcions pròpies dels poders públics, el règim de protecció de dades exceptua el seu tractament del requeriment de consentiment de la persona interessada, per la qual cosa no haurien de representar cap limitació a l'exercici del dret d'accés, tret que continguin alhora dades personals sensibles o especialment protegides, la qual cosa requerirà l'oportuna ponderació prèvia.

Així doncs, podem afirmar que no hi ha una autèntica necessitat de regular la protecció dels drets dels titulars de les dades de caràcter personal de manera diferenciada a la resta de limitacions al dret d'accés a la informació, ja que basta incloure aquesta protecció, com una més, en la relació de les limitacions (relatives) que estableixi la llei reguladora del dret d'accés a la informació pública.

L'accés parcial a la informació sol·licitada.- En virtut del principi de màxima transparència i accessibilitat, les tècniques de dissociació o anonimització de dades han de constituir eines idònies per garantir l'accés parcial a la informació sol·licitada en els casos en els quals es conclou que el dret a la privacitat o qualsevol altra de les limitacions del dret d'accés no afecten la totalitat de la informació.

Tan sols podrà ser rebutjat l'accés parcial en els supòsits en els quals comporti una informació enganyosa o mancada de sentit, o bé suposi una càrrega manifestament desraonada per al subjecte obligat. Ambdues circumstàncies han de ser provades per l'autoritat pública, que haurà de tenir en compte, a aquest efecte, que la càrrega «desraonada» ha de ser flagrant o evident i, alhora, referir-se a la tasca de supressió d'informació, no al volum ni a la complexitat de la informació inicialment sol·licitada.

Davant l'eventualitat que l'accés parcial pugui no satisfer l'interès de la persona sol·licitant de la informació pública, seria recomanable que el subjecte obligat concedís, abans de la resolució, l'oportú tràmit d'audiència.

En qualsevol cas, i abans de resoldre una eventual desestimació completa de la sol·licitud, l'autoritat pública hauria de prendre determinades mesures, com ara consultar amb el titular dels interessos protegits per la limitació aplicable, per tal d'intentar aconseguir-ne el seu consentiment, o estudiar totes les possibles alternatives a la denegació total i, en darrera instància, explicar detalladament els motius de la denegació.

II. Garanties procedimentals

Sol·licitud.- La sol·licitud d'accés a la informació s'ha de tractar sota el punt de vista del principi d'antiformalisme, per la qual cosa s'haurien d'admetre sol·licituds formulades oralment.

En aquest mateix sentit, la presentació de la sol·licitud s'ha de poder efectuar per qualsevol mitjà, sempre que permeti deixar constància del seu contingut.

En la mesura que no sempre serà possible que el sol·licitant conegui l'autoritat que ha elaborat o posseeix la informació que sol·licita, que, a més, pot trobar-se en mans de més d'una autoritat o subjecte obligat, els principis de coordinació, interoperabilitat administrativa, antiformalisme del procediment administratiu, finestra única i *in dubio pro actione* impedeixen poder-li exigir que presenti la petició a l'entitat o unitat concreta que posseeix la informació. En consonància, caldrà que la norma prevegi mecanismes de col·laboració administrativa per garantir la derivació de les sol·licituds als òrgans que efectivament disposin de la informació.

Davant de qualsevol defecte que es pugui advertir en els requisits i els continguts preceptius de la sol·licitud el subjecte obligat ha de concedir al sol·licitant un termini d'esmena de la sol·licitud imprecisa o incompleta. En cas que, un cop transcorregut aquest termini, no s'hagi produït l'esmena, caldrà arxivar la petició per desistiment.

Tenint en compte que les causes d'inadmissió de les sol·licituds aboquen el subjecte obligat a haver de decidir, motivadament, la manca d'iniciació del procediment resolutori de la petició d'accés, cal que el legislador sigui especialment curós a l'hora de fixar els motius que justifiquin aquests supòsits i els distingeixi de qualsevol de les limitacions o excepcions al dret d'accés. En aquest sentit, la llei reguladora del dret d'accés a la informació hauria de cenyir les causes d'inadmissió:

- (i) a supòsits d'exclusió del concepte d'informació pública;
- (ii) cas en què, tot i haver requerit al sol·licitant que esmeni la petició per manca de concreció suficient en la identificació de la informació que se sol·licita, la determinació de la informació objecte de la sol·licitud continuï essent excessivament general;
- (iii) a sol·licituds que, atès el seu caràcter manifestament desraonat o repetitiu, incorrin en abús del dret i contravinguin la finalitat mateixa de transparència del dret d'accés. En aquest cas, la càrrega de prova correspon a l'autoritat que la invoca.

En cap cas no hauria ser motiu d'inadmissió adreçar la sol·licitud a un òrgan que no posseeix la informació que se sol·licita.

Audiència.- En coherència amb la normativa general reguladora dels procediments administratius, i atesa la seva especial transcendència en la matèria, la norma hauria de preveure la concessió d'un tràmit d'audiència a tercers, titulars de drets i interessos que es puguin veure afectats per l'accés sol·licitat, dins d'un termini raonable, no superior a 15 dies hàbils, que suspendrà el termini per resoldre.

Aquest tràmit podria exceptuar-se tan sols quan el nombre excessiu de persones interessades desaconsellés, per raons d'eficàcia i eficiència degudament justificades, l'acompliment d'aquest tràmit.

Resolució.- A fi i efecte de determinar els òrgans o les unitats administratives competents per dictar resolució en el procediment de sol·licitud d'accés a informació pública, la norma hauria de procurar, en primer terme, que les competències per resoldre abastin tots els ens que integren l'àmbit subjectiu de la proposta normativa, i no només les administracions públiques.

Caldrà respectar l'autonomia organitzativa de l'Administració local, les universitats i els poders legislatiu i judicial.

En relació amb els ens privats inclosos en l'àmbit subjectiu, cal aclarir les relacions competencials que s'establiran entre aquests i els subjectes obligats amb els quals es relacionin.

En el supòsit que la llei d'accés optés per configurar òrgans o unitats *ad hoc* especialitzades en la resolució de les sol·licituds, caldrà parlar especial atenció en la concreció del seu àmbit d'actuació competencial, tot especificant-ne les funcions i les competències, d'acord amb criteris objectius i entenedors.

El Conveni del Consell d'Europa núm. 205 imposa el deure d'atendre amb promptitud les sol·licituds d'accés a informació. El marc del dret comparat aconsella no fixar, en cap cas, un termini per resoldre i notificar la resolució superior a 30 dies hàbils.

En qualsevol cas, l'establiment d'un termini inicial per a la resolució no impedeix la possibilitat de preveure'n expressament una pròrroga en supòsits de dificultat especial, que haurà de motivar suficientment el subjecte obligat (documentació voluminosa o obtenció d'informació que requereix una investigació prèvia).

La decisió motivada de pròrroga ha de ser adoptada, i notificada a la persona interessada abans que expiri termini inicial.

Cal que la llei d'accés a la informació pública prevegi expressament que la resolució estimatòria, ja sigui parcial o total, comporta, en el mateix acte i en el mateix moment de la seva notificació el compliment del deure de facilitar l'accés efectiu a la informació sol·licitada, deure que pot ser exceptuat tan sols en determinats supòsits en els quals es justifiqui suficientment la necessitat d'ajornar el lliurament de la informació a un moment posterior al de la notificació de la resolució, en consideració de determinades circumstàncies (en essència, els supòsits d'estimació per silenci positiu).

En canvi, en cap cas l'eventual oposició del tercer al lliurament de la informació no hauria de condicionar l'ajornament de l'accés immediat a la informació: el contrari suposaria alterar el principi d'eficàcia immediata dels actes administratius.

En la mesura que la denegació significa un acte desfavorable o restrictiu de l'exercici de drets subjectius, qualsevol decisió denegatòria d'accés, total o parcial, ha de ser suficientment fonamentada en algun dels límits al dret d'accés a la informació.

El deure de motivació només restaria exceptuat quan en la resolució es fes constar que la indicació de l'existència (o no) de la informació sol·licitada pugui suposar incórrer en alguna de les limitacions del dret d'accés.

Dins del termini legal per resoldre, la resolució s'ha de notificar a les persones interessades, és a dir, al sol·licitant i també a qualsevol altra tercera persona els drets o interessos de la qual puguin resultar afectats per la decisió.

La notificació ha de fer constar les possibilitats d'impugnació de l'acte, tot especificant els òrgans i terminis a aquest efecte.

El sentit del silenci en els supòsits de manca de resolució expressa.- Encara que el deure inexcusable de resoldre i notificar la resolució dins del termini legalment establert recau sobre els subjectes obligats, per als supòsits en què aquest es vulneri, defensem que el sentit del silenci hauria de ser positiu.

L'afirmació és conseqüent tant amb el principi de màxima accessibilitat que inspira el dret d'accés com amb la regla general que l'ordenament juridicopublic preveu per als casos de manca de resolució expressa.

Com a justificació de fons d'aquesta solució, cal destacar que la manca de resolució determina la inexistència d'una ponderació entre els interessos en joc, per la qual cosa tots haurien de situar-se en un mateix nivell, sense que sigui admissible emprar el silenci negatiu com a eina de tutela d'uns interessos (dels tercers) enfront de l'interès en l'accés a la informació pública, i més quan l'audiència al tercer interessat ha significat ja una garantia dels seus drets o interessos.

Gratuïtat.- Convé que la norma prevegi la gratuïtat de l'exercici del dret d'accés, tot i que es pot facultar a l'autoritat a exigir una contraprestació econòmica en els casos que hagi d'expedir còpies dels documents originals, o bé hagi de dur a terme una transposició dels formats originals disponibles.

El valor d'aquesta contraprestació mai no ha de superar el cost del servei.

III. Garanties substantives

Autoritat de tutela.-Una tutela adequada del dret d'accés a la informació imposa que el legislador estableixi els mecanismes de control oportuns que aportin garanties reforçades tendents a l'aplicació correcta de la llei d'accés, sens perjudici de la tutela judicial ulterior.

A l'hora de definir-los, cal que el legislador tingui presents tres grans models de protecció que, d'acord amb el dret comparat, es plantegen com a possibles:

- (i) els tribunals administratius, que representen una via d'impugnació substitutiva dels recursos administratius ordinaris, que han de resoldre els òrgans de caràcter administratiu i col·legiats, i els especialitzats en una matèria (la transparència, en el nostre cas); un exemple seria el Consell de Transparència i Bon Govern, regulat en el Títol III de la Llei 19/2013;
- (ii) els *ombudsmen*, ens públics externs a les administracions públiques que proporcionen una tutela difusa la qual, sense comportar la revisió d'actes administratius concrets, es fonamenta en el control extern de l'actuació pública basat en la persuasió o la recomanació –potestat indicativa–;
- (iii) i l'arbitratge administratiu imposat per llei, en el qual un tercer, extern als poders públics, decideix la controvèrsia entre la persona

que sol·licita la informació pública i el subjecte obligat per la llei d'accés. Aquest és també un mitjà alternatiu a la resolució dels recursos administratius ordinaris, previ a la jurisdicció.

Mentre que els models 1 i 2 no s'exclouen mútuament, sinó que són complementaris i poden, per tant, ser activats de forma simultània o paral·lela, en la mesura que responen a finalitats diferents, l'ús del model d'arbitratge, en canvi, en tant que suposa externalitzar a un tercer la facultat d'*imperium* de revisar els actes administratius, es desaconsella.

De fet, cal recomanar emprar models de tutela mixtos per pal·liar les mancances que l'aplicació de cadascun dels models pot generar en la majoria d'ens o autoritats existents.

L'altre factor que cal prendre en consideració per definir el sistema de tutela que es vulgui adoptar rau en les institucions i els òrgans susceptibles d'exercir les funcions tutelars del dret. En qualsevol cas, l'autoritat escollida ha de complir uns trets o pressupòsits indispensables per a la tutela adequada de la transparència:

- (i) independència o autonomia funcional, tot i que no orgànica o jeràrquica;
- (ii) assumpció de facultats de control o tutela, ja siguin revisores o resolutives, o bé indicatives;
- (iii) especialització en matèria de transparència; i
- (iv) celeritat i gratuïtat en els processos que materialitzen l'exercici de les funcions encomanades en cada cas.

En la mesura que les raons d'oportunitat en l'actual context econòmic aconsellen descartar assignar la funció de control del dret d'accés a un ens o organisme de nova creació, cal que el legislador dugui a terme una tasca d'anàlisi de les institucions públiques existents les característiques i competències de les quals, un cop s'hagi acreditat prèviament que compleixen els trets bàsics que requereix la tutela de la transparència, puguin encaixar millor en les funcions de control que es pretenguin garantir.

Tant el Síndic de Greuges com l'Oficina Antifrau de Catalunya disposen, avui, de clares potestats de control, atorgades per les lleis de regulació respectives. Tot i això, el Síndic de Greuges projecta la seva actuació sobre el conjunt de drets i llibertats reconeguts a la Constitució i l'Estatut, mentre que l'Oficina Antifrau ho fa específicament en l'àmbit de la transparència.

Així mateix, l'assumpció de potestats revisores, amb força executiva, de decisions sobre l'accés a informació pública, podria plantejar problemes en el cas d'un *ombudsman*, en la mesura que tan sols té reconegudes potestats indicatives en les matèries objecte de la seva tutela i atesa la seva plena integració en l'estructura parlamentària.

En qualsevol cas, i atès que la implementació del sistema passarà necessàriament per una modificació de la legislació reguladora de la institució afectada, caldria valorar la conveniència de preveure l'atribució expressa de totes dues funcions, indicativa i revisora, en favor d'un únic organisme.

Règim sancionador.-L'incompliment de les obligacions derivades del dret d'accés a la informació pública ha de tenir com a conseqüència jurídica la responsabilitat correlativa de la persona infractora, atès que la resposta sancionadora, alhora que contribueix a la reafirmació de l'ordenament jurídic, satisfà igualment les necessitats de prevenció general i especial.

Protecció del *whistleblower*.- El règim de transparència i accés a la informació hauria de complementar-se amb el desenvolupament normatiu necessari per atorgar un marc de protecció adequat que constitueixi una alternativa segura al silenci per aquelles persones disposades a denunciar conductes que atemptin contra la integritat.

Publicitat activa.- L'acció de difusió proactiva d'informació per part dels poders públics produeix un efecte inversament proporcional a l'exercici del dret d'accés de la ciutadania. Això és, com més difusió d'iniciativa pròpia, menys necessitat tindrà la ciutadania d'exercir el dret d'accés.

El règim relatiu a l'àmbit subjectiu, els destinataris i les limitacions aplicables a la informació pública objecte de publicitat activa ha de coincidir amb el del dret d'accés.

Correspon al legislador determinar de manera prou àmplia quins seran els continguts que de forma preceptiva hauran de ser objecte de publicitat activa.

Convindria que la llei preveïés la publicació d'aquelles informacions públiques que hagin estat sol·licitades amb més freqüència per la ciutadania.

6. Annex I

	Govern d'Espanya (desembre 2013) <i>Llei 19/2013, de 9 de desembre, de transparència, accés a la informació pública i bon govern</i>	Llei foral Navarra (juny 2012) <i>Llei 11/2012, de 21 de juny, de la transparència i del Govern obert</i>	Llei d'Extremadura (maig 2013) <i>Llei 4/2013, de 21 de maig, de Govern Obert d'Extremadura</i>	Llei d'Andalusia (juliol 2014) <i>Llei 1/2014, de 24 de juny, de Transparència Pública d'Andalusia</i>	Llei de La Rioja (octubre 2014) <i>Llei 3/2014, de 11 de setembre, de Transparència i Bon Govern de La Rioja</i>
Naturalesa del dret d'accés	No dret fonamental, de configuració legal.	No dret fonamental, de configuració legal.	No dret fonamental, de configuració legal.	No dret fonamental, de configuració legal.	No dret fonamental, de configuració legal.
Titularitat del dret d'accés i sol·licitud	Totes les persones. Cal identificació No cal motivar sol·licitud.	Qualsevol ciutadà o ciutadana (sigui quina sigui la seva nacionalitat, domicili o seu). Cal identificació No cal motivar sol·licitud.	Ciutadà, entès com a tota persona que es relaciona amb l'Administració. Cal fer constar la identitat en la sol·licitud No cal motivar sol·licitud.	Totes les persones. Remissió a la legislació que desenvolupa l'art. 105.b) CE	Totes les persones. No cal motivar sol·licitud. Remissió a leg. bàsica
Àmbit subjectiu aplicació	Subjectes obligats: Administracions públiques (AGE, CCAA i locals); entitats gestores i serveis comuns SS; entitats vinculades o dependents; amb funcions de regulació o control extern; universitats públiques; òrgans del poder legislatiu, constitucionals i de govern del poder judicial (respecte a activitats subjectes a dret adm.); societats, fundacions i associacions públiques; Casa del Rei. Deures de publicitat activa exigibles també a partits polítics, organitzacions sindicals i empresarials, i ens privats que rebïn fons públics per sobre de llindars establerts. Deures d'informar als subjectes obligats: subjectes que presten serveis públics, exerceixen potestats adm. i adjudicataris de contractes públics.	Administració pública (també organismes públics vinculats o dependents). Extensió a altres entitats o subjectes, públics o privats, que presten serveis públics. o exerceixen potestats adm. o funcions públiques.	Subjectes obligats: Administració pública autonòmica i local (i ens vinculats, societats, consorcis, fundacions i altres); Universitat d'Extremadura; l'Assemblea, pel que fa a activitats subjectes a dret adm.; Extensió a persones que prestin serveis públics o exerceixin potestats adm.	Subjectes obligats: Administració de la Junta d'Andalusia (agències dependents, ens reguladors i altres integrants), ens locals i ens vinculats; universitats públiques; altres entitats públiques; corporacions, fundacions, associacions i societats públiques; el Parlament i òrgans estatutaris en llurs funcions administratives Per remissió a la norma bàsica: els deures de publicitat activa són exigibles també a partits polítics, organitzacions sindicals i empresarials, i ens privats que rebïn fons públics per sobre de llindars establerts. Sempre que rebïn finançament públic es podran imposar altres exigències de publicitat específiques ("altres subjectes obligats") Deures d'informar als subjectes obligats: subjectes que presten serveis públics, exerceixen potestats adm., adjudicataris de contractes públics i beneficiaris de subvencions.	Subjectes obligats: Administració general, organismes púb., fundacions, consorcis i empreses públiques, Parlament, Universitat i Consell Consultiu. També Administració de Justícia, "quan no contradiguin allò disposat a la legislació processal" o altres normes estatals. Els deures de publicitat activa són aplicables també als partits polítics, organitzacions sindicals i empresarials, i entitats subvencionades amb mateixos límits de la leg. bàsica. Deures d'informar als subjectes obligats: subjectes que presten serveis públics, exerceixen potestats adm., adjudicataris de contractes públics i beneficiaris de subvencions.

	Govern d'Espanya (desembre 2013) <i>Llei 19/2013, de 9 de desembre, de transparència, accés a la informació pública i bon govern</i>	Llei foral Navarra (juny 2012) <i>Llei 11/2012, de 21 de juny, de la transparència i del Govern obert</i>	Llei d'Extremadura (maig 2013) <i>Llei 4/2013, de 21 de maig, de Govern Obert d'Extremadura</i>	Llei d'Andalusia (juliol 2014) <i>Llei 1/2014, de 24 de juny, de Transparència Pública d'Andalusia</i>	Llei de La Rioja (octubre 2014) <i>Llei 3/2014, de 11 de setembre, de Transparència i Bon Govern de La Rioja</i>
Àmbit objectiu aplicació	<p>Informació pública: continguts o documents elaborats o adquirits en exercici funcions públiques i en poder dels subjectes obligats.</p> <p>Causas d'inadmissió: inf. en curs elaboració o publicació gral.; auxiliar o de suport; si cal reelaboració prèvia; sol·licituds adreçades a òrgans que no posseeixen informació o tinguin caràcter abusiu.</p> <p>Remissió: (i) a normes de procediment adm. per accés d'interessats a procediments en curs; i (ii) a aplicació de regulacions especials (supletorietat de la Llei).</p>	<p>Informació pública (elaborada o posseïda per l'adm. pública). Se'n considera la de les entitats i subjectes per extensió si generada o obtinguda en l'exercici/per a l'exercici de la seva activitat pública.</p> <p>Exclou documentació preparatòria i dades no conluses (no formen part expedient adm.).</p> <p>Causas d'inadmissió: consultes jurídiques; peticions d'informe; sol·licituds abusives o genèriques; documentació preparatòria; comunicacions internes sense rellevància o interès públic; informació que no posseeixi l'òrgan a qui s'adreça sol.</p> <p>Remissió a normativa legal específica. Supletorietat gral. en matèria accés inf.</p>	<p>Informació pública: la que ve definida com de lliure accés per ser generada pel sector públic en exercici de llur activitat, funcionament i organització.</p> <p>S'exclou: info. en curs d'elaboració o publicació; auxiliar o de suport i comunicacions internes; la que requereixi reelaboració prèvia.</p> <p>Causas d'inadmissió: les causes excloses i les sol·licituds adreçades a òrgan que no posseeix informació; manifestament repetitives i abusives; afectin a pluralitat de persones sense que se'ls pugui donar trasllat.</p> <p>Remissió a normativa legal específica que prevegi un règim més ampli en publicitat. Reconeixement de supletorietat</p>	<p>Informació pública: continguts o documents, qualsevol que sigui el seu suport o format, que obrin en poder d'alguna de les persones i entitats incloses en el present títol i hagin estat elaborats o adquirits en l'exercici de llurs funcions.</p> <p>Remissió a la legislació que desenvolupa l'art. 105.b) CE</p> <p>Remissió: (i) a normes de procediment adm. per accés d'interessats a procediments en curs; i (ii) a aplicació de regulacions especials (supletorietat de la Llei).</p>	<p>Informació pública: aquella info. posseïda o elaborada pels subjectes obligats que no es trobi subjecta a límits de confidencialitat establerts per la leg. bàsica, en qualsevol suport.</p> <p>No es preveuen</p> <p>Es regula la protecció de dades personals com a límit al dret d'accés en mateixos termes leg. bàsica.</p> <p>Previst accés parcial/dissociació de dades</p>
Límits	<p>Sistema tancat d'excepcions relatives.</p> <p>Dades personals especialment protegides: excepció absoluta (denegació, llevat consentiment o habilitació legal). Excepció relativa per a resta de dades personals. Accés general a dades d'organització, funcionament o activitat públics.</p> <p>Accés parcial llevat que resulti inf. distorsionada o sense sentit.</p>	<p>Sistema obert (remissió a normes amb rang de llei) d'excepcions relatives taxades i limitades temporalment.</p> <p>Excepció absoluta si afecta dades íntimes o que afectin vida privada. Excepció relativa per a resta de dades personals. Accés general a dades d'organització, funcionament o activitat públics. Preval protecció de dades en cas conflicte de drets.</p> <p>Previst accés parcial/anonimitzat.</p>	<p>Sistema obert (remissió a normes amb rang de llei) d'excepcions relatives taxades.</p> <p>Excepció absoluta si afecta dades íntimes o que afectin vida privada. Excepció relativa per a resta de dades personals. Accés general a dades d'organització, funcionament o activitat públics. Preval protecció de dades en cas conflicte de drets.</p> <p>Previst accés parcial/anonimitzat.</p>	<p>Remissió a la leg. bàsica en la matèria, preveient l'aplicació dels límits "durant el període de temps determinat per les lleis" o mentre es mantingui la raó que els justifiqui.</p> <p>Remissió a la leg. bàsica i en matèria de protecció de dades.</p> <p>Remissió a la leg. bàsica pel que fa a l'accés parcial</p>	

	Govern d'Espanya (desembre 2013) <i>Llei 19/2013, de 9 de desembre, de transparència, accés a la informació pública i bon govern</i>	Llei foral Navarra (juny 2012) <i>Llei 11/2012, de 21 de juny, de la transparència i del Govern obert</i>	Llei d'Extremadura (maig 2013) <i>Llei 4/2013, de 21 de maig, de Govern Obert d'Extremadura</i>	Llei d'Andalusia (juliol 2014) <i>Llei 1/2014, de 24 de juny, de Transparència Pública d'Andalusia</i>	Llei de La Rioja (octubre 2014) <i>Llei 3/2014, de 11 de setembre, de Transparència i Bon Govern de La Rioja</i>
Intervenció de tercers	Al·legacions per 15 dies si la informació pogués afectar llurs drets o interessos. Han de ser notificats de la resolució, que ha de ser motivada si el tercer "s'ha oposat". La seva oposició suspèn l'accés fins a fermesa en via contenciosa de la resolució que concedia accés.	Al·legacions per 15 dies si la sol·licitud afecta els seus drets o interessos, sempre que les seves al·legacions puguin determinar sentit resolució. Han de ser notificats de la resolució, que ha de ser motivada si el tercer "ha intervingut". La seva oposició suspèn l'accés fins a fermesa de la resolució que concedia accés.	Al·legacions per 15 dies si la sol·licitud afecta els seus drets o interessos, sempre que les seves al·legacions puguin determinar sentit resolució. Han de ser notificats de la resolució, que ha de ser motivada si el tercer "ha intervingut". La seva oposició suspèn l'accés fins a fermesa de la resolució que concedia accés.	No es regula	No es regula
Termini per resoldre i notificar	Màx. 1 mes, ampliable a un altre per volum o complexitat d'informació. Silenci negatiu.	Màx. 15 dies, ampliables a un total de 30 dies per volum o complexitat d'informació. Silenci positiu.	Màxima celeritat possible i, com a màxim, 30 dies hàbils, ampliable 30 dies més per volum o complexitat d'informació. No es preveu el sentit del silenci	"Menor termini possible", i en qualsevol cas, màxim 20 dies hàbils, prorrogables per altres 20 dies (volum o complexitat d'info.) No es preveu el sentit del silenci	No es regula
Gratuïtat	Gratuïtat general. Possible exacció per expedició còpies o transposició format original.	Gratuïtat per defecte (quan no es disposi el contrari), en l'accés <i>in situ</i> , i enviament electrònic. Remissió a legislació sobre arxius, biblioteques i museus. Possible taxa en còpies i canvi de formats.	Gratuïtat per defecte (quan no es disposi el contrari), en l'accés <i>in situ</i> , i enviament electrònic. Remissió a legislació sobre arxius, biblioteques i museus. Possible taxa en còpies i canvi de formats.	Preveu expressament només dos supòsits de gratuïtat: examen <i>in situ</i> i entrega electrònica	No es regula
Autoritat de control	Consell de Transparència i Bon Govern (CTBG) adscrit al MHAP. Pluralitat de funcions: -assessora, informa, recomana. -reclamació potestativa davant CTBG, substitutiva de recursos administratius. Resolució: es publicarà i es comunicarà al Defensor Poble. * Les CCAA poden optar per un òrgan independent o subscriure un conveni amb CTBG. -control compliment deures	No prevista: -Recursos administratius i jurisdiccionals ordinaris.* -Queixa ordinària davant <i>ombudsman</i> . *Reclamació davant adm. pública en relació a les entitats públiques, per extensió.	No prevista: (Es constata l'opció de crear-la o bé de subscriure conveni amb el CTBG estatal). -En matèria d'accés, les resolucions seran impugnables per la reclamació especial regulada en norma bàsica estatal -En cas d'eventual vulneració d'altres preceptes de la Llei, remissió als recursos ordinaris adm.	Consell de Transparència i la Protecció de Dades. Pluralitat de funcions: -interpretació, consulta -reclamació potestativa i prèvia a la jurisdicció (remissió a leg. bàsica). Les resolucions es publicaran. -control publicitat activa -instar proc. sancionadors -funcions previstes en leg. sobre protecció de dades	No prevista Expressament es preveu que la reclamació especial prèvia regulada a la leg. bàsica serà competència del CTBG de l'Adm. de l'Estat

	Govern d'Espanya (desembre 2013) <i>Llei 19/2013, de 9 de desembre, de transparència, accés a la informació pública i bon govern</i>	Llei foral Navarra (juny 2012) <i>Llei 11/2012, de 21 de juny, de la transparència i del Govern obert</i>	Llei d'Extremadura (maig 2013) <i>Llei 4/2013, de 21 de maig, de Govern Obert d'Extremadura</i>	Llei d'Andalusia (juliol 2014) <i>Llei 1/2014, de 24 de juny, de Transparència Pública d'Andalusia</i>	Llei de La Rioja (octubre 2014) <i>Llei 3/2014, de 11 de setembre, de Transparència i Bon Govern de La Rioja</i>
	transparència activa i inici p. disciplinària -Col·lab. amb AEPD per a l'adopció conjunta de criteris interpret. de l'excepció de protecció dades personals. -Memòria anual, a presentar a Corts G. -Avaluació aplicació de la Llei				
Publicitat activa (transparència)	Obligació genèrica de publicar periòdicament i electrònica, inf. actualitzada «el coneixement del a qual sigui rellevant per garantir la transparència rel amb el funcionament i control de l'actuació pública». Disposicions específiques poden preveure règim més ampli. Oblig. específiques per: (i) Adm. púb. - inf. institucional i de rellevància jurídica- (ii) per a tots subjectes obligats per Llei -inf. economicopressup. i estadística- (iii) per partits polítics, organitzacions i subvencionats. Previsió de Portal de Transparència (AGE). Publicació informació sol·licitada amb més freqüència	Obligació genèrica de difondre de forma permanent aquella inf. «més rellevant per garantir la transparència de l'activitat». Àmplia llista d'obligacions específiques i foment en certs àmbits de gestió.* Remissió a altres continguts, segons normativa vigent. Previsió de sistema integrat. Preveu un Portal específic del "Govern Obert". * Inclou la informació sol·licitada amb més freqüència.	Àmplia llista d'obligacions específiques i foment en certs àmbits de gestió.* Previsió de sistema integrat. Preveu la creació d'un Portal de Transparència i Participació Ciutadana * Inclou la informació sol·licitada amb més freqüència.	Obligació genèrica de publicar periòdicament i electrònica, inf. actualitzada «el coneixement del a qual sigui rellevant per garantir la transparència (en) el funcionament i control de l'actuació pública». Àmplia llista d'obligacions específiques i foment en certs àmbits de gestió.* Disposicions específiques poden preveure règim més ampli. Nivells d'aplicació de les obligacions, distingint: tots les subjectes obligats per la llei; subjectes de l'art. 3; administracions andaluses; Administració autonòmica; o ens locals. Preveu un Portal de la Junta And. (per a aquest àmbit), que podrà col·laborar amb altres ens *Inclou la informació sol·licitada amb més freqüència i, en l'Adm. de Junta And. i, "en la mesura" possible, tota la info. facilitada en exercici del dret d'accés	Obligació genèrica de publicar periòdicament i electrònica, inf. actualitzada «el coneixement del a qual sigui rellevant per garantir la transparència (en) el funcionament i control de l'actuació pública». Àmplia llista d'obligacions específiques i foment en certs àmbits de gestió. Distingeix diversos nivells d'aplicació d'elles obligacions de transparència segons subjectes obligats. Portal de Transparència a l'Adm. general de La Rioja. Es preveu promoure instruments de col·laboració amb altres subjectes
Continguts addicionals	Títol dedicat al Bon Govern, aplicable a alts càrrecs (adm. central, autonòmica i local): principis ètics i d'actuació informen interpret. i aplicació règim sancionador.	-Participació ciutadana. -Simplificació administrativa. -Qualitat adm. -Ètica i transparència respecte a membres Govern i alts càrrecs	-Bon govern -Participació i col·laboració ciutadanes -Simplificació administrativa	Règim sancionador	-Bon govern -Participació ciutadana -Reutilització -Software lliure

	<p>Govern d'Espanya (desembre 2013)</p> <p><i>Llei 19/2013, de 9 de desembre, de transparència, accés a la informació pública i bon govern</i></p>	<p>Llei foral Navarra (juny 2012)</p> <p><i>Llei 11/2012, de 21 de juny, de la transparència i del Govern obert</i></p>	<p>Llei d'Extremadura (maig 2013)</p> <p><i>Llei 4/2013, de 21 de maig, de Govern Obert d'Extremadura</i></p>	<p>Llei d'Andalusia (juliol 2014)</p> <p><i>Llei 1/2014, de 24 de juny, de Transparència Pública d'Andalusia</i></p>	<p>Llei de La Rioja (octubre 2014)</p> <p><i>Llei 3/2014, de 11 de setembre, de Transparència i Bon Govern de La Rioja</i></p>
		<p>(Codi de bon govern; conflicte interessos; retribucions; cessanties; inventaris traspàs funcions). -Mandat de formació al personal.</p>			

7. Annex II

18 de juny de 2014

BUTLLETÍ OFICIAL DEL PARLAMENT DE CATALUNYA

Núm. 341

<p>3. TRAMITACIONES EN CURS</p> <p>3.1. PROJECTES I PROPOSICIONS DE LLEI I ALTRES PROPOSTES DE NORMA</p> <p>3.1.1. PROJECTES DE LLEI</p> <p>Projecte de llei de l'acció exterior de Catalunya Tram. 200-00009/10</p> <p>Pròrroga del termini de presentació d'esmenes a l'articulat</p> <p>Sol·licitud: Grup Parlamentari d'Esquerra Republicana de Catalunya; Grup Parlamentari del Partit Popular de Catalunya (reg. 69952; 69960). Pròrroga: 1 dia hàbil; última. Finiment del termini: 19.06.2014; 09:30 h. Acord: Mesa del Parlament, 17.06.2014.</p> <hr/> <p>Projecte de llei de creació de l'impost sobre les emissions contaminants d'òxids de nitrogen a l'atmosfera que produeix l'aviació comercial, de l'impost sobre la producció termonuclear d'energia elèctrica per la seva incidència en el medi ambient i de l'impost sobre l'emissió de gasos i partícules a l'atmosfera Tram. 200-00016/10</p> <p>Pròrroga del termini de presentació d'esmenes a l'articulat</p> <p>Sol·licitud: Grup Parlamentari del Partit Popular de Catalunya (reg. 69961). Pròrroga: atesa la tramitació d'urgència acordada, 4 dies hàbils (del 23.06.2014 al 27.06.2014). Finiment del termini: 30.06.2014; 09:30 h. Acord: Mesa del Parlament, 17.06.2014.</p> <hr/> <p>Projecte de llei de cooperatives Tram. 200-00020/10</p> <p>Pròrroga del termini de presentació d'esmenes a la totalitat</p> <p>Sol·licitud: Grup Parlamentari del Partit Popular de Catalunya (reg. 69962). Pròrroga: 5 dies hàbils (del 26.06.2014 al 02.07.2014). Finiment del termini: 03.07.2014; 09:30 h. Acord: Mesa del Parlament, 17.06.2014.</p> <hr/>	<p>3.1.2. PROPOSICIONS DE LLEI</p> <p>Proposició de llei del règim especial d'Aran Tram. 202-00055/10</p> <p>Pròrroga del termini per a proposar compareixences</p> <p>Sol·licitud: Grup Parlamentari d'Esquerra Republicana de Catalunya (reg. 70574). Pròrroga: 3 dies hàbils (del 25.06.2014 al 27.06.2014). Finiment del termini: 30.06.2014; 09:30 h. Acord: Mesa del Parlament, 17.06.2014.</p> <hr/> <p>Proposició de llei de transparència, accés a la informació pública i bon govern Tram. 202-00056/10</p> <p>Text elaborat per la Ponència Reg. 70228/ Admissió a tràmit: Mesa del Parlament, 17.06.2014</p> <p>A la Mesa de la Comissió d'Afers Institucionals</p> <p>La Ponència de la Comissió d'Afers Institucionals, nomenada el 8 de febrer de 2013 i integrada pels diputats Lluís M. Corominas i Díaz i Antoni Font Renom, del Grup Parlamentari de Convergència i Unió; Pere Bosch Cuenca i Gemma Calvet i Barot, del Grup Parlamentari d'Esquerra Republicana de Catalunya; Montserrat Capdevila Tatché, en substitució de Jaume Collboni Cuadrado, i Juli Fernandez Iruela, en substitució de Joan Ignasi Elena Garcia, del Grup Parlamentari Socialista; Pere Calbó i Roca i Sergio Santamaría Santigosa, del Grup Parlamentari del Partit Popular de Catalunya; Dolors Camats i Luis i Joan Mena Arca, del Grup Parlamentari d'Iniciativa per Catalunya Verds - Esquerra Unida i Alternativa; Jordi Cañas Pérez i Carina Mejías Sánchez, del Grup Parlamentari de Ciutadans, i Quim Arrufat Ibáñez i David Fernández i Ramos, del Grup Mixt, s'ha reunit al Palau del Parlament els dies 14 de febrer; 1, 8 i 15 de març; 5, 12 i 19 d'abril; 3, 13, 17 i 24 de maig; 7, 14 i 21 de juny; 5, 12 i 19 de juliol; 13 i 20 de setembre; 11 i 18 d'octubre; 15 i 22 de novembre, i 13 de desembre de 2013, i 10 i 17 de gener; 7, 14 i 21 de febrer; 7 i 21 de març; 11 i 22 d'abril; 9 i 30 de maig, i 11 de juny de 2014. Han assessorat la Ponència el lletrat Antoni Bayona Rocamora i l'assessora lingüística Marta Payà Canals, i l'ha assistida la gestora parlamentària Laia Grau i Figueras.</p> <p>Als efectes del que disposa l'article 117 i concordants del Reglament del Parlament, la Ponència proposa la següent:</p>
--	---

Proposició de llei de transparència, accés a la informació pública i bon govern

Exposició de motius

1. Les administracions públiques i les institucions i els organismes públics en general tenen atribuïts funcions, activitats i serveis per a complir finalitats d'interès públic en benefici del conjunt dels ciutadans.

En un context d'estat democràtic i de dret, tots els poders públics tenen la legitimitat que els dóna la participació ciutadana en la seva configuració (de manera directa o indirecta), la qual cosa obliga a donar compte a la ciutadania, d'acord amb el principi de responsabilitat, de la seva activitat i de la gestió dels recursos públics que s'han posat al seu abast.

Les exigències de l'actuació de les administracions amb ple sotmetiment a la llei han estat especial objecte d'atenció per part del legislador des de fa anys, per tal de garantir el compliment del principi de legalitat i la possibilitat que els ciutadans disposin de mecanismes de protecció per a la tutela dels drets i interessos. La lluita contra les immunitats del poder ha estat especialment eficaç en aquest àmbit amb l'adopció de mesures legislatives que permeten controlar la subjecció a la llei i al dret de l'activitat administrativa.

Tanmateix, aquesta constatació no és possible fer-la sobre altres aspectes essencials de l'organització i el funcionament de l'Administració pública, que incideixen directament sobre la seva qualitat democràtica en tant que afecten el coneixement per part de la ciutadania de les dades i de la informació de què disposen les administracions i els poders públics, que són determinants per a la seva presa de decisions i que els ciutadans també han de conèixer per tal de poder avaluar les actuacions públiques i garantir un exercici del poder públic responsable.

Des d'aquesta perspectiva, adquireixen especial rellevància principis com són el de transparència, accés a la informació pública i bon govern, com a principis bàsics que permeten mesurar la qualitat democràtica del funcionament de les administracions públiques. I també la té el de govern obert, com a concepte que permet aprofitar els avantatges dels mitjans electrònics per a configurar un sistema de relacions entre les administracions i la ciutadania més interactiu i més participatiu.

Aquests principis no han estat objecte fins ara d'un tractament legal clar i definit que comporti la seva traducció en drets i obligacions jurídiques. Per aquesta raó, era necessari que el Parlament assumís aquest repte per tal de donar resposta a una demanda social que cada cop exigeix una major transparència sobre el funcionament de les administracions i els processos de presa de decisió, incloent-hi el reconeixement d'un dret ampli d'accés a la informació pública, així com

una major participació en la presa de decisions.

Aquesta llei vol donar compliment a aquesta demanda social mitjançant la concreció i el desenvolupament d'aquests principis, amb voluntat d'estendre el seu àmbit d'aplicació a tots els organismes públics de Catalunya, tinguin o no caràcter administratiu. Al mateix temps, l'establiment d'uns drets i unes obligacions jurídiques correlatives obliga també a la seva protecció amb uns mecanismes de garantia que la mateixa llei estableix, per tal que no quedin com a mers principis programàtics.

2. La llei té com a principal àmbit subjectiu d'aplicació les administracions públiques de Catalunya, noció que inclou l'Administració de la Generalitat i els ens locals, així com tots els organismes i entitats de naturalesa administrativa dependents o vinculats a aquestes administracions.

Tanmateix, atesa la diversitat de les organitzacions administratives i el fet cada cop més estès que activitats públiques o d'interès públic siguin desenvolupades per agents privats, la llei també amplia el seu àmbit aplicatiu a les persones privades que exerceixen aquestes activitats, sens perjudici que en aquests casos el compliment de les obligacions de transparència i informació es faci efectiu per mitjà de les administracions públiques responsables del servei o de tutelar-lo. També, des de la perspectiva privada, la llei regula el Registre de grups d'interès amb la finalitat que els ciutadans puguin identificar les persones que actuen com a tals i conèixer les relacions que tenen amb l'Administració en defensa d'interessos concrets, així com les regles ètiques a les quals han d'ajustar el seu capteniment.

Finalment, cal destacar que la llei desplega també els seus efectes sobre totes les altres institucions públiques que no són administracions públiques en la part que realitzen funcions administratives per raó del seu funcionament o en els aspectes institucionals respecte dels quals es considera també exigible un deure de transparència i informació. Aquesta subjecció a la llei no es pot fer, però, sense tenir en compte l'autonomia organitzativa de què disposa la majoria d'aquestes institucions, que és especialment important en el cas del Parlament de Catalunya, amb relació al qual s'estableix un règim especial d'aplicació d'acord amb la seva pròpia normativa interna.

3. La regulació de la transparència en l'activitat pública és un dels pilars bàsics de la llei. Aquesta regulació entén la transparència com una obligació a càrrec de l'Administració, que ha de facilitar de manera proactiva –és a dir, sense necessitat de demanda expressa– la informació sobre dades i continguts de diversa naturalesa que són referencials respecte de la seva organització, funcionament, presa de decisions més importants i la gestió dels recursos públics. D'aquesta manera es dóna compliment al mandat de l'article 71.4 de l'Estatut d'autonomia, que obliga l'Administració de la Generalitat a fer pública la informació necessària perquè

la ciutadania en pugui avaluar la gestió.

La llei determina d'una manera molt àmplia els diversos continguts de l'obligació de transparència (informació institucional i organitzativa, gestió econòmica i pressupostària, informació de rellevància jurídica, programació i planificació, contractació pública, activitat subvencional, etc.), i les regles a les quals resta sotmesa, especialment aquelles que han de garantir el seu fàcil accés, consulta i comprensió, la seva neutralitat, la seva actualització, així com els límits que deriven de la protecció d'altres drets.

Requereix una menció especial la creació del Portal de la Transparència, que és l'instrument bàsic i general per a facilitar a la ciutadania la informació de forma integrada de totes les administracions públiques. Aquest portal es configura com una plataforma electrònica de publicitat a internet, que permet l'accés a tota la informació disponible i que conté els enllaços amb les seues electròniques de les administracions i entitats que s'hi integren.

4. L'accés a la informació pública constitueix el segon eix bàsic de la llei. La regulació que introdueix la llei modifica substancialment el règim vigent fins ara en aquesta matèria, fins al punt de convertir aquest accés en un veritable dret subjectiu que tenen totes les persones d'accedir a la informació pública, entesa aquesta en sentit ampli, com tota aquella que ha estat elaborada per la mateixa Administració i també aquella que té en el seu poder com a conseqüència de la seua activitat o l'exercici de les seues funcions.

El dret d'accés és un dret que complementa la informació que el ciutadà pot obtenir per via de la transparència. Tanmateix, atesa la seua configuració com a dret subjectiu, la llei regula les condicions del seu exercici, el qual es verifica mitjançant un procediment específic que intenta garantir al màxim possible la seua efectivitat. En aquest sentit, s'estableix el principi d'interpretació restrictiva dels seus límits, d'accés parcial si és possible, d'absència d'interès i de motivació en la demanda d'accés, i el silenci positiu en el cas de manca de resolució dins de termini.

En aquest cas té una rellevància especial el sistema de garanties que s'estableix. Davant el règim ordinari dels recursos administratius, la llei ha optat per un procediment *ad hoc* de reclamació, que es basa en la creació d'un òrgan independent i professionalitzat, la Comissió de Garantia del Dret d'Accés a la Informació Pública, que serà l'encarregat de resoldre els conflictes i configura al mateix temps una línia doctrinal sobre l'aplicació dels límits que poden excloure o restringir el dret d'accés. La llei determina que aquesta comissió pugui adoptar les seues decisions en forma de resolució o bé mitjançant acord de mediació, si les parts en conflicte així ho demanen i ho accepten.

Pel que fa als límits que poden condicionar el dret d'accés a la informació pública, la llei els determina de manera objectiva, atenent sempre a la protec-

ció d'altres drets o interessos que cal preservar d'acord amb l'ordenament jurídic. Òbviament, en la majoria dels casos la llei ha d'utilitzar conceptes jurídics indeterminats per a expressar-los, però una possible extralimitació en la seua aplicació pot ser compensada en aquest cas per la intervenció de la comissió independent encarregada de resoldre les reclamacions.

5. El desenvolupament de l'activitat política i administrativa posa en relleu l'existència de persones i organitzacions que, de manera lícita, porten a terme activitats susceptibles d'influir en l'elaboració i l'aplicació de les polítiques públiques en benefici i interès d'altres persones o organitzacions.

Aquesta és una realitat que no es pot evitar, però sí que es pot fer més transparent mitjançant l'adopció de mesures legals. En aquest sentit, la llei crea el Registre de grups d'interès, amb la finalitat de donar coneixement públic de les persones que realitzen l'activitat d'influència o intermediació, i estableix les obligacions a les quals resten subjectes els grups d'interès, entre les quals destaquen la d'acceptar i complir un codi de conducta que ha d'assegurar que l'activitat desenvolupada davant les autoritats, els càrrecs públics i els funcionaris respecti sempre el marc legal.

6. Una societat democràtica i la necessitat que els interessos públics siguin servits amb objectivitat, neutralitat i imparcialitat obliga que el capteniment dels servidors públics, especialment els alts càrrecs, s'ajusti a uns paràmetres que garanteixin el compliment d'aquests principis.

En aquest sentit, la llei estableix els principis de bon govern que ho han de fer possible, els quals han de ser desenvolupats mitjançant codis ètics i de bona conducta. L'establiment d'aquests codis es complementa amb el principi de publicitat de les activitats, béns i interessos dels alts càrrecs i l'obligació d'observança del règim d'incompatibilitats. Una altra mesura a destacar és l'obligació de donar publicitat als criteris d'acord amb els quals es designen els alts càrrecs, atenent a la seua competència, qualificació i experiència professional. Aquests requeriments estan en sintonia amb les polítiques de lluita contra la corrupció impulsades per la Unió Europea i països del nostre entorn.

El concepte de bon govern es projecta també sobre els requeriments objectius que s'han de donar perquè l'activitat pública es porti a terme en les millors condicions i garanteixi uns serveis públics de qualitat. Una bona administració requereix l'establiment d'uns estàndards mínims de qualitat i una definició clara de les condicions d'accés als serveis i dels drets i deures dels usuaris i de l'Administració. La figura de les cartes de serveis s'estableix com un instrument essencial en aquest sentit, i es configura amb valor reglamentari als efectes de la seua vinculació i exigència de compliment. Les mesures de bona administració es complementen amb l'establiment d'un sistema d'avaluació

permanent dels serveis i amb el reconeixement del dret de la ciutadania de formular propostes i suggeriments.

També cal destacar, per la seva importància, les mesures de simplificació normativa i participació en l'elaboració de disposicions reglamentàries, participació que incorpora el dret de proposar iniciatives de regulació. La simplificació ha de tenir un doble objectiu segons la Llei: d'una banda, evitar la proliferació innecessària de regulacions i, de l'altra, fer una tasca de consolidació normativa que ordeni i faciliti el coneixement del dret vigent. L'establiment de mecanismes d'avaluació de l'aplicació de les normes ha de contribuir també a aquesta tasca de simplificació.

7. La facilitat d'interrelació entre l'Administració i la ciutadania que afavoreixen els mitjans electrònics permet implementar el govern obert, entès com un sistema d'actuació i gestió dels afers públics que fa possible un diàleg permanent entre l'Administració i els ciutadans, la participació i la col·laboració d'aquests en la definició de les polítiques públiques i una millor transparència en el retiment de comptes i l'exigència de responsabilitats.

La Llei estableix diverses mesures per a fomentar el govern obert i per a garantir-ne l'efectivitat, especialment pel que fa al dret dels ciutadans de presentar propostes i fer suggeriments, amb l'obligació de l'Administració de donar-los una resposta motivada, així com l'obligació d'establir procediments participatius en la definició de les polítiques públiques de més rellevància. Tanmateix, pel que fa als instruments concrets de participació ciutadana, cal tenir present que la seva regulació ha de ser un dels continguts de la Llei que desenvolupi l'article 122 de l'Estatut i també de la normativa sectorial reguladora de les diferents activitats públiques.

8. Les novetats que incorpora la Llei amb relació al marc jurídic vigent, en els diferents àmbits que regula, i la naturalesa de les seves disposicions plantegen la necessitat d'establir uns mecanismes de garantia per a reforçar-ne el contingut jurídic i obligacional. Sense un sistema de garanties hi hauria el risc de convertir la Llei en una declaració de principis o bones intencions, a causa del caràcter innovador de la Llei, que fa que la normativa vigent no pugui donar una resposta adequada a aquest requeriment, en perjudici de l'eficàcia de la norma.

Per aquesta raó, la Llei estableix un règim administratiu de recursos i reclamacions, preveu la intervenció del Síndic de Greuges i de l'Oficina Antifrau de Catalunya i, de manera especial, incorpora un règim sancionador detallat i precís que compleix en aquest àmbit la funció que el dret sancionador administratiu, l'únic sobre el qual té competència la Generalitat, compleix amb relació a altres regulacions administratives.

El sistema de garanties es completa amb l'establiment d'un procediment d'avaluació externa del compliment

de la Llei, que s'encarrega a una institució independent com és el Síndic de Greuges. Aquesta tasca avaluadora es porta a terme mitjançant un informe general anual, sens perjudici dels informes específics que es puguin fer amb relació a organitzacions concretes o a àmbits materials concrets.

9. Amb aquesta Llei, en definitiva, es pretén introduir un canvi en la cultura administrativa per tal que la ciutadania pugui tenir un coneixement i una informació àmplia de l'organització interna de l'Administració, dels elements més determinants d'acord amb els quals pren les decisions i dels motius que justifiquen la seva actuació, incloent-hi els compromisos econòmics que això comporta.

La transparència i el dret d'accés a la informació pública es consoliden, així, com a eines determinants del control social de l'Administració i de la seva activitat, en benefici d'una major qualitat democràtica.

D'altra banda, les mesures de bon govern i de govern obert han de complir el doble objectiu d'assolir el major grau d'exigència en el compliment de les obligacions de servei públic per part de les persones que assumeixen aquesta responsabilitat, d'una banda, i afavorir una major participació i compromís de la ciutadania en la definició de les polítiques públiques, de l'altra.

Aquesta Llei també té la voluntat de ser la norma referencial en les matèries que regula. Per aquesta raó, tot i que no té un rang normatiu especial, el mateix legislador ha volgut emfatitzar aquesta voluntat mitjançant una disposició que defineix de manera expressa el caràcter transversal i de comú denominador normatiu de la Llei, així com el principi d'interpretació conforme amb el seu contingut respecte d'altres lleis més sectorials, llevat que aquestes estableixin excepcions clares i expressades en sentit contrari.

Títol I. Disposicions generals Article

1. Objecte de la Llei

1. Aquesta llei té per objecte:

- Regular i garantir la transparència de l'activitat pública.
- Regular i garantir el dret d'accés dels ciutadans a la informació pública.
- Establir els principis de bon govern als quals han d'ajustar la seva actuació els alts càrrecs i el personal al servei de l'Administració i les altres persones a les quals s'aplica aquesta llei.
- Implementar el govern obert i fomentar la participació i la col·laboració ciutadanes.
- Regular el règim de garanties i responsabilitats per l'incompliment dels deures i les obligacions establerts per aquesta llei.

2. Les disposicions d'aquesta llei tenen per finalitat establir un sistema de relació entre els ciutadans i l'Administració pública fonamentat en el coneixement de l'activitat pública, la incentivació de la participació ciutadana, la millora de la qualitat de la gestió administrativa i la garantia del retiment de comptes i de la responsabilitat en la gestió pública.

Article 2. Definicions

Als efectes d'aquesta llei, s'entén per:

- a) *Transparència*: l'acció proactiva de l'Administració de donar a conèixer, amb caràcter permanent i actualitzat, la informació relativa als seus àmbits d'actuació, mitjançant els instruments de difusió que permetin el més ampli i fàcil accés i la millor comprensió de la informació als ciutadans i facilitin la seva participació en els assumptes públics.
- b) *Dret d'accés a la informació pública*: el dret subjectiu que es reconeix als ciutadans per a sol·licitar i obtenir la informació pública en els termes i les condicions que regula aquesta llei.
- c) *Bon govern*: els principis i les regles sobre la qualitat dels serveis i el funcionament de l'Administració pública i els principis ètics i les bones pràctiques d'actuació als quals han d'ajustar la seva actuació els alts càrrecs de l'Administració, els càrrecs directius i la resta de personal al servei de l'Administració pública, amb l'objectiu d'assolir la major transparència, qualitat i equitat en el seu funcionament.
- d) *Govern obert*: les mesures per a establir una relació i un diàleg permanent i bidireccional entre l'Administració i els ciutadans amb relació a la definició i l'aplicació de les polítiques públiques i per a implementar i desenvolupar els instruments de participació i col·laboració ciutadana en els assumptes públics.
- e) *Administració pública*: les administracions públiques, els organismes i els ens públics a què es refereix l'article 3.1 i 3.2.a i b, sens perjudici de l'aplicació de la llei a les altres institucions i persones físiques i jurídiques privades en els termes que estableix l'article 3.2.e, 3.3 i 3.5.

Article 3. Àmbit d'aplicació

1. Aquesta llei és aplicable a l'Administració de la Generalitat i als ens que integren l'Administració local a Catalunya.
2. També és aplicable:
 - a) Als organismes i ens públics, les societats amb participació majoritària o vinculades, fundacions del sector públic, entitats de dret públic dependents o vinculades amb les administracions a què es refereix l'apartat 1, els col·legis professionals i les corporacions de dret públic i als consorcis o altres formes associatives en què participa alguna o algunes d'aquestes administracions.

b) A les universitats públiques de Catalunya.

- c) A les persones físiques o jurídiques que exerceixen funcions públiques o potestats administratives, que presten serveis públics o que perceben fons públics per al seu funcionament o realització de les seves activitats.
 - d) A les persones físiques o jurídiques que realitzen activitats qualificades legalment com a serveis d'interès general o universal.
 - e) Als grups d'interès, en els termes que determina el títol IV.
3. En el cas de les lletres c i d de l'apartat 2, el compliment de les obligacions establertes per aquesta llei l'ha de fer efectiu l'Administració responsable. A aquest efecte, les persones i entitats privades han de donar trasllat a l'Administració de la informació relativa a les activitats directament relacionades amb l'exercici de funcions públiques, la gestió de serveis públics i la percepció de fons públics, i de les que quedin dins l'àmbit de la supervisió i el control de l'Administració quan es tracti de serveis d'interès general o universal. També han de donar trasllat de les retribucions percebudes pels seus càrrecs directius si el volum de negoci de l'empresa vinculat a activitats realitzades per compte de les administracions públiques supera el 25% del volum general de l'empresa.
4. Els municipis poden complir les obligacions de transparència i les que deriven del dret d'accés a la informació pública, de forma associada o mitjançant fórmules de cooperació establertes amb els ens locals supramunicipals o amb l'Administració de la Generalitat, si per raons de capacitat o eficàcia no les poden complir directament.
5. Els títols II i III d'aquesta llei també s'apliquen al Parlament de Catalunya, al Consell de Garanties Estatutàries, al Síndic de Greuges, a la Sindicatura de Comptes, al Consell de l'Audiovisual de Catalunya, a l'Oficina Antifrau de Catalunya, al Consell Econòmic i Social, a l'Autoritat de Protecció de Dades de Catalunya i als altres organismes públics de naturalesa no administrativa, amb relació a les seves activitats subjectes a dret administratiu, així com també en les matèries a què es refereix la disposició addicional cinquena.
6. En qualsevol cas, les obligacions de transparència que estableix el títol III d'aquesta llei també són aplicables als partits polítics i associacions i fundacions vinculades, a les organitzacions sindicals i empresarials, així com a les entitats privades que perceben durant el període d'un any subvencions o ajuts públics d'una quantitat superior a 100.000 euros, o en el cas que com a mínim el quaranta per cent dels seus ingressos anuals tinguin aquesta procedència, sempre que superin els 5.000 euros.

Article 4. Persones responsables de l'aplicació de la Llei

1. Són persones responsables del compliment dels deures i les obligacions establerts per aquesta llei els alts càrrecs al servei de la Generalitat i de l'Administració local de Catalunya, el personal al servei de l'Administració pública i les altres persones obligades al seu compliment d'acord amb el que determina aquesta llei.
2. Tenen la condició d'alts càrrecs al servei de la Generalitat els que determina la llei reguladora del règim d'incompatibilitats dels alts càrrecs al servei de la Generalitat. Tenen la condició d'alts càrrecs de l'Administració local, als efectes d'aquesta llei, els representants locals i els titulars dels òrgans superiors i directius, d'acord amb el que estableix la legislació de règim local. També tenen la condició d'alts càrrecs els titulars o membres dels òrgans de govern i els càrrecs directius dels altres organismes públics a què es refereix l'article 3.
3. La normativa reguladora de l'organització administrativa ha de determinar, amb claredat i precisió, les autoritats i els òrgans responsables del compliment dels deures i les obligacions que estableix aquesta llei.

Títol II. De la transparència**Capítol I. Transparència en l'activitat pública****Article 5. Disposicions generals**

1. L'Administració pública ha d'adoptar les mesures necessàries per a facilitar als ciutadans el coneixement de la informació pública.
2. Als efectes del que estableix l'apartat 1, l'Administració pública ha de garantir la transparència i la comprensió de la informació pública mitjançant un sistema integral d'informació i coneixement en format electrònic.
3. El sistema ha de permetre un accés fàcil i gratuït dels ciutadans a la informació pública, amb la finalitat de promoure el seu coneixement informat i la seva participació i col·laboració responsable en els assumptes públics.
4. El sistema es fonamenta en el Portal de la Transparència, que és l'instrument bàsic i general per a donar compliment i efectivitat a les obligacions de transparència que estableix la Llei. El Portal de la Transparència també ha d'incloure el Registre de grups d'interès, regulat pel títol IV d'aquesta llei.
5. El Portal de la Transparència és organitzat i gestionat per l'Administració de la Generalitat, i també integra la informació de les administracions locals i de les administracions i entitats incloses a l'article 3.2.a, b i e. Les administracions locals i les altres administracions i entitats poden crear els seus propis portals

de transparència, sens perjudici de la integració de la seva informació en el Portal de la Transparència de la Generalitat. El Govern de la Generalitat ha d'establir per decret els criteris de coordinació necessaris per a assegurar i mantenir actualitzada aquesta integració.

6. El Portal de la Transparència i els altres portals que es puguin crear d'acord amb el que estableix l'apartat 5 s'han de configurar com una plataforma electrònica de publicitat a internet, han de ser fàcilment identificables i han de contenir l'enllaç amb les seues electròniques de les administracions públiques o entitats corresponents. El seu desenvolupament també ha de garantir el compliment de les recomanacions de la Web Accessibility Initiative (WAI) per a facilitar-hi l'accés a les persones amb discapacitat.

Article 6. Obligacions de transparència

1. Per a l'efectivitat del principi de transparència, l'Administració pública està obligada a adoptar les actuacions següents:
 - a) Difondre, de manera veraç i objectiva, la informació pública d'interès general perquè els ciutadans puguin conèixer l'actuació i el funcionament de l'Administració pública i exercir el control de la seva actuació.
 - b) Garantir que aquesta informació es difon de manera constant i s'actualitza permanentment, amb indicació expressa de la darrera data d'actualització i de la nova data d'actualització quan sigui possible.
 - c) Organitzar la informació de manera que sigui fàcilment accessible i comprensible per als ciutadans i que faci possible una consulta àgil i ràpida.
 - d) Ordenar temàticament la informació per tal que la seva localització sigui fàcil i intuïtiva. Aquesta ordenació s'ha de fer, com a mínim, amb criteris temàtics i cronològics, i incorporant-hi índexs o guies de consulta.
 - e) Utilitzar formats informàtics per a facilitar la consulta que siguin fàcilment comprensibles i que permetin la interactuació i la reutilització.
2. Les obligacions de transparència establertes per aquesta llei tenen la consideració de mínimes i generals, i s'entenen sens perjudici de les que pugui establir de manera més àmplia i específica la legislació sectorial.
3. Les administracions públiques han d'establir procediments d'avaluació del compliment de les obligacions de transparència, basats en indicadors objectius. En els procediments d'avaluació s'ha de garantir la participació d'experts independents i dels ciutadans.

Article 7. Límits a les obligacions de transparència

1. Són aplicables a les obligacions de transparència els mateixos límits que aquesta llei estableix per al dret

d'accés a la informació pública en el títol III i, de manera especial, els relacionats amb la protecció de dades de caràcter personal.

2. En tot cas, el principi de transparència s'ha d'interpretar i aplicar de manera preferent, de manera que qualsevol limitació a la seva aplicació s'ha de fonamentar en un límit o una excepció expressament establerts per una norma amb rang de llei.

Capítol II. Publicitat activa

Article 8. Informació subjecta al règim de transparència

1. L'Administració pública, en aplicació del principi de transparència, ha de fer pública la informació relativa a:
 - a) L'organització institucional i l'estructura administrativa.
 - b) La gestió econòmica, comptable, pressupostària i del patrimoni.
 - c) Les decisions i actuacions d'especial rellevància jurídica.
 - d) La plantilla i la relació de llocs de treball i el règim retributiu.
 - e) Els procediments administratius relacionats amb l'exercici de les seves competències.
 - f) Els contractes i convenis.
 - g) Les convocatòries i l'atorgament de les subvencions i els ajuts públics.
 - h) Els informes i estudis.
 - i) Els plans, programes i memòries generals.
 - j) La informació estadística.
 - k) La informació geogràfica.
 - l) Les matèries i actuacions la publicitat de les quals s'estableixi per norma.
 - m) Qualsevol matèria que es consideri d'interès públic.
2. La informació pública relativa a les matèries anteriors ha de comprendre totes les dades i els documents amb l'abast i la precisió que determinen els articles següents.

Article 9. Informació institucional i organitzativa

1. La informació institucional i organitzativa ha d'incloure:
 - a) La descripció de l'organització de l'Administració i dels organismes i ens públics vinculats o dependents, així com de les societats i fundacions públiques i els consorcis dels quals l'Administració forma part.

- b) L'estructura organitzativa interna de l'Administració i dels organismes i entitats a què es refereix la lletra a, amb la identificació dels seus responsables.
- c) Les funcions desenvolupades, amb indicació de l'ens, l'entitat o l'òrgan que les exerceix en cada cas.
- d) La relació de llocs de treball del personal funcionari, laboral i eventual, així com la plantilla i la relació de contractes temporals i els interinatges no vinculats a cap lloc de treball de la relació de llocs de treball.
 - e) La relació d'alts càrrecs.
- f) Les llistes que es puguin crear per a accedir als processos de formació i promoció.
- g) La relació dels llocs ocupats per personal professional adscrit pels adjudicataris de contractes signats amb l'Administració que, en virtut del contracte, realitzi una activitat, un servei o una obra amb caràcter permanent en una dependència o un establiment públic. Aquesta informació també ha d'incloure el règim de dedicació i retributiu d'aquest personal, així com les tasques desenvolupades per aquestes persones.
- h) Els convenis, acords i pactes de naturalesa funcional, laboral i sindical.
 - i) El catàleg dels serveis prestats, les cartes de serveis existents i la informació sobre els resultats de les avaluacions de qualitat i de la incidència social de les polítiques públiques.
 - j) Els acords relatius a la creació, la participació i el funcionament dels ens públics, les societats i fundacions públiques, els consorcis i altres entitats vinculades a l'Administració pública.
2. La informació organitzativa també ha d'indicar el nombre d'alliberats sindicals existents en l'àmbit de l'Administració i els ens que en depenen, amb indicació dels sindicats corresponents, els costos que els alliberaments generen a l'Administració i el nombre d'hores sindicals utilitzades.

Article 10. Informació de rellevància jurídica

1. La informació de rellevància jurídica ha d'incloure:
 - a) La normativa aprovada per l'Administració pública i la informació sobre l'avaluació posterior derivada de la seva aplicació. Aquesta normativa ha d'incloure els formats originaris i les versions consolidades en el cas de normes que hagin tingut modificacions.
 - b) Les directives, instruccions, circulars i respostes a consultes plantejades que tinguin especial incidència sobre la interpretació i l'aplicació de les normes.
 - c) Els procediments d'elaboració normativa en curs, amb indicació del seu estat de tramitació.
 - d) Les memòries i els documents justificatius de la tramitació dels projectes o avantprojectes normatius, ai-

- xí com la documentació originada pels procediments d'informació pública i participació ciutadana.
- e) El catàleg actualitzat de tots els procediments administratius, amb indicació dels que estan disponibles en format electrònic, el sentit del silenci administratiu i els recursos que es poden interposar amb relació a les resolucions que hi posen fi.
 - f) Els actes administratius, les declaracions responsables i les comunicacions prèvies que puguin tenir incidència sobre el domini públic o la gestió dels serveis públics.
 - g) Els actes que hagin estat objecte d'un procediment de revisió en via administrativa.
 - h) Les resolucions administratives i judicials que pugin tenir rellevància pública.
 - i) Els dictàmens de la Comissió Jurídica Assessora i dels altres òrgans consultius.
2. En el cas de les lletres *f, g, h, i i*, la informació no ha d'incloure les dades o referències personals.

Article 11. Transparència en la gestió econòmica i pressupostària i en la patrimonial

1. La transparència en la gestió econòmica i pressupostària ha d'incloure:
 - a) El pressupost, amb la descripció de les partides pressupostàries anuals i les dades de la seva execució, de manera que se'n pugui conèixer el grau d'execució amb caràcter trimestral, i de la seva liquidació.
 - b) Les retribucions, indemnitzacions i dietes, les activitats i els béns dels membres del Govern, dels alts càrrecs de l'Administració pública i del personal directiu dels ens públics, les societats, les fundacions i els consorcis, i les indemnitzacions que han de percebre quan deixin de desenvolupar el càrrec.
 - c) Les resolucions dictades per l'òrgan competent per a instruir i resoldre els expedients relatius a les declaracions d'activitats, patrimonials i d'interessos dels alts càrrecs i a la inscripció en els registres corresponents, en aplicació de la normativa sobre incompatibilitats dels alts càrrecs.
 - d) La informació general sobre les retribucions, indemnitzacions i dietes percebudes pels empleats públics, agrupada en funció dels nivells i els cossos existents.
 - e) El cost de les campanyes de publicitat institucional.
2. La transparència en la gestió patrimonial ha d'incloure:
 - a) La informació sobre les dades més rellevants de l'inventari general del patrimoni pel que fa als béns immobles de domini públic i patrimonials i als béns mobles d'especial valor.

- b) La informació econòmica relativa a la gestió del patrimoni.

Article 12. Transparència en matèria de programació i planificació i en la seva avaluació

1. L'Administració ha de fer públics els plans i els programes anuals i pluriennals, i de caràcter general o sectorial, que estableixen les directrius estratègiques de les polítiques públiques.
2. La informació ha d'incloure, com a mínim, les actuacions a realitzar, els mitjans a utilitzar per a l'execució dels plans i els programes, els terminis de compliment, la memòria econòmica i els estudis i informes tècnics justificatius.
3. La informació també ha d'incloure els criteris i la metodologia per a avaluar el compliment dels plans i els programes i el resultat de l'avaluació, un cop executats.
4. A més dels plans i els programes a què es refereix l'apartat 1, la transparència en aquest àmbit també ha d'incloure el pla territorial general, els plans territorials parcials, els plans directors territorials, els plans territorials sectorials, els plans directors urbanístics, els plans d'ordenació urbanística municipal, el pla d'espais d'interès natural i els altres plans i programes que s'hagin d'elaborar en compliment d'una norma amb rang de llei o la publicació dels quals sigui obligatòria.
5. La transparència en matèria de plans i programes també inclou les seves modificacions i s'ha de completar amb la informació econòmica, geogràfica i urbanística, d'elaboració pròpia o externa, que les administracions hagin utilitzat per a la seva elaboració i per a l'avaluació de la seva execució.

Capítol III. Transparència en la gestió administrativa

Article 13. Transparència en la contractació pública

1. La transparència en l'àmbit dels contractes subscrits per l'Administració pública s'aplica a tots els contractes compresos en la legislació sobre contractes del sector públic, i ha d'incloure:
 - a) La informació sobre les entitats i els òrgans de contractació, amb indicació de la seva denominació exacta, les dades de contacte telefònic i les adreces postals i electròniques.
 - b) La informació sobre les licitacions en tràmit, que ha de comprendre com a mínim el tipus de contracte, el seu objecte, el contingut econòmic, els plecs de clàusules administratives i les condicions d'execució.
 - c) La informació sobre els contractes programats.

- d) Els contractes adjudicats, amb indicació de l'objecte, l'import de la licitació i d'adjudicació, el procediment utilitzat per a contractar i la identitat de l'adjudicatari i els acords i informes tècnics del procés de contractació. Aquesta informació ha d'estar actualitzada i tenir com a referent, com a mínim, els darrers cinc anys.
 - e) Les modificacions contractuals, les seves pròrrogues i les licitacions anul·lades.
 - f) Les dades del registre oficial de licitadors i empreses classificades.
 - g) Els acords i criteris interpretatius dels òrgans consultius de contractació.
 - h) La relació de preguntes i respostes a les consultes més freqüents en matèria de contractació.
2. La informació en matèria de contractació pública ha de constar en un espai diferenciat del Portal de la Transparència, configurat com una plataforma electrònica de publicitat específica en aquest àmbit.
 3. L'Administració pública ha de donar publicitat de manera constant i actualitzada a les dades estadístiques sobre els percentatges i el volum pressupostari dels contractes adjudicats d'acord amb cadascun dels procediments establerts per la legislació de contractes del sector públic. També ha de donar publicitat al volum pressupostari contractat pels diferents adjudicataris en els darrers cinc anys.
 4. En els contractes de gestió de serveis públics i de concessió d'obres públiques, s'han de fer públics per a facilitar-ne el coneixement als usuaris:
 - a) Les condicions i obligacions assumides pels gestors amb relació a la qualitat, l'accés al servei i els requisits de prestació del servei.
 - b) Els drets i els deures dels usuaris.
 - c) Les facultats d'inspecció, control i sanció que pot exercir l'Administració amb relació a la prestació del servei.
 - d) El procediment per a formular queixes o reclamacions.

Article 14. Transparència dels convenis de col·laboració

1. La transparència en l'àmbit dels convenis de col·laboració inclou tots els convenis subscrits entre l'Administració i les persones privades i públiques.
2. La informació ha d'incloure, en tot cas, la relació dels convenis vigents, amb indicació de la seva data, les parts que els signen, el seu objecte, els drets i les obligacions de qualsevol mena que generin i el termini de vigència.
3. També queden incloses en l'obligació de transparència les modificacions que es puguin produir en algun

dels paràmetres de l'apartat 2 i la data i forma en què s'ha produït la modificació, així com la informació relativa al compliment i l'execució dels convenis.

Article 15. Transparència de l'activitat subvencional

1. En matèria de subvencions i ajuts públics, l'obligació de transparència inclou:
 - a) La relació actualitzada de les subvencions i altres ajuts que l'Administració pública tingui previst convocar durant l'exercici pressupostari, amb indicació de l'objecte o la finalitat i amb la descripció de les condicions per a ser-ne beneficiari.
 - b) Els objectius a efectes d'utilitat pública o social que la subvenció a la línia d'ajut pretén assolir, així com els efectes que la mesura de foment pugui produir en el mercat, si escau.
 - c) Les subvencions i els ajuts públics atorgats, amb indicació de l'import, l'objecte i els beneficiaris. Aquesta informació inclou les subvencions i els ajuts compresos en la legislació de subvencions, ha d'estar actualitzada i tenir com a referent temporal els darrers cinc anys. També ha d'incloure les subvencions atorgades sense publicitat i concurrència quan aquests requisits s'hagin exceptuat en els casos legalment establerts.
 - d) La informació relativa al control financer de les subvencions i els ajuts públics atorgats.
2. Les bases reguladores de la concessió d'ajuts i subvencions públics que es puguin atorgar per un import superior a 10.000 euros han d'incloure l'obligació dels beneficiaris, quan siguin persones jurídiques, de comunicar a l'Administració pública la informació relativa a les retribucions dels seus òrgans de direcció o administració, a l'efecte de fer-les públiques. En els supòsits legals en què no s'apliqui un procés de concurrència per a atorgar els ajuts o les subvencions, aquesta obligació l'ha d'incloure igualment l'acte o el conveni corresponent.

Capítol IV. Reutilització de la informació pública

Article 16. Reutilització de la informació

1. Els ciutadans poden reutilitzar la informació pública posada a la seva disposició, dins els límits establerts per la normativa sobre reutilització de la informació del sector públic.
2. La reutilització pot tenir qualsevol objectiu lícit i, de manera especial, permet reproduir i divulgar per qualsevol mitjà les dades objectes d'informació pública i crear productes o serveis d'informació amb valor afegit basats en aquestes dades.

Article 17. Condicions i modalitats per a la reutilització

1. La reutilització de la informació pública és lliure i no està subjecta a restricció, llevat dels supòsits en què per via reglamentària se sotmeti a l'obtenció de llicència de reconeixement de *creative commons* per raó de la tutela d'altres drets o béns jurídics, o amb la sol·licitud prèvia de l'interessat.
2. El Portal de la Transparència ha d'especificar el tipus de reutilització aplicable a la informació que conté. També ha d'incloure un avís legal sobre les condicions de la reutilització.
3. En qualsevol cas, la reutilització de la informació pública ha de garantir que el contingut de la informació no sigui alterat i que no se'n desnaturalitzi el sentit, i ha de citar la font i indicar la data de la darrera actualització.

Títol III. De la informació pública

Capítol I. Accés a la informació pública

Article 18. Dret d'accés a la informació pública

1. Les persones tenen el dret d'accedir a la informació pública a títol individual o en nom i representació de qualsevol persona jurídica legalment constituïda.
2. L'exercici d'aquest dret no queda condicionat a la concurrència d'un interès personal, no resta subjecte a motivació i no requereix la invocació de cap norma.
3. El dret d'accés a la informació pública es pot exercir a partir dels setze anys.

Article 19. Concepte d'informació pública

1. S'entén per *informació pública* la informació elaborada per l'Administració pública i la que aquesta té en el seu poder com a conseqüència de la seva activitat o de l'exercici de les seves funcions.
2. El dret d'accés a la informació pública inclou qualsevol forma o suport en què aquesta informació hagi estat elaborada o es conservi.
3. Les administracions públiques han d'adoptar les mesures organitzatives necessàries per a garantir el compliment del dret d'accés a la informació pública, d'acord amb el que estableix aquest títol. Amb aquesta mateixa finalitat, també han d'establir un sistema de gestió de documents, informació i dades integrat i que permeti la interoperativitat entre les administracions.

Capítol II. Límits i accés parcial a la informació

Article 20. Principis generals

1. El dret d'accés només pot ser denegat o restringit per les causes expressament establertes per les lleis.

2. Les limitacions legals al dret d'accés a la informació pública han de ser sempre interpretades restrictivament i aplicades en benefici d'aquest dret, i no es poden ampliar per analogia.
3. L'aplicació dels límits al dret d'accés ha d'indicar sempre els motius concrets que la justifiquen en cada cas. La motivació ha d'explicitar el límit que concorre i raonar degudament la seva aplicació en el cas concret.
4. Els límits al dret d'accés a la informació pública tenen la naturalesa de conceptes jurídics indeterminats, i l'Administració no disposa de discrecionalitat en la seva aplicació.
5. L'aplicació dels límits al dret d'accés a la informació pública s'ha de fer sempre d'acord amb els principis d'igualtat i d'interdicció de l'arbitrarietat.
6. El dret d'accés a la informació pública es garanteix d'acord amb el que estableix aquesta llei i, especialment, per mitjà dels instruments que estableix el capítol IV d'aquest títol.

Article 21. Límits al dret d'accés

1. El dret d'accés a la informació pública pot ser denegat o restringit quan el seu coneixement o la seva divulgació suposi un perjudici per a:
 - a) La seguretat pública.
 - b) La investigació o la sanció de les infraccions penals, administratives o disciplinàries.
 - c) El secret o la confidencialitat en els procediments tramitats per l'Administració pública, si el secret o la confidencialitat són establerts per una norma amb rang de llei.
 - d) El principi d'igualtat de les parts en els processos judicials o la tutela judicial efectiva.
 - e) Els drets dels menors d'edat.
 - f) Els drets fonamentals de la persona reconeguts i emparats per la Constitució.
 - g) El secret professional i els drets de propietat intel·lectual i industrial.
 - h) Els interessos públics o privats protegits expressament per la llei.
2. El dret d'accés també pot ser denegat o restringit quan la informació tingui la condició de protegida, si així ho estableix expressament una norma amb rang de llei.
3. En qualsevol cas, té la condició de protegida la informació que afecti els menors d'edat, el coneixement o la divulgació de la qual pugui condicionar en el futur el lliure desenvolupament de la seva personalitat. En aquest supòsit, es pot denegar l'accés a la informació, llevat que es pugui garantir el caràcter anònim de la informació i sens perjudici del que estableixen els articles següents.

Article 22. Proporcionalitat i temporalitat

1. L'aplicació dels límits al dret d'accés a la informació pública ha de ser sempre proporcional al seu objecte i finalitat de protecció i atendre sempre a les circumstàncies del cas concret, especialment a la concurrència d'un interès públic o privat superior que justifiqui l'accés.
2. Els límits del dret d'accés es consideren temporals si així ho estableix la llei que els regula i mentre es mantinguin les raons que en justifiquen l'aplicació.

Article 23. Protecció de les dades íntimes i de la privacitat

1. Les sol·licituds d'accés a la informació pública que continguin dades íntimes o afectin la vida privada de les persones són denegades, llevat que l'afectat o els afectats hi consentin.
2. El consentiment ha de ser exprés i constar per escrit, i ha d'acompanyar la sol·licitud. En cap cas no es pot demanar a l'Administració pública que requereixi el consentiment dels afectats.
3. Als efectes d'aquest article, es consideren privades, en qualsevol cas, les dades relatives a la ideologia de les persones, l'afiliació política i sindical, la religió, les creences, l'origen racial, la salut, la sexualitat, la situació familiar i la percepció d'ajuts per motius de vulnerabilitat social.

Article 24. Protecció de dades personals

1. Les sol·licituds d'accés a la informació que continguin dades personals no incloses en l'article 23 han de ser ateses quan es tracti d'informació directament relacionada amb l'organització, el funcionament o l'activitat pública de l'Administració. Tanmateix, es pot denegar l'accés si l'Administració considera que concorren circumstàncies especials en el cas concret que justifiquin la prevalença de la protecció de les dades sobre l'interès públic en el coneixement i la divulgació de la informació.
2. En els altres casos, les sol·licituds d'accés han de ser ateses quan l'Administració consideri que el coneixement i la divulgació no perjudica cap dret protegit, amb la ponderació prèvia dels possibles conflictes d'interessos.
3. Les sol·licituds d'accés que es refereixin a una informació pública que només continguin dades personals del sol·licitant s'han de resoldre d'acord amb el que estableix la legislació de protecció de dades de caràcter personal.

Article 25. Accés parcial a la informació

1. Quan siguin aplicables alguns dels límits establerts en els articles anteriors, la denegació de l'accés a la informació només afecta la part corresponent de la

documentació i s'ha d'autoritzar l'accés restringit a la resta.

2. Si la restricció d'accés només permet la consulta d'una informació distorsionada, sense sentit o que pot donar lloc a equívocs, l'Administració, amb l'audiència prèvia de l'interessat, pot denegar íntegrament la sol·licitud.
3. També es pot denegar l'accés parcial en les casos en què, pel volum de la informació requerida o per la naturalesa especialment complexa d'aquesta, la tasca de selecció documental o d'eliminació de dades resulti notòriament desproporcionada o gravosa per al servei públic.
4. En el cas d'accés parcial, l'Administració ha de garantir sempre, pels mitjans més adients, la reserva de la informació afectada per les limitacions legals.

Capítol III. Exercici del dret d'accés a la informació**Article 26. Requisits de les sol·licituds d'informació pública**

1. Les sol·licituds d'accés a la informació pública han d'indicar expressament:
 - a) La identitat del sol·licitant.
 - b) La informació precisa a la qual es vol tenir accés, sense que calgui indicar un document o expedient concret.
 - c) La forma o el format mitjançant el qual es prefereix tenir accés a la informació.
 - d) Una adreça de contacte, preferentment electrònica, que serveixi per a les comunicacions entre el sol·licitant i l'Administració, als efectes de la sol·licitud.
2. Amb caràcter potestatiu, el sol·licitant pot exposar els motius que justifiquen l'exercici del dret d'accés. L'absència de motivació no pot ser en cap cas causa per a denegar la sol·licitud. En aquest cas, la resolució ha de tenir en compte els motius del sol·licitant, especialment si és denegatòria.

Article 27. Presentació de les sol·licituds

1. Les sol·licituds es poden presentar per qualsevol mitjà, inclosos els mitjans electrònics, sempre que permetin deixar constància dels requisits a què es refereix l'article 26.
2. En el cas de sol·licituds formulades per mitjans electrònics, es pot utilitzar la signatura electrònica o directament una adreça de correu electrònic, d'acord amb els requisits que s'estableixin per reglament.
3. Les sol·licituds d'informació s'han d'adreçar a l'entitat o l'òrgan administratiu que disposi de la informació.

Article 28. Sol·licituds amb contingut imprecís

1. Si la sol·licitud d'informació es formula en termes imprecisos o massa genèrics, l'Administració ho ha de fer saber al sol·licitant perquè concreti i especifiqui la informació a la qual vol tenir accés. Aquest tràmit suspèn el termini per a resoldre.
2. L'Administració ha de prestar assessorament i assistència al sol·licitant amb la finalitat que pugui concretar la petició.
3. Si aquest tràmit de subsanació no és complert pel sol·licitant dins el termini establert, que no pot ser inferior a deu dies, se'l considera desistit del procediment i s'arxiva l'expedient.
4. L'arxiu de l'expedient no exclou el dret de presentar una nova sol·licitud que compleixi els requisits establerts per aquesta llei.

Article 29. Inadmissió de sol·licituds

1. Són inadmeses a tràmit les sol·licituds d'accés a la informació pública quan:
 - a) Es refereixin a informació exclosa del dret d'accés en els termes establerts per aquesta llei.
 - b) Es dirigeixin a una entitat o un òrgan administratiu que no disposi de la informació.
 - c) Es puguin considerar un abús de dret perquè són desraonades o repetitives.
 - d) Es formulin en termes excessivament genèrics, sens perjudici d'aplicar el que estableix l'article 28 quan sigui possible.
 - e) Es refereixi a notes, esborranys, resums, opinions o qualsevol documentació interna de treball sense rellevància o interès públic.
 - f) Calgui una tasca d'elaboració o de reelaboració complexa per a obtenir el resultat informatiu que es demana. En aquest cas, la informació es pot donar en forma desglossada, amb l'audiència prèvia del sol·licitant.
 - g) La informació es troba en fase d'elaboració i s'ha de fer pública d'acord amb les obligacions de transparència del títol II, abans del termini de tres mesos.
 - h) La informació s'ha de fer pública per determinació legal.
2. Tampoc no són admeses a tràmit les sol·licituds d'informació consistents en consultes jurídiques o peticions d'informes o dictàmens, sens perjudici dels supòsits de consulta o orientació establerts per la legislació general de procediment administratiu i per les lleis sectorials que es demanin d'acord amb la normativa corresponent.
3. La inadmissió de les sol·licituds ha de ser motivada i comunicada al sol·licitant.

4. Quan sigui aplicable el que estableix la lletra *a* de l'apartat 1, l'Administració ha d'indicar prèviament a l'interessat les limitacions que consideri aplicables i donar-li audiència dins un termini de cinc dies. Aquest tràmit suspèn el termini per a resoldre.

Article 30. Derivació de les sol·licituds

1. En el supòsit de l'article 29.1.b, l'entitat o l'òrgan administratiu ha de derivar la sol·licitud d'informació a l'entitat o l'òrgan que disposi de la informació, si el coneix, o a l'oficina responsable de la informació pública que correspongui.
2. Si l'entitat o òrgan administratiu competent pertany o depèn d'una administració diferent a la que s'ha adreçat la sol·licitud, se li ha de donar trasllat per via electrònica, si és possible, o s'ha d'informar el sol·licitant sobre l'administració a la qual es considera que s'ha d'adreçar per a exercir el dret d'accés.

Article 31. Afectació de drets o interessos de tercers

1. Si la sol·licitud d'informació pot afectar drets o interessos de tercers d'acord amb el que estableix aquesta llei, se'ls ha de donar trasllat de la sol·licitud i tenen un termini de deu dies per a al·legacions si aquestes poden resultar determinants del sentit de la resolució. Aquest tràmit només s'ha de fer quan els tercers estiguin identificats o siguin fàcilment identificables.
2. El tràmit d'al·legacions suspèn el termini per a resoldre. Si el tercer no formula al·legacions s'entén que no s'oposa a l'accés a la informació sol·licitada.
3. El trasllat de la sol·licitud als tercers ha d'indicar la identitat de sol·licitant i, si escau, els motius de la sol·licitud.

Article 32. Competència per a resoldre

1. En l'àmbit de l'Administració de la Generalitat, la competència per a resoldre les sol·licituds d'accés a la informació correspon als òrgans superiors jeràrquics dels serveis o les unitats que disposen de la informació, d'acord amb el que estableixin les normes reguladores de l'organització administrativa.
2. En l'àmbit de l'Administració local, la competència per a resoldre es determina d'acord amb les normes organitzatives pròpies i, si no n'hi ha, correspon a l'alcalde o el president, o en l'òrgan en què aquests deleguin.
3. En el cas de les sol·licituds adreçades a organismes autònoms, entitats de dret públic, societats i fundacions públiques, consorcis i universitats públiques, la competència correspon al seu òrgan de direcció i de govern.
4. En el cas de les institucions i els organismes a què es refereix l'article 3.5, la competència per a resoldre

les sol·licituds d'accés a la informació correspon als seus òrgans de representació o direcció.

Article 33. Termini per a resoldre

1. Les sol·licituds d'accés a la informació pública s'han de resoldre dins el termini d'un mes, a comptar des del dia següent a la recepció de la sol·licitud. Aquest termini es pot prorrogar, com a màxim, fins a un termini igual a la meitat de l'inicial, si ho justifiquen el volum o la complexitat de la informació requerida. La pròrroga i els seus motius han de ser comunicats a l'interessat.
2. Els termini a què es refereix l'apartat 1 ho és per a resoldre la sol·licitud i notificar la resolució a l'interessat.
3. Aquest termini només pot quedar en suspens en els casos establerts expressament per aquesta llei i per la legislació general sobre règim jurídic i procediment administratiu.

Article 34. Resolució

1. La resolució s'ha de formalitzar per escrit i s'ha de notificar al sol·licitant i, si escau, als tercers afectats que hagin comparegut en l'expedient.
2. La resolució és estimatòria de la sol·licitud, llevat que sigui aplicable algun dels límits establerts per la llei. En aquest cas, estima parcialment la sol·licitud si és possible, o la desestima íntegrament.
3. Si la resolució és estimatòria i hi ha hagut oposició de tercers, l'accés a la informació només es pot fer efectiu un cop la resolució sigui ferma en via administrativa.
4. Són motivades les resolucions que:
 - a) Desestimem totalment o parcialment la sol·licitud.
 - b) Estimem la sol·licitud malgrat l'oposició de tercers.
 - c) Estableixin com a forma d'accés un format diferent al demanat.
5. Excepcionalment no hi ha obligació de motivar si la mera indicació de l'existència o no de la informació pot suposar incórrer en alguna de les limitacions del dret d'accés. En aquest cas, la motivació ha de fer constar aquesta circumstància.
6. Si es denega l'accés a la informació per l'aplicació dels límits derivats de la protecció dels drets de propietat intel·lectual o industrial, la motivació ha d'incloure la referència a la persona titular d'aquests drets, si és coneguda.
7. La notificació de la resolució ha d'indicar les vies específiques de recurs i reclamació establertes per aquesta llei.
8. Quan s'estimi la sol·licitud i no s'hagi produït oposició de tercers, la resolució pot ser substituïda per una

comunicació per la qual s'indica a l'interessat que pot accedir a la informació o bé se li facilita directament.

Article 35. Silenci administratiu

1. Si l'Administració no resol i notifica dins el termini establert, la sol·licitud s'entén estimada, llevat que una norma amb rang de llei estableixi expressament un efecte desestimatori, total o parcial, amb relació a una determinada informació.
2. Quan es produeix el silenci administratiu estimatori l'Administració està obligada a facilitar l'accés a la informació pública en el termini que estableix l'article 36, a comptar des del moment en què ho demani el sol·licitant.
3. La denegació d'accés a la informació quan legalment s'ha produït silenci estimatori pot donar lloc a l'exigència de responsabilitat d'acord amb el que estableix el títol VII.

Article 36. Accés a la informació

1. En els supòsits d'estimació total o parcial de la sol·licitud d'accés, l'òrgan competent ha de subministrar la informació a l'interessat en el format demanat, dins el termini de trenta dies.
2. No obstant, l'Administració pot modificar el format d'accés amb relació a la sol·licitud quan:
 - a) Existeixi una alternativa més econòmica, sempre que això no perjudiqui l'accés al sol·licitant.
 - b) La informació hagi estat difosa o publicada provisionalment en una altra forma o format i s'hi pugui accedir fàcilment. En aquest cas, s'ha d'indicar al sol·licitant la font d'informació.
 - c) Es consideri raonable utilitzar un format diferent al demanat i es justifiqui.
 - d) El format demanat pugui ocasionar la pèrdua o un perjudici del suport que conté la informació.
 - e) No sigui tècnicament possible fer una còpia en un format determinat.
 - f) La modalitat d'accés demanada pugui afectar els drets de propietat intel·lectual.
3. La modificació del format respecte del sol·licitat ha de ser considerada en la resolució mitjançant la qual s'estima la sol·licitud d'accés, indicant el format o formats alternatius que es poden utilitzar.

Article 37. Gratuïtat i contraprestacions

L'accés a la informació és gratuït quan es consulti en el lloc on es troba dipositada o, si existeix en format electrònic, es lliura per correu electrònic. L'expedició de còpies i la transposició a formats diferents a l'original poden quedar subjectes a contraprestació eco-

nòmica, sempre que aquesta no excedeixi el cost de l'operació.

Capítol IV. Garanties del dret d'accés a la informació pública

Article 38. Recurs administratiu

1. Les resolucions expresses o presumptes dictades d'acord amb el que disposa aquest títol poden ser objecte de recurs potestatiu de reposició davant l'òrgan que les ha dictat.

Article 39. Comissió de Garantia del Dret d'Accés a la Informació Pública

1. Les resolucions expresses o presumptes de l'Administració de la Generalitat i dels ens locals de Catalunya en matèria d'accés a la informació pública i, si escau, les que resolguin el recurs de reposició, poden ser objecte de reclamació davant la Comissió de Garantia del Dret d'Accés a la Informació Pública, encarregada de vetllar pel compliment i les garanties del dret d'accés a la informació pública que regula aquest títol.
2. La Comissió compleix les seves funcions amb plena independència orgànica i funcional sense estar sotmesa a instruccions jeràrquiques de cap mena.
3. La Comissió exerceix les seves funcions per mitjà d'actes i acords de caràcter tecnicojurídic, que en cap cas no poden expressar criteris d'oportunitat o de conveniència.

Article 40. Composició i designació

1. La Comissió és integrada per cinc membres, designats pel Parlament de Catalunya per majoria de tres cinquenes parts dels diputats, entre persones que acreditin que compleixen els requisits establerts per aquest article. A aquest efecte, els candidats han de comparèixer prèviament a la seva designació davant la comissió parlamentària corresponent per tal de ser avaluats amb relació a les condicions requerides per al càrrec.
2. Els membres de la Comissió han de ser experts en la matèria i elegits entre juristes especialistes en dret públic o tècnics en matèria d'arxius o gestió documental de competència i prestigi reconegut, tots ells amb més de deu anys d'experiència professional.
3. Els membres de la Comissió exerceixen el seu càrrec en règim de dedicació exclusiva i els són aplicables les normes sobre incompatibilitats del personal al servei de les administracions públiques.

Article 41. Organització i funcionament

1. La Comissió s'adscriu al departament de la Generalitat que es determini per decret del Govern, el qual ha de dotar-la dels mitjans personals i materials necessaris per a l'exercici de les seves funcions. L'adscripció

departamental de la Comissió i la dotació de mitjans ha de respectar, en tot cas, la independència orgànica i funcional de la Comissió.

2. L'organització i el funcionament de la Comissió s'han d'establir per reglament. Abans de la seva aprovació per Decret el Govern ha de trametre el projecte al Parlament, als efectes que estableix l'article 149 del Reglament del Parlament. El Parlament s'ha de pronunciar sobre la proposta presentada pel Govern i, si escau, pot formular recomanacions amb relació al text. En el cas que aquestes es refereixin a aspectes relatius a la garantia de la independència orgànica i funcional de la Comissió, són vinculants per al Govern.

Article 42. Procediment de reclamació

1. La reclamació s'ha d'interposar dins el termini d'un mes des de la notificació de la resolució a què es refereix l'article 39.1 o de la desestimació del recurs de reposició, si escau.
2. La reclamació es pot tramitar mitjançant un procediment de mediació o d'un procediment ordinari amb resolució.
3. Si la denegació de l'accés a la informació s'ha produït per motius derivats de drets de terceres persones, se'ls ha de donar trasllat de la reclamació perquè puguin participar en el procediment.
4. S'aplica el procediment de mediació si la seva utilització és acceptada per totes les parts afectades. La Comissió ho ha de comunicar a totes les parts per tal de demanar-ne el consentiment. Si ho accepten totes les altres parts, l'Administració no es pot oposar al procés de mediació. El procediment de mediació suspèn el termini per a resoldre.
5. L'acord fruit de la mediació ha de ser aprovat pel reclamant, l'Administració afectada i, si escau, pels tercers que hagin comparegut en el procediment. Aquest acord posa fi al procediment i en cap cas no pot ser contrari a l'ordenament jurídic.
6. Si no s'accepta la mediació o no s'assoleix un acord en el termini d'un mes des de la seva acceptació, la reclamació es tramita mitjançant un procediment amb resolució de la Comissió, d'acord amb les normes reguladores dels recursos administratius.
7. La Comissió, d'ofici o a instància de part, pot demanar els informes o les dades que consideri necessaris per a facilitar el procés de mediació o per a fonamentar la resolució.
8. Quan la denegació s'hagi fonamentat en la protecció de dades personals, la Comissió demanarà informe a l'Autoritat de Protecció de Dades, el qual haurà de ser emès en el termini de quinze dies.
9. Si transcorre el termini de dos mesos des de la presentació de la reclamació i no es dicta i notifica la resolució, es pot entendre desestimada. Aquest termini

pot ser ampliat per la Comissió fins a un màxim de quinze dies més, quan s'hagi fet ús del que preveuen els dos apartats anteriors. Aquesta decisió haurà de ser notificada a totes les parts abans que conclougui el termini per a resoldre.

10. Les resolucions de la Comissió de Garantia del Dret d'Accés a la Informació Pública posen fi a la via administrativa i es poden impugnar davant la jurisdicció contenciosa administrativa.

Article 43. Execució dels acords de mediació i de les resolucions

1. Si s'assoleix un acord en el procediment de mediació, aquest ha d'establir el termini de compliment i, si escau, les condicions en què s'ha de fer efectiu l'accés a la informació pública. Si l'Administració no compleix l'acord en el termini establert, l'interessat ho pot posar en coneixement de la Comissió perquè en requereixi el compliment. La desatenció del requeriment pot donar lloc a l'exigència de responsabilitat d'acord amb el que estableix el títol VII.
2. Les disposicions establertes per l'apartat 1 també són aplicables a les resolucions dictades per la Comissió de Garantia del Dret d'Accés a la Informació Pública quan reconeixin el dret d'accés a la informació pública.
3. L'Administració ha de comunicar a la Comissió les actuacions realitzades per a executar els acords de mediació i per a donar compliment a les resolucions dictades per la Comissió.

Article 44. Memòria de la Comissió

La Comissió de Garantia del Dret d'Accés a la Informació Pública ha d'elaborar anualment una memòria de les seves activitats, que ha de ser presentada al Parlament i a l'organisme avaluador a què es refereix el títol VIII.

Títol IV. Del Registre de grups d'interès

Article 45. Creació del Registre

1. L'Administració de la Generalitat, els ens locals i els organismes públics a què es refereix l'article 3.2.a i b han de crear el Registre de grups d'interès.
2. El Registre té com a finalitat la inscripció i el control de les persones i les organitzacions que treballen per compte propi i participen en l'elaboració i l'aplicació de les polítiques públiques en defensa d'interessos de terceres persones o organitzacions.

Article 46. Principis generals

1. El Registre ha de ser públic, i les seves dades disponibles, per mitjà del règim de transparència establert

per aquesta llei, que obliga els titulars del Registre a difondre el seu contingut.

2. L'establiment i el funcionament del Registre han de respectar els principis de proporcionalitat, igualtat i no-discriminació.
3. La creació del Registre no pot impedir ni restringir l'exercici dels drets que legalment corresponen a les autoritats o els càrrecs públics o són inherents al mandat parlamentari dels càrrecs electes.

Article 47. Persones i activitats incloses en el Registre

1. S'han d'inscriure en el Registre de grups d'interès les persones i les organitzacions, independentment de la seva forma o estatut jurídic, que en interès d'altres persones o organitzacions duguin a terme activitats susceptibles d'influir en l'elaboració de lleis, normes amb rang de llei o disposicions generals o en l'elaboració i l'aplicació de les polítiques públiques.
2. També s'hi han d'inscriure les plataformes, xarxes o altres formes d'activitat col·lectiva que, tot i no tenir personalitat jurídica, constitueixin *de facto* una font d'influència organitzada i desenvolupin activitats remunerades incloses en l'àmbit d'aplicació del Registre.
3. L'àmbit d'aplicació del Registre inclou totes les activitats realitzades amb la finalitat d'influir directament o indirectament en els processos d'elaboració o aplicació de les polítiques i la presa de decisions, amb independència del canal o mitjà utilitzat. En tot cas, aquestes activitats abasten els contactes amb autoritats i càrrecs públics, diputats, funcionaris i personal al servei de les institucions, així com les contribucions i la participació voluntàries en consultes oficials sobre propostes legislatives, normatives, actes jurídics o altres consultes.

Article 48. Persones i activitats excloses del Registre

Queden excloses del Registre les activitats relatives a la prestació d'assessorament jurídic o professional vinculades directament a defensar els interessos afectats per procediments administratius, les destinades a informar un client sobre una situació jurídica general, les activitats de conciliació o mediació realitzades en el marc de la llei, o les activitats d'assessorament realitzades amb finalitats informatives per a l'exercici de drets o iniciatives establertes per l'ordenament jurídic.

Article 49. Contingut del Registre

1. El Registre de grups d'interès ha d'incloure:
 - a) Una relació, ordenada per categories, de persones i organitzacions que treballen per compte propi amb la finalitat de participar en l'elaboració i l'aplicació de les polítiques públiques.

- b) La informació que han de subministrar, especialment amb relació a les seves activitats i amb el seu finançament.
 - c) Un codi comú de conducta.
 - d) El sistema de control i fiscalització, que ha d'establir els mecanismes de denúncia aplicables en el cas d'incompliment del que estableix aquesta llei o del codi de conducta.
2. El Registre ha de donar publicitat a les actuacions realitzades pels grups d'interès, especialment a les reunions i audiències amb autoritats, càrrecs públics, membres electes o diputats, i a les comunicacions, els informes i altres contribucions realitzades amb relació a les matèries tractades.

Article 50. Obligacions dels declarants

1. La inscripció en el Registre de grups d'interès comporta les obligacions següents:
- a) Acceptar que la informació proporcionada es faci pública.
 - b) Garantir que la informació proporcionada és completa, correcta i fidedigna.
 - c) Complir el codi de conducta.
 - d) Acceptar l'aplicació del règim de control i fiscalització i les mesures corresponents, en el cas d'incompliment del codi de conducta o del que estableix aquesta llei.
2. Els declarants han d'informar les institucions de les seves activitats, dels clients per als quals treballen i de les percepcions econòmiques que reben.

Article 51. Contingut mínim del codi de conducta

El codi de conducta ha d'incloure, com a mínim:

- a) El nom i les dades del declarant que el subscriu.
- b) L'entitat o l'organització que representa o per la qual treballa, i els interessos objectius o fins que persegueixen els seus clients.
- c) El compromís de no obtenir ni tractar d'obtenir la informació o decisions de forma deshonest.
- d) El compromís de proporcionar, en el moment de la inscripció en el Registre i posteriorment, informació actualitzada i no enganyosa.
- e) El compromís de no incitar, per cap mitjà, autoritats, càrrecs públics, diputats o funcionaris a infringir la llei o les regles de comportament establertes pel codi de conducta.
- f) El compromís d'acceptar i complir les mesures adoptades en el cas d'incompliment de les obligacions establertes per aquesta llei o pel codi de conducta.

Article 52. Mesures aplicables en cas d'incompliment

1. L'incompliment de les obligacions establertes per aquesta llei o pel codi de conducta pot donar lloc a la suspensió temporal de la inscripció en el Registre o a la seva cancel·lació, si l'incompliment és greu.
2. La suspensió i la cancel·lació comporten la denegació d'accés a les oficines i els serveis de les institucions i els organismes públics de les persones afectades i, si escau, de les organitzacions a les quals pertanyen.
3. Qualsevol persona està legitimada per a presentar una denúncia fonamentada en fets materials, si sospita que les persones o les organitzacions compreses en aquest títol incompleixen les obligacions establertes per la llei o pel codi de conducta.
4. El procediment de tramitació de les denúncies i d'investigació l'han de portar a terme els responsables del Registre i ha de garantir, en tot cas, l'audiència de l'afectat.

Article 53. Desplegament normatiu d'aquest títol

Per reglament s'ha de regular la classificació de les persones i les organitzacions que s'han d'inscriure en el Registre, la informació requerida als declarants, el contingut detallat del codi de conducta i el procediment d'investigació i tramitació de les denúncies.

Títol V. Del bon govern

Capítol I. Codi de conducta dels alts càrrecs

Article 54. Àmbit d'aplicació

1. Les disposicions d'aquest capítol són aplicables als alts càrrecs de l'Administració de la Generalitat, de l'Administració local de Catalunya i dels altres organismes públics inclosos en l'article 3.
2. Als efectes d'aquest títol, tenen la consideració d'alts càrrecs les persones que determina l'article 4.2.

Article 55. Principis d'actuació

1. Els alts càrrecs han d'ajustar la seva actuació als principis ètics i les regles de conducta següents:
 - a) El respecte de la Constitució, l'Estatut i el principi de legalitat en general.
 - b) El respecte i la protecció dels drets fonamentals i les llibertats públiques i dels drets estatutaris.
 - c) La transparència de les activitats oficials, dels actes i decisions relacionats amb la gestió dels assumptes públics que tenen encomanats i de la seva agenda oficial, als efectes de publicitat del Registre de grups d'interès, establert pel títol IV.

- d) La imparcialitat en la presa de decisions, amb garantia de les condicions necessàries per a una actuació independent i no condicionada per conflictes d'interessos.
 - e) La igualtat de tracte dels ciutadans, evitant qualsevol mena de discriminació i arbitrarietat en la presa de decisions.
 - f) L'ajustament de la gestió i l'aplicació dels recursos públics a la legalitat pressupostària i a les finalitats per a les quals han estat previstos.
 - g) El retiment de comptes i la responsabilitat per les actuacions pròpies i dels òrgans que dirigeixen.
 - h) L'exercici del càrrec amb dedicació absoluta, d'acord amb el que estableix la legislació sobre incompatibilitats.
 - i) L'exercici del càrrec en benefici exclusiu dels interessos públics, sense realitzar cap activitat que pugui entrar-hi en conflicte.
 - j) La utilització de la informació a què tinguin accés per raó del càrrec en benefici de l'interès públic, sense obtenir cap avantatge propi o aliè.
 - k) El compromís general i directe per la qualitat dels serveis sota la seva responsabilitat i el compliment dels drets dels usuaris.
 - l) La bona fe.
 - m) L'exclusió de qualsevol obsequi de valor, favor o servei que se'ls pugui oferir per raó del càrrec o que pugui comprometre el desenvolupament de les seves funcions.
 - n) El deure d'abstenir-se d'intervenir en els assumptes de la seva competència quan concorri algun dels supòsits que estableix la llei.
2. En els plecs de clàusules contractuals i en les bases de convocatòria de subvencions o ajuts, les administracions i els organismes compresos en l'àmbit d'aplicació d'aquesta llei han d'incloure els principis ètics i les regles de conducta als quals han d'adequar la seva activitat els contractistes i les persones beneficiàries, i han de determinar els efectes del seu eventual incompliment.
3. El Govern de la Generalitat i els ens locals han d'elaborar un codi de bona conducta dels alts càrrecs. Els codis han de concretar i desenvolupar els principis d'actuació a què es refereix l'apartat 1, establir-ne altres d'addicionals, si escau, i determinar les conseqüències del seu incompliment, sens perjudici del règim sancionador establert per aquesta llei.

Article 56. Incompatibilitats i declaracions

1. Els alts càrrecs estan subjectes al règim d'incompatibilitats i a les obligacions de declaració d'activitats, patrimonial i d'interessos establerts per la legislació específica.

2. El Registre de declaracions d'activitats és públic. L'accés als registres de les declaracions dels béns patrimonials i d'interessos es regeix per la seva normativa específica; tanmateix, s'ha de fer pública una declaració que indiqui la situació patrimonial dels alts càrrecs sense incloure, però, les dades referides a la seva localització i les que siguin necessàries per a salvaguardar la privacitat i la seguretat dels seus titulars.

Article 57. Publicitat de les condicions d'accés

1. L'Administració pública ha d'informar sobre els criteris d'acord amb els quals es produeix la designació d'una persona per a ocupar un alt càrrec. A aquests efectes, ha de fer públic el currículum amb els mèrits professionals i tècnics del nomenat.
2. Els nomenaments d'alts càrrecs s'han de fer atenent a criteris de competència professional, entre persones amb qualificació i experiència en el desenvolupament de llocs de responsabilitat en la gestió pública o privada.

Capítol II. Dret a una bona Administració i a uns serveis públics de qualitat

Article 58. Principis generals

Els ciutadans tenen el dret a una bona Administració, i els drets a accedir i gaudir d'uns serveis públics de qualitat reconeguts, amb caràcter general, per la legislació de règim jurídic i procediment de les administracions públiques de Catalunya i, específicament, per les lleis reguladores de les diferents activitats públiques.

Article 59. Cartes de serveis

1. L'Administració pública ha de garantir la prestació dels serveis de la seva competència en unes condicions mínimes i raonables de qualitat, i ha d'incloure cartes de servei en el marc regulador dels serveis públics bàsics, les quals han d'establir, com a mínim:
 - a) L'organització i la forma de gestió del servei.
 - b) La identificació del responsable o els responsables de la gestió.
 - c) Els estàndards mínims de qualitat del servei desglossats, si escau, per categories de prestacions, així com els indicadors i instruments per a mesurar-ne l'aplicació.
 - d) Les condicions d'accés.
 - e) Els drets i deures dels usuaris.
- f) El règim econòmic aplicable, amb indicació de les taxes i els preus públics que siguin aplicables, si escau.
- g) Les vies de reclamació utilitzables.
- h) Les vies utilitzables perquè els usuaris puguin obtenir informació i orientació amb relació al servei públic.

2. Les cartes de servei tenen naturalesa reglamentària i han de ser aprovades per decret del Govern o per ordre del titular del departament corresponent. El seu contingut és vinculant per a l'Administració i els usuaris, i pot ser invocat en via de recurs o reclamació.
3. El que estableix aquest article és aplicable als serveis públics que són competència de la Generalitat, dels municipis de gran població i dels consells de veueria. Els consells comarcals han d'aprovar cartes dels serveis de competència municipal que gestionin, d'acord amb el que determini la Llei de governs locals de Catalunya.

Article 60. Avaluació permanent dels serveis públics

1. Els usuaris tenen dret a ser consultats periòdicament i reglamentàriament sobre el grau de satisfacció pel que fa als serveis públics i les activitats gestionades per l'Administració pública.
2. L'Administració responsable del servei ha d'establir la periodicitat de la consulta, així com els indicadors aplicables a l'enquesta. Les consultes s'han de fer preferentment als usuaris del servei, sens perjudici que puguin tenir abast general en el cas dels serveis bàsics.
3. El Portal de la Transparència és l'instrument que s'ha d'utilitzar normalment per a fer l'enquesta i per a rebre les opinions dels usuaris. A aquest efecte, s'ha d'establir una adreça electrònica específica, de la qual s'ha de fer publicitat en l'àmbit general i en els centres i espais on es presta el servei.

Article 61. Dret a formular propostes i suggeriments

1. Els ciutadans tenen dret a formular propostes d'actuació o millora i suggeriments amb relació al funcionament dels serveis públics.
2. Les propostes i els suggeriments es poden formular per mitjà del Portal de la Transparència, amb el corresponent mecanisme d'interacció vinculat al catàleg dels serveis públics a què es refereix l'article 9.1.i, o per qualsevol altre mitjà que escullin els ciutadans.
3. L'Administració pública ha de donar publicitat a les propostes i els suggeriments rebuts, i ha de reconèixer i fer públiques les iniciatives ciutadanes l'aplicació de les quals comporti una millora substancial dels serveis públics.

Capítol III. Millora de la qualitat normativa

Article 62. Principis generals

1. L'Administració pública ha d'exercir la seva iniciativa normativa de manera que el marc normatiu resultant sigui previsible, tan estable com sigui possible

i fàcil de conèixer i comprendre pels ciutadans i els agents socials.

2. Només s'ha de promoure la iniciativa normativa quan hi hagi una causa d'interès general que ho justifi ui.
3. Les iniciatives normatives s'han de referir a sectors materials o finalitats homogenis, han de ser clares i han de ser coherents amb la resta de l'ordenament jurídic.
4. Les iniciatives normatives han d'optar per les mesures menys restrictives per als drets dels ciutadans, sempre que permetin obtenir el mateix resultat per a l'interès general.
5. Els principis anteriors són aplicables a l'exercici de la potestat reglamentària i a l'elaboració de projectes de llei.

Article 63. Simplificació i consolidació normativa

1. L'Administració pública ha d'exercir la seva iniciativa legislativa de manera que l'aprovació de la nova norma comporti normalment una simplificació de l'ordenament jurídic vigent.
2. Per tal de facilitar el coneixement del dret vigent, l'Administració ha d'elaborar textos consolidats de les normes quan s'hagi produït la seva modificació. Les versions consolidades tenen valor informatiu i han d'indicar clarament la seva naturalesa i quines són les normes que es consoliden.

Article 64. Millora de la regulació

1. En l'elaboració de les memòries d'avaluació i impacte que poden produir les normes, l'Administració pública ha d'aplicar els instruments d'anàlisi que siguin més adients per a mesurar els efectes de la nova regulació i evitar que es generin obligacions o despeses innecessàries o desproporcionades respecte dels objectius d'interès general que es volen assolir.
2. L'Administració pública ha de desenvolupar mecanismes d'avaluació de l'aplicació de les normes per tal de verificar-ne el grau de compliment, la necessitat i l'actualitat, i avaluar, si escau, la conveniència de la modificació per raó de noves necessitats econòmiques o socials sobrevingudes.
3. S'ha de garantir la participació dels ciutadans en l'elaboració de les memòries d'avaluació i impacte i en el procés d'avaluació de l'aplicació de les normes.
4. Amb caràcter previ a la seva aprovació, l'Administració pública pot promoure proves pilot per a verificar la idoneïtat de les noves mesures reguladores. Aquestes proves pilot s'han d'aplicar mitjançant convenis subscrits amb les entitats representatives dels sectors afectats, amb els efectes i les condicions que determini el conveni.

Títol VI. Del govern obert

Capítol I. Principis generals

Article 65. Concepte de govern obert

1. S'entén per *govern obert* el capteniment de la gestió i de l'actuació de l'Administració pública fonamentat en els principis següents:
 - a) El diàleg permanent entre l'Administració pública i els ciutadans.
 - b) La presa de decisions públiques tenint en compte les necessitats i les preferències manifestades pels ciutadans.
 - c) La participació i la col·laboració ciutadana en la definició de les polítiques públiques més rellevants, de caràcter general i sectorial.
 - d) La transparència i la informació pública com a marc de referència per a l'efectivitat del govern obert.
 - e) La millora contínua de la qualitat dels serveis.
 - f) L'avaluació permanent de la gestió administrativa i dels processos de participació, per mitjà d'indicadors objectius en l'establiment dels quals cal garantir la participació d'experts independents i dels ciutadans.
 - g) El retiment de comptes i l'assumpció de responsabilitat davant els ciutadans derivada de les decisions adoptades.
2. L'Administració pública ha d'impulsar el govern obert per mitjà de mecanismes i instruments que permetin la interrelació i el contacte bidireccional, basats preferentment en l'ús de mitjans electrònics i les noves tecnologies de la comunicació.

Article 66. Mesures de foment del govern obert

1. Els ciutadans poden intervenir, individualment i col·lectivament per mitjà d'entitats de caràcter representatiu, en la definició i l'aplicació de les polítiques públiques.
2. L'Administració pública ha de fomentar la participació i la col·laboració dels ciutadans en la presa de decisions públiques i en el seguiment i l'avaluació de la seva aplicació.
3. Els instruments i les formes de participació i col·laboració ciutadana han de ser difosos mitjançant el Portal de la Transparència i els altres canals de difusió que en permetin el coneixement més ampli possible.
4. Els instruments de participació s'han d'adreçar al conjunt de la ciutadania, i l'Administració ha de posar a la seva disposició les eines de formació adequades per a la seva utilització. També es poden adreçar als sectors de la ciutadania i d'entitats directament afectades per les polítiques públiques.

Article 67. Garanties per a l'efectivitat del govern obert

1. El govern obert permet als ciutadans i a les entitats, amb caràcter general, presentar propostes, fer suggeriments i expressar opinions a l'Administració pública sobre qualsevol assumpte de la seva competència, amb l'obligació de l'Administració de donar al ciutadà una resposta motivada.
2. L'Administració pública ha d'establir procediments de participació i col·laboració ciutadanes en el cas de l'elaboració de plans i programes de caràcter general i en la definició de les polítiques públiques més rellevants.
3. En els supòsits de l'apartat 2, s'han de complir els requisits següents:
 - a) Donar informació amb antelació suficient de les propostes sotmeses a la consideració dels ciutadans.
 - b) Subministrar la informació relativa a les propostes que sigui necessària per a la seva deguda valoració, de forma adequada, sistemàtica i intel·ligible.
 - c) La consideració per part de l'Administració del resultat del procés participatiu, en el moment de la presa de decisió.
 - d) La informació als ciutadans que han participat en el procés de les decisions adoptades i dels motius que les justifiuen.
4. Queden excloses de l'àmbit d'aplicació dels apartats 2 i 3:
 - a) Les actuacions que s'acordin tramitar o aprovar amb caràcter d'urgència.
 - b) Les actuacions que tinguin com a únic objectiu la seguretat pública.
 - c) Les actuacions el contingut de la qual pugui comportar l'aplicació dels límits establerts per aquesta llei per a l'accés a la informació pública.

Article 68. Instruments de participació i col·laboració ciutadanes

Els procediments de participació i col·laboració ciutadanes són els que estableixen, amb caràcter general, la legislació de règim jurídic i procediment administratiu i la legislació de règim local, i els que regula la llei de consultes populars no referendàries i participació ciutadana, sens perjudici dels que es puguin establir específicament per llei amb relació a una determinada actuació o decisió política.

Capítol II. Participació ciutadana en l'elaboració de disposicions generals

Article 69. Participació ciutadana en l'elaboració de les normes

1. Els ciutadans tenen dret a participar en les iniciatives normatives que promogui l'Administració pública mitjançant la presentació de propostes i suggeriments. Aquest dret es pot exercir amb relació a les iniciatives normatives en què, per la seva importància o per la matèria que regulen, l'Administració pública considera pertinent obrir aquest procés participatiu des del moment inicial de la tramitació del procediment administratiu.
2. Per a facilitar la participació, els òrgans encarregats de la tramitació del procediment han de publicar en el Portal de la Transparència la seva iniciació, la versió inicial del projecte normatiu i la documentació complementària que l'acompanyi, i ha de donar informació sobre l'estat de la tramitació. Sempre que sigui possible s'ha d'incentivar aquesta participació mitjançant la comunicació a les entitats representatives dels col·lectius directament afectats per la iniciativa.
3. Els ciutadans poden trametre les seves propostes i suggeriments abans del tràmit d'audiència i informació pública. Aquesta participació no els atribueix per ella mateixa la condició d'interessats, però l'Administració ha de fer-ne una valoració general, que s'ha de publicar en el Portal de la Transparència.
4. El que estableix aquest article s'entén sens perjudici dels tràmits d'audiència i d'informació pública establerts per la legislació de règim jurídic i de procediment administratiu i la legislació de règim local.

Article 70. Dret a proposar iniciatives normatives

1. Els ciutadans legitimats per a promoure la iniciativa legislativa popular tenen dret a presentar a l'Administració pública propostes d'iniciativa normativa de caràcter reglamentari.
2. Les propostes s'han de referir íntegrament a competències de l'Administració pública a la qual s'adrecen, i no poden correspondre a matèries excloses per la llei reguladora de la iniciativa legislativa popular de Catalunya.
3. Les propostes han de complir els requisits que s'estableixin per reglament i han de tenir el suport de, com a mínim, quinze mil signatures.
4. L'òrgan competent per a iniciar el procediment administratiu ha de valorar la proposta pel que fa a la necessitat de la norma, els seus costos, l'oportunitat de la regulació per a l'interès públic i els seus efectes sobre el sector i els interessos concernits, i ha d'adoptar una decisió en el termini de tres mesos. Si en aquest ter-

mini no s'adopta i es notifica la resolució, la proposta s'entén desestimada per silenci administratiu.

5. La resolució ha d'exposar els motius pels quals la proposta és acceptada o rebutjada, i s'ha de comunicar als proponents.
6. La decisió sobre la proposta només pot ser objecte de recurs fonamentat en la vulneració dels elements reglats aplicables a l'exercici del dret, però no pel que fa a l'oportunitat de la decisió d'iniciar o no la tramitació de la iniciativa.

Títol VII. Del sistema de garanties

Capítol I. Recursos i reclamacions

Article 71. Recursos

1. Contra els actes de l'Administració pública que vulnerin els drets reconeguts per aquesta llei es poden interposar els recursos administratius establerts per la legislació de la Generalitat sobre règim jurídic i procediment administratiu i per la legislació local aplicable als ens locals de Catalunya.
2. Els recursos també es poden interposar contra les omissions imputables a l'Administració pública que suposin l'incompliment de les obligacions establertes per aquesta llei. Als efectes de recurs, l'omissió s'imputa a l'òrgan responsable del compliment de l'obligació.
3. Els recursos d'alçada, quan es tracti d'actes o omissions imputables a òrgans que, per la seva naturalesa, no posin fi a la via administrativa, s'han d'interposar davant de la persona titular del departament competent en matèria d'Administració pública.
4. Contra els actes que posin fi a la via administrativa o que resolguin els recursos administratius, es pot interposar un recurs contenciós administratiu d'acord amb el que estableix la legislació reguladora de la jurisdicció contenciosa administrativa.

Article 72. Reclamacions amb relació al dret d'accés a la informació pública

1. Les resolucions expresses o presumptes dictades amb relació al dret d'accés a la informació pública poden ser objecte de reclamació, en els termes que estableix el capítol IV del títol III.
2. Els actes dictats per la Comissió de Reclamacions són impugnables en via contenciosa administrativa.

Article 73. Reclamacions contra actuacions o omissions d'entitats de dret públic, societats i fundacions públiques i consorcis

1. Contra els actes i les omissions de les entitats i els organismes a què es refereix l'article 3.2 realitzades

en l'exercici de funcions públiques o sotmeses a tutela administrativa, es pot formular directament una reclamació davant l'òrgan competent sota l'autoritat del qual exerceixi la seva activitat.

2. La resolució de la reclamació s'ha de resoldre i notificar dins el termini de tres mesos, i exhaureix la via administrativa.

3. Si es tracta d'actes o omissions que afecten el dret d'accés a la informació pública, s'aplica el que estableix el capítol IV del títol III.

Article 74. Reclamacions contra actuacions o omissions d'altres organismes públics

1. Contra els actes i les omissions de les institucions i els organismes a què es refereix l'article 3.5, es poden interposar els recursos o les reclamacions que determinen les seves pròpies normes reguladores.

2. Si aquesta normativa no ho determina, es pot formular una reclamació davant l'òrgan superior responsable de les decisions de naturalesa administrativa de la institució o l'organisme i, un cop exhaurida aquesta via, un recurs contenciós administratiu d'acord amb el que estableix l'article 1.a de la Llei reguladora de la jurisdicció contenciosa administrativa. El termini per a formular la reclamació inicial i per a resoldre-la és el que estableix la legislació de règim jurídic i de procediment administratiu per al recurs d'alçada.

Article 75. Actuació del Síndic de Greuges, de la Sindicatura de Comptes i de l'Oficina Antifrau de Catalunya

1. El Síndic de Greuges, la Sindicatura de Comptes i l'Oficina Antifrau de Catalunya vetllen pel compliment de les obligacions i dels drets establerts per aquesta llei, d'acord amb les funcions que tenen atribuïdes per les seves lleis reguladores.

2. Sens perjudici dels recursos i les reclamacions que es puguin interposar contra els actes expressos o presumptes que impedeixin o limitin, totalment o parcialment, els drets reconeguts per aquesta llei o les omissions produïdes derivades d'obligacions establertes per l'Administració pública, els ciutadans afectats poden adreçar una queixa al Síndic de Greuges o adreçar-se a l'Oficina Antifrau de Catalunya, d'acord amb el que determinen les lleis reguladores d'aquestes institucions.

3. La intervenció del Síndic de Greuges o de l'Oficina Antifrau no suspèn els terminis per a la interposició dels recursos o reclamacions administratius o contenciosos administratius procedents.

Capítol II. Règim sancionador

Article 76. Principis generals

1. L'incompliment dels deures i les obligacions establerts per aquesta llei per part de les persones que en són responsables comporta l'aplicació del règim sancionador regulat per aquest capítol.

2. El règim sancionador d'aquest capítol no s'aplica quan els fets puguin ser constitutius d'infracció penal i quan, d'acord amb la llei, pugui ser aplicable un altre règim de responsabilitat administrativa o de naturalesa jurisdiccional, sempre que es doni també identitat de subjecte i fonament.

3. En tot allò que no determina aquest capítol són aplicables els principis i les regles generals sobre l'exercici de la potestat sancionadora i el procediment sancionador, establerts per la legislació bàsica i per la legislació de la Generalitat en matèria de règim jurídic i procediment administratiu comú.

Article 77. Infraccions molt greus

1. Constitueixen infraccions molt greus en matèria de transparència:

a) L'incompliment de les obligacions i els deures de publicitat establerts pels capítols II i III del títol II aplicant de manera notòriament injustificada els límits a què es refereix l'article 7.

b) L'incompliment per les persones físiques o jurídiques de les obligacions establertes per l'article 3.3.

2. Constitueixen infraccions molt greus amb relació al dret d'accés a la informació pública:

a) Donar informació parcial, o ometre o manipular informació rellevant amb l'objectiu d'influir en la formació de l'opinió ciutadana.

b) Impedir o obstaculitzar deliberadament l'accés a la informació en el cas de resolució estimatòria i en els casos establerts pels articles 35 i 43.

c) Facilitar informació relativa a dades íntimes i de la privacitat.

3. Constitueixen infraccions molt greus en matèria de bon govern:

a) L'adopció de decisions o mesures manifestament contràries a la Constitució o a l'Estatut.

b) Els actes i les omissions que vulnerin el contingut essencial dels drets i les llibertats públiques.

c) Les decisions, actuacions i omissions realitzades amb finalitat discriminatòria, per raó de qualsevol circumstància personal o social.

d) L'incompliment públic i notori de les funcions inherents al càrrec.

- e) L'incompliment per part de les persones físiques o jurídiques dels principis i les regles de conducta a què es refereix l'article 55.2.
- f) L'incompliment per les persones i organitzacions que tinguin la condició de grups d'interès de les obligacions establertes per aquesta llei o pel codi de conducta que els sigui aplicable, d'acord amb el que determina el títol IV.

Article 78. Infraccions greus

1. Constitueix una infracció greu en matèria de transparència l'incompliment, total o parcial, dels deures i les obligacions que estableix el títol II i altres que puguin establir expressament altres lleis quan l'incompliment no es pugui considerar una infracció molt greu.
2. Constitueixen infraccions greus amb relació al dret d'accés a la informació pública:
 - a) Donar informació parcial o incompleta.
 - b) Facilitar intencionadament informació sotmesa a l'aplicació dels límits establerts per aquesta llei, llevat dels esmentats per l'article 77.2.c, en perjudici de tercers.
 - c) Ometre el tràmit d'audiència dels tercers afectats per les sol·licituds d'accés a la informació pública, quan aquests tercers estiguin clarament identificats.
 - d) Desestimar sense motivació les sol·licituds d'accés a la informació pública.
 - e) Facilitar deliberadament la informació en un format o unes condicions que n'impedeixin o en dificultin notòriament la comprensió.
 - f) Condicionar l'accés a la informació al pagament d'una contraprestació en els supòsits d'accés gratuït.
 - g) Exigir sol·licitud prèvia o l'obtenció d'una llicència tipus per a reutilitzar la informació pública quan aquest requisit no sigui exigible.
 - h) Incomplir els terminis establerts per a facilitar la informació sol·licitada, sense que hi hagi una causa legal que ho justifiqui.
3. Constitueixen infraccions greus en matèria de bon govern:
 - a) Adoptar acords manifestament contraris a l'ordenament jurídic amb perjudici greu per a l'Administració, els interessats o els ciutadans.
 - b) Adoptar decisions o intervenir en assumptes quan hi hagi deure d'abstenció o es donin les circumstàncies legals de conflicte d'interessos.
 - c) No informar sobre els criteris seguits per a la designació dels alts càrrecs.
 - d) Incomplir els requisits establerts per la llei per al nomenament dels alts càrrecs.

- e) Rebutjar sense motivació les propostes d'iniciativa normativa que compleixin els requisits legals.
 - f) Els actes i les omissions que vulnerin els drets i les llibertats fonamentals i els drets estatutaris, quan no es pugui incloure en el supòsit de l'article 77.3.b.
 - g) Incomplir els principis de bona conducta establerts per les lleis i els codis de conducta quan no constitueixin una infracció molt greu.
4. Constitueixen infraccions greus en matèria de govern obert:
- a) Subministrar als ciutadans informació parcial o incompleta de les propostes sotmeses a la seva consideració, de forma que pugui alterar el sentit o el resultat del procés participatiu.
 - b) Subministrar la informació amb la voluntat de dificultar-ne la comprensió o la valoració.
 - c) No considerar el resultat del procés participatiu en la presa de la decisió final.
 - d) No implementar mecanismes i instruments de govern obert, d'acord amb el que estableix l'article 68.

Article 79. Infraccions lleus

1. Constitueixen infraccions lleus els actes i les omissions que impliquin descurança o negligència en el compliment de les obligacions establertes en aquesta llei i en l'atenció als ciutadans quan exerceixin els drets que garanteix.
2. La reincidència dins el termini de dos anys en la comissió d'infraccions lleus comporta l'aplicació a les infraccions reiterades de les sancions establertes per a les infraccions greus.

Article 80. Subjectes responsables de les infraccions

1. Són responsables de les infraccions establertes per aquest capítol els alts càrrecs i el personal al servei de l'Administració pública i de les institucions i organismes públics als quals s'aplica aquesta llei als quals sigui imputable l'acció o omissió constitutiva d'infracció, d'acord amb les funcions i les competències que tinguin atribuïdes. També en són responsables les persones físiques i jurídiques d'acord amb el que determina l'article 84.
2. La Comissió de Garantia del Dret d'Accés a la Informació Pública pot emetre informes amb relació als conflictes d'atribucions que es puguin suscitar als efectes que estableix l'apartat 1, d'acord amb el procediment que estableix el reglament d'aquest òrgan.

Article 81. Sancions aplicables als alts càrrecs

1. Les sancions que es poden aplicar als alts càrrecs són les següents:

a) Per la comissió d'infraccions lleus:

1r. L'amonestació.

2n. La declaració d'incompliment amb publicitat.

b) Per la comissió d'infraccions greus:

1r. La suspensió de l'exercici del càrrec entre tres i sis mesos.

2n. Una multa d'entre 600 i 6.000 euros.

3r. La reducció de fins al cinquanta per cent o la pèrdua de la pensió indemnitzatòria a què puguin tenir dret en el moment de cessar en el càrrec.

4t. La inhabilitació per a ocupar un alt càrrec durant un període màxim d'un any.

c) Per la comissió d'infraccions molt greus:

1r. La destitució del càrrec.

2n. Una multa d'entre 6.001 i 12.000 euros.

3r. La pèrdua de la pensió indemnitzatòria a què puguin tenir dret en el moment de cessar en el càrrec.

4t. La inhabilitació per a ocupar un alt càrrec durant un període d'entre un any i cinc anys.

2. Per a cada supòsit d'infracció es pot imposar una o més de les sancions establertes per les lletres corresponents de l'apartat 1. Els criteris aplicables per a determinar l'abast de la sanció, si escau, són els que estableix la legislació de règim jurídic i procediment administratiu. També es valora l'existència de perjudicis per a l'interès públic, la repercussió de la conducta en els ciutadans i, si escau, els danys econòmics o patrimonials produïts.

3. No són aplicables als alts càrrecs electes les sancions establertes pels apartats 1r i 4t de les lletres *b i c* de l'apartat 1.

Article 82. Sancions aplicables al personal al servei de les Administracions públiques

1. Les sancions aplicables al personal al servei de les Administracions públiques són les que estableix la legislació de la funció pública per als casos d'infraccions molt greus, greus i lleus.

2. Si el supòsit d'infracció pot quedar inclòs en alguna de les infraccions disciplinàries establertes per la legislació de la funció pública, s'aplica únicament aquest darrer règim sancionador.

Article 83. Règims especials

1. En el cas d'incompliment de les obligacions a què es refereix l'article 55.1.f relatives a la gestió i aplicació

dels recursos públics, és aplicable la normativa reguladora de la responsabilitat comptable i, si escau, la legislació específica que reguli aquesta matèria.

2. L'incompliment de les normes sobre incompatibilitats o declaracions a realitzar per alts càrrecs al servei de la Generalitat és sancionat d'acord amb el règim especial establert per la legislació sobre incompatibilitats dels alts càrrecs.

Article 84. Sancions aplicables a altres persones per incompliment de les obligacions establertes per aquesta llei

1. Les infraccions comeses per persones físiques o jurídiques que no tenen la condició d'alts càrrecs o de personal al servei de les administracions públiques poden ser sancionades amb:

a) Una multa d'entre 6.001 i 12.000 euros.

b) La suspensió o la inhabilitació per a poder contractar amb l'Administració o ser beneficiari d'ajuts públics, per un període màxim de sis mesos en el primer cas i de cinc anys en el segon.

c) Amb la suspensió per un període màxim d'un any o la cancel·lació definitiva de la inscripció en el Registre de grups d'interès.

2. En els supòsits establerts per aquest article són aplicables els articles 81.2 i 85. La competència per a incoar, instruir i resoldre l'expedient sancionador correspon al titular del departament de la Generalitat competent en matèria d'Administració pública o, si escau, a l'alcalde o president de l'ens local.

Article 85. Procediment sancionador

1. El procediment sancionador aplicable és el que estableix la legislació de règim jurídic i procediment aplicable a les administracions públiques de Catalunya.

2. El procediment sancionador per les infraccions d'aquesta llei es pot iniciar d'acord amb el que estableix la normativa a què es refereix l'apartat 1.

3. En el cas de denúncia, l'òrgan competent ha d'incoar el procediment sancionador quan els fets denunciats presentin indicis mínimament consistents o creïbles d'infracció.

Article 86. Òrgans competents per a ordenar la incoació del procediment sancionador

Són competents per a ordenar la incoació del procediment sancionador:

a) El Govern en el cas d'alts càrrecs que tinguin la condició de membres del Govern, el secretari del Govern, el portaveu del Govern i els secretaris generals.

b) La persona titular del departament competent en matèria d'Administració pública, en el cas d'altres alts càrrecs.

- c) L'alcalde o el president dels ens locals o el ple, en els cas d'alts càrrecs al servei de l'Administració local.
- d) Els òrgans competents en matèria de funció pública en el cas del personal al servei de l'Administració pública.
- e) El rector en el cas de les universitats públiques.
- f) Els titulars o òrgans rectors col·legiats en el cas de les institucions i organismes a què es refereix l'article 3.5.

Article 87. Incoació del procediment a instància del Síndic de Greuges, la Sindicatura de Comptes i el director de l'Oficina Antifrau de Catalunya

1. Quan, en l'exercici de les seves funcions, el Síndic de Greuges, la Sindicatura de Comptes o l'Oficina Antifrau de Catalunya tinguin coneixement de fets que poden constituir una infracció molt greu o greu de les establertes per aquesta llei, poden instar els òrgans competents a què es refereix l'article 86 a incoar el procediment sancionador.
2. Si l'òrgan competent decideix no incoar el procediment, la resolució ha de ser expressa i motivada.

Article 88. Competència per a instruir el procediment sancionador

1. La instrucció del procediment sancionador quan el responsable sigui un alt càrrec o una de les persones a què es refereix l'article 84 correspon a l'òrgan del departament competent en matèria d'Administració pública que es determini per reglament.
2. Quan el responsable de la infracció sigui personal al servei de l'Administració pública, la instrucció del procediment correspon als òrgans que determina la legislació de la funció pública.
3. En l'àmbit de l'Administració local, la instrucció correspon a l'òrgan que correspongui d'acord amb la normativa de règim local.

Article 89. Competència per a resoldre el procediment sancionador

1. L'òrgan competent per a resoldre els procediments sancionadors que afectin els alts càrrecs a què es refereix l'article 86.a és el Govern.
2. En el cas dels altres alts càrrecs al servei de la Generalitat, la resolució de l'expedient correspon a un òrgan col·legiat integrat per la persona titular del departament competent en matèria d'Administració pública, un representant de la Comissió Jurídica Assessora i un jurista de reconegut prestigi designat pel Parlament de Catalunya, no vinculat a cap Administració o institució pública, llevat de les universitats. Aquest òrgan col·legiat és designat a l'inici de cada legislatura i exerceix

les seves funcions durant la legislatura i fins a la nova designació.

3. Si el responsable de la infracció és personal al servei de l'Administració pública, s'aplica el que estableix la legislació de la funció pública.
4. La competència per a resoldre el procediment sancionador en l'àmbit local correspon al ple quan es tracti d'alts càrrecs i a l'òrgan que correspongui d'acord amb la legislació aplicable als ens locals quan es tracti de personal al servei de l'Administració local.
5. En el cas dels alts càrrecs a què es refereix l'article 86.a i dels càrrecs electes locals, la proposta de sanció o, si escau, l'arxivament de l'expedient ha de ser informat prèviament per l'òrgan a què es refereix l'apartat 2.
6. En el cas de les universitats públiques, l'òrgan competent per a resoldre el procediment sancionador és el rector.
7. En el cas de les institucions i organismes a què es refereix l'article 3.5, l'òrgan competent per a resoldre el procediment sancionador és el seu titular o l'òrgan rector col·legiat.

Article 90. Prescripció de les infraccions i les sancions

La prescripció de les infraccions i de les sancions es produeix al cap de tres anys en el cas de les infraccions molt greus, al cap de dos anys en el cas de les greus i al cap d'un any en el cas de les lleus.

Títol VIII. De l'avaluació de l'aplicació de la llei

Article 91. Avaluació de la llei

Resten subjectes a avaluació el compliment de les obligacions de transparència establertes pel títol II, els deures derivats del Registre de grups d'interès que regula el títol IV, les obligacions i mesures de bon govern i govern obert establertes pels títols V i VI i l'aplicació del sistema de garanties establert pel títol VII.

Article 92. Competència per a avaluar

1. L'avaluació del compliment d'aquesta llei, d'acord amb el que determina l'article 89, correspon al Síndic de Greuges.
2. L'organisme avaluador ha d'establir els indicadors objectius que han de servir com a referència per a realitzar la tasca avaluadora.
3. Aquesta avaluació s'entén sens perjudici de l'avaluació interna de l'aplicació de les regles sobre la transparència a què es refereix l'article 6.3.

Article 93. Informes d'avaluació

1. El Síndic de Greuges ha d'elaborar anualment un informe general d'avaluació de l'aplicació d'aquesta llei, que ha de ser lliurat i presentat al Parlament.
2. També pot elaborar informes específics d'avaluació amb relació als organismes i entitats inclosos en l'àmbit d'aplicació d'aquesta llei o en àmbits materials concrets. Els informes específics han de ser lliurats al Parlament i en la seva elaboració s'ha de donar audiència a l'organisme o entitat afectat perquè pugui presentar-hi al·legacions, les quals han d'incorporar-se a l'informe.
3. Les autoritats i el personal al servei de les administracions, les entitats i els organismes compresos en l'àmbit d'aplicació d'aquesta llei tenen el deure de col·laborar amb el Síndic de Greuges per a l'elaboració dels informes d'avaluació.
4. L'elaboració dels informes d'avaluació s'ha de realitzar, si escau, d'acord amb les directrius o el pla de treball que determini el Parlament.

Disposicions addicionals

Primera. Regulacions especials del dret d'accés a la informació pública

1. L'accés als documents dels procediments administratius en curs per part dels que tenen la condició d'interessats es regeix pel que determina la legislació sobre règim jurídic i procediment administratiu.
2. L'accés a la informació pública en les matèries que tenen establert un règim d'accés especial es regula per la seva normativa específica, i per aquesta llei amb caràcter supletori.

Segona. Pla de formació

L'Administració de la Generalitat ha d'elaborar i aprovar, en el termini de sis mesos des de la publicació d'aquesta llei, un programa específic de formació per als alts càrrecs i els altres servidors públics i les altres persones obligades per aquesta llei, amb relació als drets i les obligacions que estableix aquesta llei. L'elaboració d'aquest programa s'ha de fer en col·laboració amb les entitats associatives dels ens locals de Catalunya.

Tercera. Portal de la Transparència

El Portal de la Transparència, a què fa referència l'article 5.4, ha d'entrar en funcionament i estar en condicions de plena operativitat en el moment de l'entrada en vigor d'aquesta llei.

Quarta. Adaptacions organitzatives i de funcionament

Les administracions, les institucions, les entitats i els organismes inclosos en l'àmbit d'aplicació d'aquesta llei han de promoure i realitzar les adaptacions organitzatives, procedimentals i de règim intern que siguin necessàries per a ajustar la seva activitat i complir el que estableix aquesta llei, abans de la seva entrada en vigor.

Cinquena. Ampliació de les obligacions de transparència i bon govern a altres institucions no administratives

Sens perjudici del que estableix l'article 3.5, les institucions i els organismes que hi queden compresos han de complir com a mínim, per mitjà dels seus propis instruments de publicitat i de manera adaptada a la seva pròpia naturalesa institucional, les obligacions de transparència a què es refereixen els articles 9.1.a, b, c, d, e i f, 9.2, 11, 13 i 14, 16 i 17. També els és aplicable el que estableixen els articles 55, 56 i 57 en el seu àmbit institucional. En el cas de l'apartat 3 de l'article 55, les institucions i els organismes han d'elaborar i aprovar els seus propis codis ètics i de bona conducta.

Sisena. Règim especial del Parlament de Catalunya

1. D'acord amb el principi d'autonomia parlamentària, el Parlament de Catalunya ha de promoure les modificacions necessàries en el Reglament del Parlament i en les seves normes de règim i govern interiors per tal de donar compliment als requeriments que estableix aquesta llei. Amb aquesta finalitat, ha de:
 - a) Actualitzar i ampliar els procediments de participació dels ciutadans en el procés d'elaboració de les lleis, especialment amb la utilització de mitjans electrònics, d'acord amb el que estableix l'article 29.4 de l'Estatut.
 - b) Establir i regular el seu propi portal de transparència.
 - c) Facilitar l'accés a la documentació i la informació parlamentàries.
 - d) Facilitar informació relativa al compliment de les obligacions dels càrrecs electes i dels alts càrrecs en matèria d'incompatibilitats, declaracions d'activitats i béns i altres deures i obligacions relatives al seu estatut.
 - e) Facilitar l'accés públic als currículums de les persones proposades per a ocupar càrrecs públics el nomenament del qual és competència del Parlament.
 - f) Definir i desenvolupar les regles de bon govern i govern obert en l'àmbit parlamentari.
 - g) Crear el seu propi registre de grups d'interès.

h) Establir el seu propi sistema de garanties per a assegurar el compliment de les obligacions derivades de les lletres anteriors, que ha d'incloure, en tot cas, la creació d'un òrgan de reclamació inspirat en els principis que estableix el capítol IV del títol III.

2. La regulació que estableixi el Parlament ha d'establir les adaptacions necessàries derivades de la naturalesa institucional del Parlament, que en cap cas poden suposar un règim de garantia inferior al que preveu aquesta llei.

3. El Parlament de Catalunya també ha d'establir un procediment per a consolidar les lleis que siguin objecte de modificacions parcials amb la finalitat de simplificar l'ordenament, millorar-ne la qualitat i contribuir a la major seguretat jurídica. El procediment de consolidació ha de donar lloc a textos amb valor jurídic que substitueixin i deroguin les lleis objecte de la consolidació.

4. El Parlament ha de complir el que estableix aquesta disposició dins el termini d'un any.

Disposició derogatòria

Única. Derogació de normes per oposició amb aquesta llei

1. Es deroguen els articles 27 i 28 de la Llei 26/2010, del 3 d'agost, de règim jurídic i de procediment de les administracions públiques de Catalunya, i els articles 34, 35 i 36 de la Llei 10/2001, del 13 de juliol, d'arxius i documents.

2. També queden derogades les disposicions de rang igual o inferior que s'oposin al que estableix aquesta llei.

Disposicions finals

Primera. Naturalesa de la Llei

1. Aquesta llei té la condició de norma reguladora dels drets, les obligacions i les garanties bàsiques en les matèries que regula, que són aplicables amb caràcter general a l'actuació i el funcionament de l'Administració pública.

2. Les lleis sectorials s'han d'interpretar sempre d'acord amb el que estableix aquesta llei, i les excepcions que puguin establir respecte del règim general, quan s'escaigui, han de ser explícites i respondre sempre a una causa que ho justifiqui.

Segona. Desplegament i aplicació de la Llei

1. S'autoritza el Govern perquè dicti les disposicions necessàries per a desplegar i aplicar

aquesta llei, sens perjudici del que estableixen els apartats següents.

2. Els ens locals de Catalunya han d'adoptar les mesures normatives i executives necessàries per a desenvolupar aquesta llei d'acord amb el principi d'autonomia organitzativa.

3. Les universitats públiques i les institucions i els organismes a què es refereix l'article 3.5 han d'adoptar les mesures organitzatives i de funcionament necessàries per a aplicar aquesta llei, en els àmbits en què els afecta d'acord amb el que estableix la disposició addicional quarta, sens perjudici del que estableix la disposició addicional vuitena per al Parlament de Catalunya.

Tercera. Entrada en vigor

1. Aquesta llei entra en vigor al cap d'un any d'haver estat publicada en el *Diari Oficial de la Generalitat de Catalunya*, llevat dels títols VI i VI, que entren en vigor l'endemà d'haver estat publicada.

2. Tanmateix, els terminis expressament establerts per aquesta llei per a realitzar actes d'aplicació o desenvolupament concret es compten sempre a partir de l'endemà de la publicació de la llei.

Palau del Parlament, 12 de juny de 2014

Lluís M. Corominas i Díaz i Antoni Font Renom, diputats del GP de CiU; Pere Bosch Cuenca i Gemma Calvet i Barot, diputats del GP d'ERC i, Pere Calbó i Roca i Sergio Santamaría Santigosa, diputats del GP del PPC

Tramitació pel procediment d'urgència

Sol·licitud: Lluís M. Corominas i Díaz, juntament amb un altre diputat del Grup Parlamentari de Convergència i Unió, Pere Bosch Cuenca, juntament amb una altra diputada del Grup Parlamentari d'Esquerra Republicana de Catalunya, Pere Calbó i Roca, juntament amb un altre diputat del Grup Parlamentari del Partit Popular de Catalunya (reg. 70229).

Tràmits afectats: des de l'inici de la tramitació.

Reducció de terminis: a la meitat dels que són fixats amb caràcter ordinari.

Acord: Mesa del Parlament, 17.06.2014.

Termini de presentació d'esmenes a la totalitat

Termini: atesa la tramitació d'urgència acordada, 5 dies hàbils (del 19.06.2014 al 26.06.2014).

Finiment del termini: 27.06.2014; 09:30 h.

Acord: Mesa del Parlament, 17.06.2014.