

## La transparència i el dret d'accés a la informació pública en la llei catalana 19/2014. reflexions entorn al seu abast i al marc competencial en què s'insereix

Joan Ridao Martín

Facultat de Dret  
Universitat de Barcelona

### *Abstract*

*La crisi de confiança de la ciutadania en les institucions i administracions públiques ha anat en augment darrerament, nodrida per factors com la opacitat en la seva gestió. En aquest context, la transparència i el dret d'accés a les dades i a la informació de què disposen els poders públics s'han revelat com a instruments cabdals no només per apropar aquests a la ciutadania sinó també per obrir-los a la participació en els processos de decisions que els afecten. Darrerament, tant l'Estat com diverses comunitats autònomes han legislat al respecte. Precisament, el present treball analitza, a partir de la Llei catalana 19/2014, de transparència, accés a la informació pública i bon govern analitza els problemes derivats de la concurrència entre l'Estat i les comunitats autònomes, en concret l'aplicabilitat de la legislació bàsica estatal i alguns dels aspectes substantius més rellevants de la normació catalana.*

*The crisis of public confidence in government institutions has increased lately, nourished by factors such as opacity in its management. In this context, transparency and the right of access to data and information available to the public authorities have been revealed as a key instrument not only to bring these citizens but also to open up participation in making processes that affect them. Recently, both the state and several regions have legislated respect. Indeed, the present study from the Catalan Law 19/2014, of transparency, public access to information and good governance discusses the problems of competition between the state and the regions, in particular the applicability of the basic state legislation and some of the most important substantive aspects of the catalan legislation.*

**Title:** Transparency and the right of access to public information in catalan law 19/2014. Reflection about its scope and competence framework

**Paraules clau:** Transparència, dret d'accés a la informació pública, competències concurrents, legislació bàsica, publicitat activa

**Keywords:** Transparency, right of access to public information, concurrent jurisdiction, basic legislation, active advertising

## *Sumari*

1. El context jurídic-polític de la regulació estatal i autonòmica de la transparència i accés a la informació pública
2. L'aplicabilitat de la Llei estatal 19/2013, de transparència, accés a la informació pública i bon govern en l'esfera autonòmica
  - 2.1. L'abast de l'aplicació directa a les comunitats autònomes
  - 2.2. La clàusula de supletorietat de la disposició addicional primera
3. El repartiment competencial sobre la matèria: la concurrència entre l'Estat i les comunitats autònomes
  - 3.1. Els títols estatals en joc
  - 3.2. L'abast de les bases estatals
  - 3.3. Els títols competencials invocats per la Llei catalana 19/2014, de 29 de desembre, de transparència, accés a la informació pública i bon govern
4. Aspectes més rellevants de la Llei 19/2014: un exercici de comparació amb la llei estatal i altres lleis autonòmiques
  - 4.1. L'àmbit subjectiu
  - 4.2. L'àmbit objectiu
    - a. Les obligacions de publicitat activa
    - b. L'accés a la informació
  - 4.3. Límits i garanties
5. Conclusió
6. Taula de jurisprudència citada
7. Bibliografia

## 1. El context jurídic-polític de la regulació estatal i autonòmica de la transparència i accés a la informació pública

El retard a l'hora d'escometre les necessàries reformes en el funcionament de les institucions democràtiques, en direcció a garantir una gestió pública imparcial, ètica, oberta, eficaç, eficient i responsable, que faci efectiva la governança, desterrí la corrupció i evolucioni cap a un nou estadi de democràcia participativa, han dut a uns nivells insòlits de desafecció ciutadana i a un ampli qüestionament del nostre model de democràcia representativa.

En aquest context, el principi de transparència, com a principi d'actuació de l'Administració, i el dret d'accés a la informació pública, com a manifestació qualificada d'aquest, han estat el punt d'arrencada d'un procés de regulació, tant a nivell estatal com autonòmic, del denominat *right to know*, encaminat a la vertebració d'un model d'Administració relacional basat en l'accés a la informació i la participació ciutadana en els assumptes públics que promogui l'interès general i afavoreixi una connexió més fluida amb la societat civil. En concret, es tracta que els ciutadans puguin participar de manera més efectiva en les decisions que els afecten, i controlar i exigir comptes com a mitjà eficaç contra l'arbitrarietat, tot reduint els nivells d'opacitat i augmentant la legitimitat dels poders públics. Sense oblidar, en l'actual context de crisi econòmica, que aquests procediments faciliten la reutilització de la informació del sector públic per impulsar la innovació i el desenvolupament econòmic.<sup>1</sup>

Precisament, després d'un llarg i tortuós procés de gestació s'aprovà la Llei estatal 19/2013, de 9 de desembre, de Transparència, Accés a la Informació Pública i Bon Govern (BOE núm. 295, de 10.12.2013) (en endavant, LTBG),<sup>2</sup> que desenvolupa els termes previstos a l'article 105 *b* de la Constitució espanyola (CE).<sup>3</sup> Com s'analitzarà més endavant en examinar el marc competencial autonòmic, aquesta Llei, en gran part de caràcter bàsic (excepte el títol III), incorpora (disposició addicional vuitena) un tríada de títols

---

<sup>1</sup> Aquest aspecte novell està expressament previst al capítol IV (arts. 16 i 17) de la Llei catalana 19/2014, de transparència, accés a la informació pública i bon govern. També es troba present a la Llei estatal 37/2007, de 16 de novembre, sobre reutilització de la informació del sector públic (BOE núm. 276, de 17.11.2007). Vegeu GENOVÈS I AVELLANA (2012).

<sup>2</sup> Aquesta Llei té el seu origen en un Avantprojecte aprovat pel Consell de Ministres el 29 de juliol de 2011, que no arribà al Congrés dels Diputats perquè aquell mateix dia es van dissoldre les Corts. Com a antecedents de l'Avantprojecte es poden consultar el *Diario de Sesiones del Congreso de los Diputados* (DSCD), X Legislatura, núm. 117 (30.05.2013), 136 (12.09.2013) y 162 (28.11.2013). També el Grup Parlamentari Popular al Congrés dels Diputats va registrar una Proposició de llei similar [*Boletín Oficial de las Cortes Generales* (BOCG), sèrie B, núm. 326-1, 15.07.2011]. La bibliografia sobre la LTBG comença a ser prou abundant. Podeu consultar WENCES, RAGONE I KÓLLING (2014); VALERO TORRIJOS I FERNÁNDEZ SALMERÓN (2014); PIÑAR MAÑAS (2014a).

<sup>3</sup> «La llei regularà: [...] b) L'accés dels ciutadans als arxius i registres administratius, salvant el que afecti la seguretat i la defensa de l'Estat, la indagació dels delictes i la intimitat de les persones». Encara que aquest precepte no reconeix per sí sol un dret fonamental es indubtable que incorpora una indubtable mandat jurídic i un contingut mínim amb valor normatiu constitucional, de manera que gaudeix d'una indiscutible protecció jurídica.

competencials de gran abast, quins efectes reductors del cabal competencial autonòmic són ben coneguts per la seva naturalesa transversal (art. 149.1.1a, 149.1.18a i 149.1.3a CE).

També la majoria de comunitats autònomes (CCAA) han aprovat més o menys coetàniament distintes lleis sobre la matèria, algunes d'elles, més precoces, abans fins i tot que el legislador estatal.<sup>4</sup> A aquest respecte no cal dir que les «comunitats autònomes estan perfectament legitimades per avançar-se en aquesta ordenació al legislador estatal, i que en les seves determinacions podran estendre's no només a l'administració autonòmica respectiva sinó també a les entitats locals del seu territori».<sup>5</sup> No obstant això, no deixa de sorprendre que la majoria d'Estatuts d'autonomia recentment reformats a penes fan referència a la transparència i l'accés a la informació. Pel que aquí interessa, cal recordar que l'Estatut d'autonomia de Catalunya (EAC) en fa menció dins l'apartat 4 de l'article 71, relatiu als principis d'organització i funcionament de l'Administració de la Generalitat, de manera anàloga a com ho fa el Text Constitucional (el citat art. 105 b). D'acord amb això, el Parlament de Catalunya aprovà la Llei 19/2014, de 29 de desembre, de Transparència, Accés a la Informació Pública i Bon Govern (DOGC núm. 6780, de 31.12.2014).<sup>6</sup>

Segons el seu preàmbul, aquesta Llei catalana, estructurada en nou títols, noranta-cinc articles, nou disposicions addicionals, una transitòria, tres finals i dues derogatòries, es proposa donar «un tractament legal clar i definit que comporti llur traducció en drets i obligacions jurídiques [dels principis de transparència, accés a la informació i bon govern, s'entén]», «[...] amb voluntat d'estendre el seu àmbit d'aplicació a tots els organismes públics de Catalunya, tinguin o no caràcter administratiu», a més d'establir els

<sup>4</sup> Per ordre cronològic cal citar: la Ley de Galicia 4/2006, de 30 de juliol, de transparencia y de buenas prácticas en la Administración pública gallega (DOG núm. 136, de 14.07.2006); la Llei de les Illes Balears 4/2011, de 31 de març, de Bona Administració i del Bon Govern de les Illes Balears (BOIB núm. 123, BOIB núm. 123, de 9.04.2011); la Ley Foral de Navarra 11/2012, de 21 de junio, de Transparencia y del Gobierno Abierto (BON núm. 125, de 28.06.2012); la Ley de Extremadura 4/2013, de 21 de mayo, de Gobierno Abierto de Extremadura (DOE núm. 99, de 24.05.2013); la Ley de Andalucía 1/2014, de 24 de junio, de Transparencia Pública de Andalucía (BOJA núm. 124, de 30.06.2014); la Ley canaria 12/2014, de 26 de diciembre, de transparencia y de acceso a la información pública (BOC núm. 5, de 9.01.2015); la Ley 12/2014, de 16 de diciembre, de Transparencia y Participación Ciudadana de la Comunidad Autónoma de la Región de Murcia (BORM núm. 290, de 18.12.2014); i la Ley 3/2014, de 11 de septiembre, de Transparencia y Buen Gobierno de La Rioja (BOLR núm. 115, de 17.09.2014). Existeixen altres iniciatives en curs al Principado de Asturias ([http://www.asturias.es/webasturias/GOBIERNO/TRANSPARENCIA/anteproyecto\\_ley\\_transparencia.pdf](http://www.asturias.es/webasturias/GOBIERNO/TRANSPARENCIA/anteproyecto_ley_transparencia.pdf)); Castilla León (<http://participa.jcyl.es/forums/209344--2014-06-futura-ley-de-transparencia-y-gobierno-a>); País Basc (<http://www.gardena.euskadi.net/y09-inicio/es>); Castella-La Manxa (<http://transparencia.castillalamancha.es/transparencia>); i Comunitat Valenciana ([http://www.cortsvalencianes.es/cs/Satellite/Layout/age/1260974742398/Proposicionley.html?lang=es\\_ES](http://www.cortsvalencianes.es/cs/Satellite/Layout/age/1260974742398/Proposicionley.html?lang=es_ES)).

<sup>5</sup> FERNÁNDEZ RAMOS, S. (2008).

<sup>6</sup> El text de la Proposició de llei conjunta va rebre fins a 506 esmenes, de les que 206 van ser transaccionades i 52 recomanades. Te antecedents en la precedent legislatura (IX): la Moció 95/IX del Parlament de Catalunya, sobre la transparència en l'ús dels recursos públics [Butlletí Oficial del Parlament de Catalunya (BOPC) 307 de 30.04.12, p. 31], l'Informe extraordinari del Síndic de Greuges sobre el dret d'accés a la informació pública (BOPC 275 de 19.03.12, p. 3); i la Proposició de llei de transparència i accés a la informació pública, quina ponència fou nomenada (BOPC 57 de 18.04.11, p.17), que va decaure per finiment de legislatura el 6 de desembre de 2012, després de divuit reunions de ponència.

«mecanismes de garantia» adients per tal que no quedin com a «mers principis programàtics» davant l'eventual incompliment dels deures i obligacions establerts (art. 1.1). I tot això amb la finalitat d'establir un sistema de relació entre les persones i l'Administració pública i altres subjectes obligats per la Llei, fonamentat en el coneixement de l'activitat pública, la incentivació de la participació ciutadana, la millora de la qualitat de la informació pública i de la gestió administrativa i la garantia de la rendició de comptes i de la responsabilitat en la gestió pública (art. 1.2).

A partir d'aquesta realitat descrita, no cal dir que el conjunt d'institucions i administracions públiques catalanes hauran d'afrontar el repte de vèncer no poques reserves atàviques al seu interior, i d'ajustar-se a nous paradigmes que comportin una major qualitat i un major protagonisme de la ciutadania en un context de migradesa de recursos públics, començant per la necessitat d'operar una notable adaptació tècnica i material en el desenvolupament de sistemes d'informació que assegurin la disponibilitat, traçabilitat i qualitat de la informació, així com la modernització dels sistemes de registre actuals (en aquest sentit, veure la disposició addicional quarta de la Llei), a més d'impulsar un canvi de cultura dels decisors i empleats públics (mandat inclòs en la disposició addicional segona).<sup>7</sup>

## ***2. L'aplicabilitat de la Llei estatal 19/2013, de transparència, accés a la informació pública i bon govern en l'esfera autonòmica***

És inqüestionable que la LTBG va venir a cobrir una important llacuna en l'ordenament jurídic espanyol, independentment que arribés de forma molt tardana<sup>8</sup> i que s'hagi «perdut una ocasió per poder incorporar la transparència de manera efectiva».<sup>9</sup>

---

<sup>7</sup> «L'Administració de la Generalitat ha d'elaborar i aprovar, en el termini de tres 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.» Com molt bé ha assenyalat PONCE (2013), parlant de la LTBG, caldrà «incidir sobre les barreres culturals en el sector públic, mitjançant accions de formació, elaboració de manuals i guies, etc. i «[...] involucrar els ciutadans perquè coneguin i utilitzin les possibilitats legals, ja que si la ciutadania no coneix i no fa servir aquestes regulacions, la transparència no s'imposarà [...]».

<sup>8</sup> Es considera que la primera llei d'accés a la informació és la *Freedom of the Press Act*, aprovada a Suècia en 1766. Dos segles més tard, el 1951, Finlàndia aprovà una llei d'accés a la informació i en 1966 Estats Units la coneguda *Freedom of Information Act* (FOIA). En 1978 s'aprovà la llei francesa. Més recentment, Itàlia va aprovar les lleis d'11 de febrer de 2005, núm. 15, i de 14 de maig de 2005, núm. 80, a més del Decret Legislatiu núm. 33 de 14 de març de 2013, pel qual es codifiquen les obligacions de publicitat i transparència de les administracions públiques, que porta causa de la prèvia Llei núm. 190 de 2012, coneguda com «lleï anticorrupció». Entre els països de la Comunitat Iberoamericana destaca la Llei Federal Mexicana de Transparència i Accés a la informació pública Governamental, d'11 de juny de 2002, i la reforma constitucional mexicana de gener de 2014, per la qual es reforça el dret fonamental d'accés a la informació pública.

<sup>9</sup> Per a SÁNCHEZ DE DIEGO, M. (2014), la llei «[T]iene más de propaganda que de transparencia, especialmente si se compara la norma con los diez principios para una buena ley de transparencia de la Coalición Pro Acceso (<http://www.proacceso.org/los-diez-principios/>)». En el mateix sentit, PÉREZ VELASCO (2014) i RIDAÓ (2014a).

Certament, pel seu objecte i funcionalitat, els drets establerts en la referida llei estatal es configuren de manera distinta a la garantia processal prevista en els articles 35 i 37 de la Ley 30/1992, de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del procedimiento administrativo común (en endavant LRJAP-PAC),<sup>10</sup> o als drets previstos en distintes normes sectorials com la Llei 27/2006, de 18 de juliol, dels drets d'accés a la informació, de participació pública i d'accés a la justícia en matèria de medi ambient (BOE núm. 16, de 21.07.2006); la Llei 37/2007, de 16 de novembre, sobre reutilització de la informació del sector públic, regula l'ús privat de documents en poder d'Administracions i organismes del sector públic; o la Llei 11/2007, de 22 de juny, d'accés electrònic dels ciutadans als Serveis Públics (BOE núm. 150, de 23.06.2007), entre d'altres.

Amb tot, no ens podem estar de parlar d'una ocasió perduda perquè la no configuració del dret d'accés a la informació pública com a dret fonamental a rebre lliurement informació veraç i a la participació pública constitueix una severa limitació, sobretot si es té en compte la major protecció de la que poden ser objecte, previsiblement, altres drets en joc, aquests sí fonamentals, senyaladament la protecció de dades de caràcter personal (art. 18.4 CE).<sup>11</sup> Aquest fet, per si sol, aquest fet dificulta la homologació de la normació espanyola amb els estàndards europeus imperants.<sup>12</sup>

Des d'una perspectiva autonòmica, cal dir que la regulació del dret a la informació com a dret fonamental no hauria estat obstacle per a un àmplia regulació en aquest àmbit. La legitimitat del legislador autonòmic per regular la transparència i l'accés a la informació pública sobre la base d'un dret d'informació pública de configuració legal, amb fonament

<sup>10</sup> Sobre això hi ha una proluxa bibliografia. En són un exemple, entre d'altres: FERNÁNDEZ RAMOS (1997); MESTRE DELGADO (1998); POMED SÁNCHEZ (1989); RAMS RAMOS (2008); EMBID IRUJO (1993a i 1993b); VILLANUEVA CUEVAS (1993).

<sup>11</sup> Per a alguns autors, aquesta configuració, tant del Dret d'accés com de la transparència com a mers principis de les Administracions Públiques, podria estar justificada en funció de la mateixa ubicació de l'article 105.b CE en el Títol IV, sobre el Govern i l'Administració. És d'aquesta opinió, per exemple, PIÑAR MAÑAS (2014b, p.5)

<sup>12</sup>En una declaració conjunta de l'ONU, l'OECE i l'OEA, de 6 de desembre de 2004, s'afirma que «el dret d'accés a la informació en poder de les autoritats públiques és un dret humà fonamental que s'hauria d'aplicar a nivell nacional a través de legislació global (per exemple, les lleis de Llibertat d'Accés a la informació) basada en el principi de màxima divulgació, el qual estableix la presumpció de que tota la informació és accessible, subjecta només a un sistema restringit d'excepcions ». L'article 41 de la Carta de Drets Fonamentals de la Unió Europea (UE) recull el dret a una bona administració, que inclou entre altres aspectes «el dret de tota persona a accedir a l'expedient que l'afecti, dins del respecte dels interessos legítims de la confidencialitat i del secret professional i comercial». No obstant això, el Tribunal de Justícia de la UE és mostra encara refractari a considerar aquest dret com a fonamental, si més no de forma autònoma (Sentència de 22 de març de 2011, assumpte T-233/09, *Access Info Europe contra Consell*, ratificada pel TJUE en la Sentència de 17 d'octubre de 2013, assumpte C-280/11 P, *Consell contra Access Info Europe*. Amb tot, tant el Tribunal Europeu de Drets Humans (TEDH) com el Consell d'Europa (conveni de Tromsø núm. 205, sobre l'Accés als documents Públics), a més del Consell d'Estat en el seu dictamen sobre l'avantprojecte de Llei (707/2012) han vinculat íntimament aquest dret amb la llibertat d'informació. En aquest sentit, vegeu la Sentència del TEDH, de 25 de juny del 2013 («*Youth Initiative for Human Rights vs. la República de Sèrbia*»); el Conveni de Tromsø núm. 205, sobre l'Accés als documents públics, de juny 18 de juny de 2009 ([http://www.access-info.org/documents/Access\\_Docs/Advancing/Council\\_of\\_Europe/Convention\\_on\\_Access\\_to\\_Official\\_Documentts\\_CofE\\_es.pdf](http://www.access-info.org/documents/Access_Docs/Advancing/Council_of_Europe/Convention_on_Access_to_Official_Documentts_CofE_es.pdf)). També resulta interessant el treball de RAMS RAMOS (2013).

en el desenvolupament de les pròpies competències resta fora de tot dubte, doncs resulta indiscutible almenys que afecta a una matèria com l'organització interna de les CCAA. A més, la majoria d'Estatuts de segona generació inclouen drets de ciutadania connexos amb el principi i el dret que estem tractant. No s'oblidi, a més, que d'acord amb la jurisprudència constitucional, la Norma institucional bàsica d'una comunitat autònoma pot incorporar la regulació de drets fonamentals quan aquests estiguin connectats amb les competències autonòmiques.<sup>13</sup> Precisament, la taxonomia de drets i deures inclosa en l'Estatut d'autonomia de Catalunya, més enllà del seu *nomen* estricte, inclou realitats normatives distintes que van des de drets pròpiament «subjectius», que el legislador autonòmic ha de fer realitat i la resta de poders públics respectar; clàusules de legitimació per al desenvolupament de determinades opcions legislatives; i mandats dirigits al legislador ja sigui imposant un «fer» o una «omissió» exigible davant la justícia ordinària, sense prescriure els mitjans per aconseguir ni fer d'aquesta obligació el contingut de cap dret subjectiu.<sup>14</sup>

Una altra cosa és que, com s'analitzarà amb detall quan parlem dels títols competencials invocats per la Llei 19/2014, el preàmbul d'aquesta norma al·ludeixi estranyament, com a únic títol habilitant, el «mandat» derivat de l'article 71.4 EAC, que compulsa a l'Administració de la Generalitat a fer pública la informació necessària perquè la ciutadania pugui avaluar-ne la seva gestió,<sup>15</sup> sense fer menció dels «drets» estatutaris de participació, i d'accés als serveis públics i a una bona administració (arts. 29 i 30). Qüestions d'oportunitat a banda, això ens ha de dur a dilucidar, abans de res, si la garantia de principi estatutari de l'article 71.4 és menor que la prevista per als drets (arts. 37 i 38), tenint en compte que un dels drets en possible contraposició és el dret a la protecció de dades de caràcter personal (art. 31). En aquest sentit, la resposta ha de ser negativa. Perquè, tot i que entenem hauria estat desitjable un ancoratge de la regulació de la transparència i el dret a la informació en seu dels drets estatutaris, el sistema de protecció previst als apartats 1 i 2 de l'article 38 EAC va ser desactivat operativament per la STC 31/2010. En concret, la facultat d'emetre dictàmens amb caràcter vinculant per part del Consell de Garanties Estatutàries sobre projectes i proposicions de llei per compulsar la seva adequació als drets estatutaris<sup>16</sup> i la

---

<sup>13</sup> Per a una panoràmica més general, vegeu RIDAO (2014b).

<sup>14</sup> D'altra banda, és sabut que la STC 247/2007 (FJ 11 i 12) sobre l'Estatut de la Comunitat Valenciana, distingeix entre «drets competencials», considerats com a simples mandats al legislador que no tenen de dret més que el nom, i «drets institucionals», entesos com a drets subjectius perfectes.

<sup>15</sup> Sota la rúbrica «Disposicions generals i principis d'organització» de l'Administració, preveu que «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». Es tracta d'un precepte ubicat sistemàticament, com el seu homòleg espanyol (art. 105.b CE), fora de la regulació dels drets (Títol I), en el Títol II (De les Institucions, arts. 55-94).

<sup>16</sup> La declaració d'inconstitucionalitat es va fonamentar en una *ratio decidendi* alternativa: si l'Estatut -i la llei que havia de desenvolupar-lo- preveia que el dictamen havia de produir una vegada conclòs el procediment legislatiu, però abans de la publicació, la inconstitucionalitat derivaria del fet que es tractaria d'un control «exercit en termes massa propers a un control jurisdiccional sobre normes legals enterament perfeccionades en el seu contingut, perjudicant el monopoli de rebuig a les normes amb força de llei reservat per l'art. 161 CE a aquest Tribunal». Per contra, si el dictamen tenia lloc en una fase anterior, la

garantia institucional davant l'activitat no legislativa o actes dels poders públics, consistent en un recurs davant el Tribunal Superior de Justícia de Catalunya (TSJC).<sup>17</sup>

En suma, no estem davant d'una situació equivalent a la que es produeix en el cas de la llei estatal, quin refugi en l'article 105 b CE i no en el capítol II del Títol I CE converteix la LTBG en ordinària i no orgànica, amb les conseqüències inherents a aquesta opció. A més de que la pròpia Llei catalana 19/2014 ja preveu determinats mecanismes de garantia per a reforçar-ne el contingut jurídic i obligacional: un règim administratiu de recursos i reclamacions, la intervenció del Síndic de Greuges i de l'Oficina Antifrau de Catalunya i, de manera especial, 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.

### **2.1. L'abast de l'aplicació directa a les comunitats autònomes**

Sigui com sigui, un mer escrutini de la LTBG serveix per adonar-nos sense massa dificultat de la seva aplicació directa a les CCAA: l'article 2.1 estableix que «Les disposicions d'aquest títol s'apliquen a: L'Administració General de l'Estat, les administracions de les comunitats autònomes i de les ciutats de Ceuta i Melilla i [...]». L'article 5.2 fa referència, a més, a què «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.» De la seva banda, l'article 12.1 estableix que «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.» De la seva banda, l'article 22.4 LTBG regula el pagament per còpies de la informació a la que es dóna accés segons la normativa autonòmica corresponent. Finalment, la disposició addicional quarta estableix que les CCAA hauran de determinar l'òrgan que hagi de resoldre les reclamacions per denegació d'accés a la informació, fins al punt de preveure la possibilitat de que aquelles signin un conveni perquè hagi de ser el Consell de la Transparència i Bon Govern (CTBG) el que resolgui.

### **2.2. La clàusula de supletorietat de la disposició addicional primera**

En un altre ordre de coses, i això és més rellevant, cal que analitzem el fet que la disposició addicional primera, apartat segon, relativa a l'accés a l'expedient per part dels interessats

---

inconstitucionalitat derivaria de la «inadmissible limitació de l'autoritat i les competències parlamentàries, amb greu fractura dels drets de participació política reconeguts per l'art. 23 CE.»

<sup>17</sup> La STC 31/2010 (FJ 27) va interpretar que, com el precepte estatutari no es refereix a un tipus concret de recurs sobre el hagi de conèixer un tribunal en particular, sinó que qualifica determinats actes com «objecte de recurs», això no implicava la introducció de «innovacions processals» ni l'alteració «de les regles processals comunament establertes», de manera que els procediments seran els establerts en les lleis estatals.

en els procediments administratius, disposa que «[es] 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» [el destacat és nostre].

Això és així perquè l'aplicació d'aquesta disposició a les CCAA ens planteja seriosos dubtes, en la mesura que el criteri per a determinar el caràcter supletori de la llei estatal no és l'existència -en general- de legislació sobre transparència, sinó la de certes «matèries» de tal legislació, que es podrien estendre a àmbits de competència exclusiva de les CCAA. Al nostre parer, aquesta clàusula de supletorietat és constitucionalment dubtosa d'acord sobretot amb la coneguda doctrina del Tribunal Constitucional: «el presupuesto de aplicación de la supletoriedad que la Constitución establece no es la ausencia de regulación, sino la presencia de una laguna detectada por el aplicador del derecho» (STC 61/1997, FJ 12).<sup>18</sup> No obstant això, podria considerar-se que aquesta situació vindria a quedar salvada pel que fa a les comunitats autònomes en tant que el paràgraf segon de l'article 12 LTBG estableix que «[...] en l'àmbit de les seves respectives competències, serà d'aplicació la normativa autonòmica.». És a dir, que per damunt de la legislació general estatal preval la legislació de les CCAA dictada en l'àmbit de les seves competències, tot i que no quedi ben resolta la situació un xic anòmala de la inexistència de normativa sectorial autonòmica.<sup>19</sup>

Qüestió ben distinta és la que es planteja en relació amb alguns aspectes de la legislació autonòmica de desenvolupament, que presenta, com la Llei catalana 19/2014, algunes omissions degudes o bé a una mala tècnica o a una imprevisió, de manera que s'hagi de recórrer supletòriament al que estableix la legislació estatal (*vid.* l'apartat 4.1 d'aquest treball, relatiu a l'àmbit subjectiu). Com es sabut, la doctrina coincideix en explicar que la relació entre l'ordenament jurídic de l'Estat i el de les comunitats autònomes opera en tres eixos fonamentals: el principi de competència, la regla de prevalença i la de supletorietat, aquestes dues darreres previstes en l'article 149.3 CE. La regla de prevalença del dret estatal opera en cas de conflicte, i la clàusula de supletorietat com a clàusula de tancament de l'ordenament (STC 118/1996, FJ 4). En aquest sentit, la clàusula de supletorietat *ex* article 149.3 CE *in fine* constitueix una regla (que no un principi) de relació de l'ordenament estatal amb cadascun dels ordenaments autonòmics; és a dir, una previsió constitucional que, lluny de tenir com a destinatari al legislador, va dirigida a l'aplicador del dret autonòmic, habilitant-lo a identificar les llacunes de l'ordenament mitjançant «las reglas de interpretación pertinentes, incluida la vía analógica» (STC 118/1996, FJ 6, que cita la STC 147/1991).

En suma, només després d'haver cercat infructuosament la norma aplicable en l'ordenament autonòmic (autointegració) seria legítim recórrer a l'ordenament estatal

<sup>18</sup> Amb la STC 61/1997, el Tribunal Constitucional, a més de declarar inconstitucional una sèrie de preceptes qualificats legalment com a supletoris -al mancar-li a l'Estat competències sobre determinades matèries, per garantir l'existència d'un dret estatal supletori, va decidir mantenir en vigor el Dret prèviament derogat pel legislador estatal.

<sup>19</sup> Veure PIÑAR MAÑAS (2014b, p. 9).

(heterointegració). En aquest sentit, la STC 147/1991 (FJ 7) serví per clarificar que la supletorietat del dret estatal ha d'inferir-se per part de l'aplicador de fet i que l'Estat no pot dictar normes sobre matèries en les que no disposa de títol competencial, perquè la supletorietat no és una clàusula universal atributiva de competències a favor de l'Estat. O sigui, que si la norma estatal és vàlida, l'aplicador del dret autonòmic la podrà utilitzar eventualment, això és, en defecte de dret propi, sempre que hagi estat dictada a l'empara d'un títol competencial prèviament atribuït.<sup>20</sup>

### ***3. El repartiment competencial sobre la matèria: la concurrència entre l'Estat i les comunitats autònomes***

#### **3.1. Els títols estatals en joc**

Com ja ha estat dit, la LTBG es configura en gran part (n'exclou el títol III) com a bàsica «encara que no ho faci amb massa eloqüència».<sup>21</sup> En efecte, la disposició final vuitena invoca una àmplia panòplia de títols estatals (art. 149.1a, 149.1.18a i 149.1.13a CE), però sense connectar-los específicament amb cap dels articles de la Llei ni exposar-ne una mínima justificació al respecte. Només la disposició final novena LTBG, relativa al termini per a l'entrada de la norma estableix, com es recordarà, que «els òrgans de les Comunitats Autònomes i Entitats Locals disposaran d'un termini màxim de dos anys per adaptar-se a les obligacions contingudes en aquesta Llei.» A més, dos d'aquests preceptes mencionats (art. 149.1.1a i 149.1.13a CE) es caracteritzen per la seva horitzontalitat, en tant que acostumen a connectar-se amb qualsevol àmbit material, tot i els esforços, s'ha de dir, tant a nivell doctrinal com jurisprudencial, per acotar el seu abast i frenar la seva expansivitat.<sup>22</sup>

En particular, la LTBG remet a l'article 149.1.1a CE (competència exclusiva de l'Estat per regular les condicions bàsiques que garanteixin la igualtat de tots els espanyols en l'exercici dels drets i en el compliment dels deures constitucionals), per a emparar la creació del denominat Consell de Transparència i Bon Govern (CTBG), configurat com a administració independent i, a aquests efectes, inclòs dins el catàleg de la disposició addicional 10a de la Ley 6/1997, de 14 de abril, de Organización y Funcionamiento de la Administración General del Estado (en endavant LOFAGE).<sup>23</sup> Cal no oblidar, tanmateix, que el Tribunal Constitucional juntament amb el reconeixement de la condició de títol competencial de l'Estat de l'article 149.1.1a CE (STC 152/1988, FJ 2 i 4 i STC 118/1996, FJ 43), també ha assenyalat que a l'empara d'aquest precepte, l'Estat ha de limitar-se a establir les condicions

---

<sup>20</sup> Per a una panoràmica general sobre la qüestió, vegeu MATEU (1998).

<sup>21</sup> Veure VELASCO RICO (2013).

<sup>23</sup> Tot i així, la LTBG estableix que aquest ens estatal només pot rebre reclamacions derivades d'actuacions en l'àmbit autonòmic quan les CCAA no hagin reservat aquesta mateixa comesa a un organisme propi, i sempre que existeixi un conveni en el que quedi estipulat que «la Comunitat ha de sufragar les despeses derivades d'aquesta assumpció de competències» (disposició addicional quarta). Sense aclarir, d'altra banda, què succeeix en el període d'adaptació que la Llei atorga a les comunitats autònomes o el cas que aquestes no prevegin un òrgan anàleg a l'estatal o no hagin subscrit el corresponent conveni.

bàsiques o el mínim comú normatiu que garanteixin la igualtat en l'exercici de drets i deures, evitant la uniformitat de situacions jurídiques dels ciutadans en qualsevol part del territori de l'Estat, de forma que l'article opera de forma més intensa respecte dels drets fonamentals i llibertats públiques (arts. 14-29 CE) i dels drets i deures dels ciutadans (arts. 30-38 CE).<sup>24</sup>

La Llei estatal invoca també l'article 149.1.18a CE (competència exclusiva de l'Estat sobre les bases del règim jurídic de les administracions públiques), en relació a la regulació que realitza del procediment d'accés a la informació pública en desenvolupament de l'article 105 b CE<sup>25</sup> i que trobaria el seu fonament en la necessitat d'establir un procediment homogeni per a l'exercici del dret d'accés a la informació a fi de garantir un tracte comú a totes les persones, sense importar l'Administració davant la qual aquestes actuen.<sup>26</sup> Com es sabut, la jurisprudència constitucional, configura la matèria «bases del règim jurídic de les administracions públiques» es configura seguint l'esquema bases-desenvolupament.<sup>27</sup> En aquest sentit, cal assenyalar que la pròpia LTBG deixa marge explícit per a que es desenvolupin les especialitats derivades de l'organització pròpia de les comunitats autònomes (entre d'altres, els arts. 5.2, 10.3, 24.6, i la disposició addicional quarta).

Finalment, cal fer esment a què la LTBG invoca la clàusula número 13 de l'article 149.1 (competència exclusiva de l'Estat en bases i coordinació de la planificació general de l'activitat econòmica), sobre la base de que les obligacions imposades per la LTBG a tot el sector públic empresarial, així com les diverses formes jurídiques dels poders públics, afecten l'activitat econòmica, especialment quan actuen en l'àmbit del sector privat.<sup>28</sup> En aquest sentit, la Llei estatal incorpora determinades infraccions en matèria de gestió

<sup>24</sup> Sobre aquesta qüestió, vegeu CARRO FERNÁNDEZ-VALMAYOR (1981) i CABELLOS (2001).

<sup>25</sup> La LTBG imposa una sèrie d'obligacions de transparència a alguns subjectes que, en puritat, no es troben inclosos en l'àmbit de les Administracions Públiques (partits polítics, sindicats, Casa del Rei, empreses concessionàries de les Administracions Públiques, etc.). Sobre això, veure VELASCO RICO (2014, pp. 12-13).

<sup>26</sup> Veure MUÑOZ MACHADO (2007, p. 857). Cal dir, així mateix, que acollint-se igualment a l'article 149.1.18a, la LTBG enumera una sèrie de matèries (art. 6, 7 i 8) sobre les que imposa un seguit d'obligacions de «publicitat activa», a complir per part de subjectes inclosos en l'àmbit d'aplicació de la llei. A més, incorpora un conjunt de principis generals pel que fa a la difusió de la informació pública (art. 5). Atenent a la jurisprudència constitucional, totes aquestes disposicions haurien de ser respectades pels legisladors autonòmics (llevat l'art. 9 i els ap. 1 i 2 de l'art. 10, com veurem), sempre que no es pugui aplicar a un determinat supòsit un règim específic d'accés, tal com estipula la disposició addicional primera relativa a les regulacions especials del dret d'accés a la informació pública.

<sup>27</sup> Per contra, la matèria «procediment administratiu comú» constitueix una competència exclusiva de l'Estat de caràcter normatiu (STC 23/1993).

<sup>28</sup> Aquesta invocació connecta amb el fet que els articles 2 i 3 de la Llei estenen la seva aplicació a les entitats privades que percebin durant el període d'un any ajudes o subvencions públiques, així com als adjudicataris de contractes del sector públic. Cal tenir en compte, a més, que el legislador va aprofitar la Llei per incloure, en la disposició final sisena de la Llei 19/2013, una modificació de diversos articles de la Llei 10/2010, de 28 d'abril, de prevenció del blanqueig de capitals i el finançament del terrorisme. Aquest nou contingut, accessori, incorporat a la Llei de transparència (encara que tingui escassa connexió amb el gruix de la regulació principal) si justificaria la invocació de l'article 149.1.13. <sup>a</sup> de la CE com a títol competencial habilitant en la matèria.

econòmica-pressupostària i altres derivades de l'incompliment de la Llei Orgànica 2/2012, de 27 d'abril, d'Estabilitat Pressupostària i Sostenibilitat Financera (BOE núm. 103, de 30.04.2012, art. 28), però tot això en el marc del títol II relatiu al «bon govern» que no analitzem en el present treball.<sup>29</sup>

### 3.2. L'abast de les bases estatals

D'entrada, hem de significar que la circumstància que la LTBG no al·ludeixi expressament al seu caràcter bàsic, ni que sigui parcialment contravé els requeriments establerts en la jurisprudència constitucional (entre d'altres, SSTC 69/1988, FJ 5-7; 80/1988, FJ 5-6; i 227/1988, FJ 13), que considera preceptiu que tota norma d'aquesta naturalesa designi clarament aquest caràcter. Fins al punt que, de no ser així, únicament haurien de ser considerats bàsics els preceptes dels que pugui inferir-se que ho són sense dificultats interpretatives apreciables.

Amb tot, d'acceptar-se, com en aquest cas, el caràcter àmpliament bàsic de la LTBG, és obvi que això suposa que la normativa bàsica determini essencialment el *mínimum* d'igualtat requerit constitucionalment (art. 149.1.1a) respecte a la posició dels ciutadans, i que la resta de títols estatals hi tenen una menor transcendència (llevat de les bases del règim jurídic de les administracions públiques de l'art. 149.1.18a CE). D'aquesta manera hem d'entendre que resta un marge implícit prou ampli per a que el legislador autonòmic prevegi règims propis. És per això precisament que les comunitats autònomes poden aprovar regulacions en matèria de transparència i d'accés a la informació més amplis que els previstos en la legislació estatal, i fins i tot alguns que no ho han estat per part del legislador estatal.<sup>30</sup>

Pel que fa concretament a l'operativitat de l'article 149.1.13a CE, sembla indubtable que la informació pot tenir potencialment un valor econòmic destacat, i que les Administracions Públiques i el sector públic en general generen i disposen d'un cabal immens de dades i documents. No obstant, cal tenir en compte que la LTBG no regula expressament cap activitat econòmica vinculada a la reutilització de la informació, ni per part de les administracions públiques ni per part d'empreses o tercers privats. A més, entre l'abundant jurisprudència sobre la matèria són diversos els pronunciaments del Tribunal Constitucional en què se subratlla el fet que la planificació general de l'activitat econòmica per part de l'Estat ha de consistir essencialment en l'establiment de: «[...] les normes estatals que fixin les línies directrius i els criteris globals d'ordenació de sectors econòmics concrets, així com les previsions d'accions o mesures singulars que siguin necessàries per assolir els fins proposats dins de l'ordenació de cada sector» (STC 135/2012, FJ 2), per tal d'emparar normes i actuacions orientades a l'assoliment finalitats com la unitat de mercat (entre d'altres, STC 118/1996, FJ 10 i STC 208/1999, FJ 6); la unitat econòmica (STC 152/1988, FJ 2;

---

<sup>29</sup> Per a una exposició més detallada dels títols estatals que emparan el caràcter de legislació bàsica de la LTBG veure RIDAO (2014b, pp. 8-12).

<sup>30</sup> Veure OFICINA ANTIFRAU DE CATALUNYA (2013, p. 89).

STC 186/1988, FJ 2; i STC 34/2013, FJ 4.b). Pel demés, no cal dir que tots aquestes aspectes són de difícil apreciació en una regulació destinada a regular la transparència de les administracions i institucions públiques i a garantir l'accés de la ciutadania a la informació pública. En qualsevol cas, com ja s'ha dit, aquest títol competencial, pel seu caràcter transversal, no ha de ser interpretat més que restrictivament, sense gaudir de preeminència, això és, com a títol genèric, en presència d'un títol autonòmic més específic.<sup>31</sup>

D'aquesta manera, hem de concloure que res no sembla impedir que, en primer lloc, es puguin incrementar els deures o obligacions de publicitat activa fixats en la llei estatal com un mínim, que la mateixa LTBG diu que les CCAA poden incrementar. De la mateixa manera, i en segon lloc, res no obsta tampoc perquè la legislació autonòmica pugui adoptar mesures organitzatives, fonamentals perquè es puguin fer efectives realment les prescripcions de transparència. Ens estem referint, òbviament, a la regulació del portal de transparència i a les unitats d'informació especialitzades en la tramitació d'aquest tipus d'assumptes, a la gestió i emmagatzematge de la informació, essencial perquè es pugui localitzar fàcilment la informació i posar-la a disposició dels ciutadans, l'òrgan independent que hagi de resoldre les reclamacions, les mesures de formació dels empleats públics, la tipificació de les sancions disciplinàries per infracció de les obligacions de transparència o l'elaboració de guies ciutadanes i altres mecanismes de suport als ciutadans perquè puguin exercir efectivament el dret d'accés. De la mateixa forma, les comunitats autònomes poden regular també aspectes procedimentals diferents dels que estableix la legislació estatal, amb l'objectiu, per exemple, de facilitar una tramitació més àgil dels procediments administratius d'accés a la informació. En aquest mateix sentit, no sembla que hi hagi d'haver cap obstacle perquè la legislació autonòmica restringeixi les causes d'inadmissió de les sol·licituds d'informació previstes a l'article 18 LTBG, relatives als supòsits en què sigui necessari elaborar de nou la informació,<sup>32</sup> o fins i tot reduir els terminis de resolució dels procediments d'accés i de reclamació davant l'òrgan independent<sup>33</sup>.

Això és així perquè, partint del caràcter principal o de mínim comú normatiu de les bases estatals, no sembla discutible que les comunitats autònomes, que han assumit facultats legislatives en diferents sectors materials, els correspon igualment la capacitat per establir les normes procedimentals escaients per al desenvolupament de l'activitat administrativa en aquell àmbit.<sup>34</sup> Així doncs, la naturalesa transversal dels principis administratius en joc,

---

<sup>31</sup> Sobre l'abast d'aquest precepte es poden consultar diversos treballs a càrrec de CARRASCO DURÁN (2005) o GUILLÉN CARAMÉS (2005 i 2008).

<sup>32</sup> Aquest fou un dels aspectes més controvertits de la LTBG: el fet que es pugui inadmetre una sol·licitud d'accés quan això comporti que l'Administració hagi de rar la informació. Sense dubte, com s'analitzarà més endavant, això planteja problemes en relació amb les bases de dades.

<sup>33</sup> Aquests espais d'incidència legislativa autonòmica s'apunten en la compareixença del professor ORIOL MIR PUIGPELAT en la seva compareixença davant la comissió redactora de la llei catalana [Diari de Sessions del Parlament de Catalunya (DSPC), sèrie C, núm. 512, 23.10.2014, p. 17].

<sup>34</sup> Amb tot, per tal d'eludir eventuais inconstitucionalitats sobrevingudes, ja abans de la seva aprovació, la tònica general entre els distints legisladors autonòmics més precoços fou la d'actuar amb un notable *self-*

i assenyaladament el dret d'accés a la informació pública, poden projectar-se inequívocament sobre un feix difús de competències autonòmiques i no només sobre aquelles concernents a la seva autoorganització. Això és rellevant perquè, com s'ha dit i s'analitzarà en cadascun dels títols adduït per l'Estat, la jurisprudència constitucional ha advertit repetidament contra l'intent del legislador estatal d'expandir *ad infinitum* les bases estatals, i singularment que l'article 149.1.1<sup>a</sup> CE no pot operar com un títol capaç d'introduir-se en qualsevol matèria o sector de l'ordenament (SSTC 239/2002, FJ 10; 228/2003, FJ 10; y 150/2012, FJ 4).

En suma, la legislació bàsica ha d'actuar com un mínim comú denominador que compleixi el dret autonòmic per evitar desigualtats, en aquest cas en l'accés dels ciutadans a la informació pública, que puguin vulnerar la Constitució. Per això mateix, l'abast de la legislació estatal bàsica sobre transparència i accés a la informació no pot en cap cas deixar sense marge de maniobra al legislador autonòmic, i no només això sinó que el permet elevar el llindar més enllà del mínim bàsic, adoptant una regulació i un règim de garanties superior al de l'Estat en la protecció d'aquest dret (art. 5.2 de la Llei catalana 19/2014). A més, cal tenir present que la LTBG no estableix un cap *numerus clausus* relatiu a la classe d'informació que ha de ser objecte de publicitat activa, de manera que les CCAA estan legitimades per incrementar l'espectre de matèries subjectes a aquest règim, i que hi ha una sèrie de qüestions sobre les que la Llei estatal no es pronuncia expressament, com ara la promoció de la cultura de la transparència entre la ciutadania, les mesures de formació o altres activitats de foment que poden meritjar una àmplia regulació autonòmica.

De la seva banda, la Llei catalana 19/2014 no al·ludeix en cap moment al caràcter bàsic de la llei estatal ni al «mandat» de la disposició final novena LTBG, relativa al termini de dos anys perquè les comunitats s'adaptin a les obligacions de la Llei estatal. Les úniques referències en aquest sentit van ser fetes durant el tràmit parlamentari de compareixences per part d'alguns experts i, puntualment, durant el debat d'aprovació del dictamen.<sup>35</sup> En aquest punt, la Llei catalana contrasta vivament amb altres normes autonòmiques que fan menció expressa a aquest aspecte, fins i tot amb caràcter cautelar, com la Llei foral 11/2012, que va precedir la LTBG, que en l'apartat II de la seva exposició de motius assegura que:

---

*restraint*, optant o bé per dilatar l'aprovació d'aquestes normes o bé per escometre regulacions no massa exhaustives, tot fent remissió a la futura legislació estatal. Tot això, a pesar de que la doctrina constitucional ha admès que «mientras no se dicten las condiciones básicas, los legisladores autonómicos pueden dictar normas aun cuando ocupen campos propios de aquellas, siendo desplazadas sus normas cuando el legislador estatal las dicte finalmente». Per totes, vegeu les STC 61/97, FJ 12, i la STC 178/2004, FJ 7-10.

<sup>35</sup> En concret, en el tràmit de compareixences previ a l'aprovació de la Llei catalana, el professor ORIOL MIR PUIGPELAT expressà que «en matèria de transparència cal que les comunitats autònomes compleixin els requeriments mínims de transparència establerts en la Llei de transparència estatal, que són aplicables a totes les administracions espanyoles. I també s'han de respectar aquests preceptes de la Llei de transparència que, d'alguna forma, defineixen el contingut del dret d'accés (...) i la relació d'aquest dret d'accés amb els altres drets i interessos públics i privats amb què pot entrar en conflicte, (...) com, per exemple, el dret fonamental a la protecció de dades personals o interessos públics i privats..., o interessos públics com la seguretat pública, la defensa, etc.» (DSPC, sèrie C, núm. 512, 23.10.2014, p. 14). En el mateix sentit, els diputats, del Grup Parlamentari del Partit Popular de Catalunya, Pere Calvo, i del Grup Parlamentari de Ciutadans, Carina Mejías [DSPC Núm. 90, de 18 de desembre de 2014 (pp. 34 i 39, respectivament)].

«Navarra respeta los límites de la legislación básica del Estado en materia de procedimiento administrativo común, atendiendo a que los derechos de acceso y el procedimiento y régimen de su ejercicio, ultra circunscribirse a su ámbito organizativo, no suponen ninguna ruptura de los mencionados límites, sino todo lo contrario, van más allá del mínimo impuesto por dicha legislación. En materia de transparencia, configurar un derecho de acceso a la información de la cual dispone la Administración con carácter menos restrictivo y, por tanto, más amplio, supone una mejora para todas las personas que se relacionan.»

Sigui com sigui, res no podia impedir, com s'ha dit, que la legislació catalana de transparència «millorés» la llei estatal<sup>36</sup>, en el sentit de complementar o desenvolupar les bases estatals sense que això vulgui dir necessàriament contradir-les.

En aquest sentit, pot afirmar-se que la Llei catalana 19/2014 constitueix, com analitzarem de forma exhaustiva ulteriorment, una norma de caràcter general més completa i afavoridora de la transparència que la seva homòloga estatal. Als efectes d'evidenciar la seva completesa només direm que regula determinades qüestions essencials en la consecució de la transparència que la LTBG només deixa apuntades, com són la promoció de la participació ciutadana; els mecanismes per fer efectiva la rendició de comptes; la implantació de mesures de govern obert; a més de la simplificació i millora de la qualitat normativa. Així mateix, també satisfà, ni que sigui parcialment, un buit importantíssim en el nostre ordenament jurídic, i és el relatiu a la regulació de les actuacions dutes a terme per grups d'interès o grups de pressió. Això mateix es reflecteix en la imposició d'obligacions de publicitat activa molt més prolixes, amb especial incidència en matèria contractual, convencional i subvencional. Finalment, afegirem que en matèria d'accés a la informació la Llei catalana preveu uns terminis menors de resolució de les sol·licituds i consagra un règim de silenci positiu respecte de les sol·licituds d'accés a la informació.

### **3.3. Els títols competencials invocats per la Llei catalana 19/2014, de 29 de desembre, de transparència, accés a la informació pública i bon govern**

Com ja ha estat dit, el preàmbul de la Llei catalana 19/2014 invoca com a títol habilitant de la norma un principi derivat de l'article 71.4 EAC:<sup>37</sup> «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.» D'acord amb el mateix preàmbul, el legislador català es proposa així donar compliment a aquell «mandat» estatutari.<sup>38</sup> D'entrada, s'ha de

<sup>36</sup> Aquesta expressió fou utilitzada sovint durant el debat legislatiu pels experts i ponents de la Llei 19/2014.

<sup>37</sup> «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 dona 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.»

dir que aquesta opció manté algun punt de contacte amb l'antecedent Ley de Extremadura 4/2013, de 21 de maig, de Gobierno Abierto de Extremadura, que troba el seu fonament en un precepte estatutari similar al català, l'article 37 de l'Estatut d'Autonomia d'Extremadura (EAE), relatiu als principis d'actuació que han d'informar l'actuació dels poders públics autonòmics. No obstant això, la citada llei hi addiciona un títol competencial explícit: la competència exclusiva per a la «[c]reació, organització, règim jurídic i funcionament de suspensió institucions, així com l'organització de suport pròpia Administració [...] respectant els límits que marca la legislació bàsica de l'Estat en matèria de procediment administratiu comú» (art. 9.1.1 EAE).<sup>39</sup>

Precisament, la invocació de títols competencials explícits ha constituït una constant entre les distintes legislacions autonòmiques. Així, la també pionera Llei Foral 11/2012, de 21 de juny, de la Transparencia y el Buen Gobierno menciona, ja en el seu proemi, el fet que

«Navarra tiene competencia exclusiva, en virtud de su régimen foral, sobre las normas de procedimiento administrativo que se deriven de las especialidades del derecho sustantivo o de la organización propios de Navarra, así como sobre el régimen jurídico de la Diputación Foral, de su Administración y los entes públicos dependientes, garantizando el tratamiento igual de los administrados ante las administraciones públicas, conforme dispone los letras c) y e) del artículo 49.1 de la LORAFNA.»

També la Llei canària 12/2014, de 26 de diciembre, de transparencia y de acceso a la información pública al·ludeix expressament a l'article 30.1 de l'Estatut d'Autonomia de Canàries (EACa), que atribueix a aquesta comunitat insular la competència exclusiva en matèria d'«organización, régimen y funcionamiento de sus instituciones de autogobierno»; a l'article 32.6 i 14 relatiu al «desarrollo legislativo y la ejecución en materia de régimen jurídico de la Administración pública de la Comunidad Autónoma de Canarias y los entes públicos dependientes, y en materia de normas de procedimiento administrativo, respectivamente»; i l'article 5 EACa, que situa entre els principis rectors, «la promoción de las condiciones necesarias para el libre ejercicio de los derechos y libertades de los ciudadanos y la igualdad de los individuos y de los grupos en que se integran.» De forma anàloga, els títols competencials en què es fonamentà la legitimació de les institucions de la

---

<sup>38</sup> Sota la rúbrica «Disposicions generals i principis d'organització» de l'Administració, preveu que «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. Aquest precepte estatutari apareix ubicat sistemàticament, com el seu homòleg espanyol (art. 105 b CE), fora de la regulació dels drets (singularment els drets en l'àmbit polític i de l'Administració: drets de participació, drets d'accés als serveis públics i a una bona Administració, dret a la protecció de les dades personals), en concret dins el Títol II (De les Institucions, arts. 55-94).

<sup>39</sup> També presenta alguna analogia amb relació a algun dels projectes encara no aprovats: així, l'avantprojecte de Ley de transparencia i buen gobierno de Euskadi esmenta (disposició adicional primera) que la futura Llei és dictada «sin perjuicio de lo dispuesto en el artículo 149.1.18.<sup>a</sup> de la Constitución en relación al carácter básico de la legislación que debería regular el régimen jurídico de las administraciones públicas y el procedimiento administrativo común». L'avantprojecte de Llei castellanoleonese de transparencia, acceso y reutilización de la información pública, y participación ciudadana en los asuntos públicos de la Comunidad de Castilla Leçon, a banda d'invocar l'existència de determinats principis bàsics «que permiten medir la calidad democrática del funcionamiento de las administraciones públicas», no és massa explícit pel que fa al títol competencial utilitzat.

Rioja per aprovar la Llei 3/2014, d'11 de setembre, de Transparencia y Buen Gobierno de La Rioja deriven de l'article 8.1 i 2 de l'Estatut d'aquesta comunitat, que confereixen competència exclusiva per a l'organització, estructura, règim i funcionament de les seves institucions d'autogovern i la facultat per regular el procediment administratiu derivat de les especialitats de l'organització pròpia de la Rioja.

Així doncs, no deixa de sorprendre, raons d'oportunitat al marge, que la Llei catalana 19/2014 no sigui gens explícita pel que fa al títols competencials que l'emparen, a banda de la invocació al principi de l'article 71.4 EAC. Així, per exemple, no es fa menció a les competències de l'article 150 b EAC (competència exclusiva en «[l]es diverses modalitats organitzatives i instrumentals per a l'actuació administrativa»); o a l'article 159.1 EAC, que atribueix a la Generalitat, en matèria de règim jurídic i procediment de les administracions públiques catalanes, la competència exclusiva en allò que no estigui afectat per l'article 149.1.18 CE i que inclou «c) [l]es normes de procediment administratiu que derivin de les particularitats del dret substantiu de Catalunya o de les especialitats de l'organització de la Generalitat» i, en tot cas, la competència compartida en tot allò relatiu al règim jurídic i el procediment de les administracions públiques catalanes en allò que no queda inclòs a l'apartat 1; ni, finalment, a l'article 160 EAC, en tot allò relatiu al règim local.

D'altra banda, la Llei 19/2014 tampoc no fa menció als drets de participació (art. 29 EAC). Això és rellevant al nostre parer perquè, almenys en aquest punt, no pot dir-se que la Llei catalana vagi més enllà de l'estatal en no connectar expressament el dret d'accés a la informació pública amb el deure dels poders públics de remoure els obstacles perquè els ciutadans puguin participar de manera efectiva en el procés de presa de decisions públiques. Aquesta fou, per exemple, l'opció seguida per la primera comunitat en aprovar una llei d'aquesta naturalesa en l'esfera autonòmica: la Ley gallega 4/2006, de 30 de juliol, de transparencia y de buenas prácticas en la Administración pública, que vincula expressament la seva regulació a l'article 9.2 CE (la remoció d'obstacles que dificultin la plenitud i facilitin la participació social) i a l'article 4.2 de l'Estatut d'Autonomia de Galícia (EAG), que obliga els poders públics de Galícia a facilitar la participació de tots els gallecs i gallegues en la vida política, econòmica, cultural i social. A més, d'invocar expressament l'article 28 EAG que, d'acord amb els articles 149.1.18a i 149.3 CE, atribueix la competència per a desenvolupar i executar la legislació de l'Estat en matèria de règim jurídic de l'Administració Pública de Galícia i de règim estatutari del seu funcionariat. En aquest mateix sentit, la Regió de Múrcia va aprovar coetàniament a la Llei catalana la Llei 12/2014, de 16 de desembre, de Transparencia y Participación Ciudadana a l'empara de les competències de la Regió en matèria de participació ciutadana, organització, règim jurídic, procediment administratiu i estructuració de la seva pròpia Administració pública (arts. 9 dos, i; 10. un, apartats 1, 29 i 51 EARM). També la Llei andalusa concreta el principi estatutari de participació, inclòs dins dels «Objectius bàsics de la Comunitat» (art. 10.1), tot assenyalant en el seu preàmbul que

«desde el conocimiento que proporciona el acceso de los ciudadanos a la información pública, difícilmente podría realizarse la formación de la opinión crítica y la participación de todos los

ciudadanos en la vida política, económica, cultural y social, un objetivo irrenunciable que los poderes públicos están obligados a fomentar».

L'opció del legislador català també difereix de les solucions adoptades per altres lleis autonòmiques que la van precedir i que, sense connexió específica amb els drets de participació, invoquen almenys altres drets estatutaris com els drets d'accés als serveis públics i a una bona administració, possibilitat prevista a l'article 30 EAC. Així, per exemple, la Llei 4/2011, de 31 de març, de la bona administració i del bon govern de les Illes Balears. En aquest cas, la Llei connecta de forma expressa amb l'article 14 de l'Estatut d'Autonomia de les Illes Balears (EAIB), inclòs en el «Títol II. Dels drets, els deures i les llibertats dels ciutadans de les Illes Balears», que regula els «Drets en relació amb les administracions públiques» i preveu que «Sense perjudici del que disposa la legislació bàsica de l'Estat, una llei del Parlament de les Illes Balears regularà el dret a una bona administració i a l'accés als arxius i registres administratius de les institucions i administracions públiques de les Illes Balears.»

Tampoc podem desconèixer que la Llei andalusa 1/2014, de 24 de juny, de Transparencia Pública de Andalusia relaciona genèricament la Llei amb els «Drets» de l'article 9.2 EAA («La Comunidad Autónoma garantiza el pleno respeto a las minorías que residan en su territorio») i amb el mandat inclòs dins l'article 138 EAA relatiu a l'avaluació de polítiques públiques, en tant que «l'avaluació de programes i polítiques públiques es reconeix com un instrument operatiu per complir objectius de transparència [...]».<sup>40</sup>

#### ***4. Aspectes més rellevants de la Llei 19/2014: un exercici de comparació amb la llei estatal i altres lleis autonòmiques***

##### **4.1. L'àmbit subjectiu**

En quant als titulars del dret a la transparència i d'accés informació, l'article 1 b de la Llei 19/2014 estableix una definició prou àmplia al preveure des del seu inici que el seu objecte és el de «[r]egular i garantir el dret d'accés de "les persones" a la informació i la

---

<sup>40</sup> Quant a la resta de projectes normatius encara en tràmit, cal dir que aquests encara són més exhaustius en la invocació de títols competencials: així, l'avantprojecte de llei d'Aragó invoca el Preàmbul del seu Estatut (EAAr), que «compromet els poders públics en la promoció i defensa de la democràcia», a més de l'article 62.3 EAAr, que estableix «que la administración pública deberá ajustarse en su actividad a los principios de eficacia, eficiencia, racionalización, transparencia y servicio efectivo a los ciudadanos»; i l'article 15 EAAr, que proclama el dret dels aragonesos a «participar en condiciones de igualdad en los asuntos públicos, obligando a los poderes públicos aragoneses a promover la participación social en la elaboración, ejecución y evaluación de las políticas públicas, así como la participación individual i colectiva en los ámbitos cívico, político, cultural y económico». De la mateixa manera, es fonamenta en el principi rector de les polítiques públiques de l'article 20 a, pel que correspon als poders públics aragonesos «facilitar la participació de todos los aragoneses en la vida política, econòmica, cultural i social». De la seva banda, l'avantprojecte de Ley del Principado de Asturias de Transparencia fa referència a que l'objectiu de la transparència administrativa i la garantia del dret de la ciutadania a l'accés a la informació pública «[E]ncuentra su fundamento constitucional en los artículos 9.2, 103.1 y 105 de la Constitución Española de 1978 sobre la base de los cuales el legislador estatal ha regulado en materia de transparencia, participación ciudadana y acceso a la información pública».

documentació públiques» [les cometes son nostres]. Així mateix, l'article 1.2 estableix que la finalitat de la Llei és establir un sistema de relació entre «les persones» i l'Administració pública i la resta de subjectes obligats, fonamentat en el coneixement de l'activitat pública, la incentivació de la participació ciutadana, la millora de la qualitat de la informació pública i de la gestió administrativa i la garantia de retiment de comptes i de la responsabilitat en la gestió pública.

Més endavant, l'article 2 defineix la «Transparència» com «l'acció proactiva de l'Administració de donar a conèixer la informació relativa als seus àmbits d'actuació i les seves obligacions, amb caràcter permanent i actualitzat, de la manera que resulti més comprensible per a “les persones” i per mitjà dels instruments de difusió que els permetin un accés ampli i fàcil a les dades i els facilitin la participació en els assumptes públics». Al mateix temps, el mateix precepte formula el dret d'accés a la informació pública com «el dret subjectiu que es reconeix a “les persones” per a sol·licitar i obtenir la informació pública, en els termes i les condicions regulats per aquesta llei.»

D'entrada, cal dir que el terme «persones» utilitzat per la Llei difereix del que utilitza la LTBG i d'altres regulacions autonòmiques ja aprovades o en tramitació actualment, que reconeixen el dret d'accés als registres i arxius públics només als «ciutadans» (*vgr.* l'article 4 de la Llei gallega 4/2006), d'acord amb la dicció literal de l'article 105 *b* CE. No obstant, en alguns casos com la Llei Foral 1/2012, que acull semblantment el terme «ciudadà» (art. 3) acull posteriorment una definició que a la pràctica n'amplia el seu espectre subjectiu: tota persona que es relaciona amb l'Administració a títol individual i en el seu propi nom o en representació d'organitzacions legalment constituïdes.<sup>41</sup>

Al nostre entendre, l'opció del legislador català parteix, sense fer-ne esment entre els seus propòsits, i sense invocació expressa, com s'ha dit, a l'article 4.2 EAC («Els poders públics de Catalunya [...] han de facilitar la participació de totes les persones en la vida política, econòmica, cultural i social[...]), de manera que no reserva el gaudi dels drets a la transparència i l'accés a la informació als ciutadans o persones que ostentin la condició política de catalans, definits a l'article 7 EAC només com aquells «ciutadans espanyols que tenen veïnatge administratiu.»

Pel que fa als «subjectes obligats», la Llei 19/2014 parteix en el seu article 3 d'un àmbit igualment prou ampli,<sup>42</sup> superior al que preveu la LTBG, doncs fa extensives les

---

<sup>41</sup> En aquest sentit, vegeu l'article 4 de la Llei balear 4/2011; l'article 1 de la Llei Foral 1/2012; l'article 3 de la Llei extremeña 4/2013, o l'article 1 de la Llei andalusa 1/2014, a banda dels Avantprojectes d'Astúries, Euskadi, Castella-Lleó i Aragó).

<sup>42</sup> Segons el preàmbul de la Proposició de Llei, 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 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, per tal de donar coneixement públic de les persones que realitzen l'activitat d'influència o intermediació, i estableix les obligacions a què estan subjectes els grups d'interès, entre les quals destaquen

obligacions de transparència a les persones físiques o jurídiques que exerceixen funcions públiques, potestats administratives o presten serveis públics. En concret, la Llei catalana inclou l'Administració de la Generalitat i els ens que integren, l'Administració local a Catalunya (art. 3.1 *a*); els organismes i ens públics, les societats amb participació majoritària o vinculades, les fundacions del sector públic, les entitats de dret públic dependents o vinculades amb les administracions, les entitats de dret públic que actuen amb independència funcional o amb una autonomia especial reconeguda per llei que exerceixen funcions de regulació o supervisió externa sobre un determinat sector o activitat (com ara el Consell d'Audiovisual de Catalunya o l'Agència Catalana de Protecció de dades, etc.), les institucions de la Generalitat a què fa referència el capítol V del títol II EAC, els col·legis professionals i les corporacions de dret públic en allò que afecta l'exercici de llurs funcions públiques i els consorcis o altres formes associatives i llurs ens vinculats i societats mercantils en què participa de manera majoritària alguna d'aquestes administracions (art. 3.1 *b*); universitats públiques i els ens que en depenen o hi estan vinculats o participats, incloses les societats mercantils, les fundacions i altres ens instrumentals (art. 3.1 *c*); les persones físiques o jurídiques que exerceixen funcions públiques o potestats administratives (art. 3.1 *d*), així com activitats qualificades legalment com a serveis d'interès general o universal (art. 3.1 *e*). A més, i això és rellevant, també s'imposen obligacions de transparència als partits polítics i associacions i fundacions vinculades als mateixos, a les organitzacions sindicals i empresarials i a determinades entitats privades que rebin subvencions o ajudes per sobre dels llindars que preveu la Llei (art. 3.4).

En un altre ordre de coses, i pel que fa a l'Administració i els seus ens instrumentals, la Llei catalana (art. 2 *f* i 3.1 *b*) conté una regulació similar a la d'altres CCAA que transcendeixen l'esfera estricta d'aquests ens, tot i que sense fer remissió a la legislació bàsica, com fa la Llei extremeña 4/2013, que inclou dins el seu àmbit d'aplicació l'Administració de la «Comunidad, la Administración Local, la Universidad de Extremadura o la Asamblea de Extremadura, en el ámbito del ejercicio de actividades sometidas a derecho administrativo, las asociaciones constituidas por las administraciones y las personas físicas y jurídicas que presten Servicios o ejerzan potestades administrativas, excepto en el ejercicio de sus funciones administrativas» (art. 2). De la seva banda, la Llei andalusa 1/2014 inclou a les persones físiques i jurídiques prestadores de serveis públics, els adjudicataris de contractes públics i els perceptors de subvencions (art. 4), a més del Parlament, el *Defensor Andaluz* i la *Cámara de Cuentas*, en els termes previstos a la legislació bàsica estatal (art. 3.2), i els partits polítics, sindicats i organitzacions empresarials (art. 5).<sup>43</sup>

L'àmplia regulació de la legitimació passiva feta per la Llei 19/2014 contrasta, a més, amb altres normacions autonòmiques que se centren en el deure d'informació de l'Administració autonòmica, els seus organismes autònoms i altres ens del sector públic

---

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.

<sup>43</sup> De la seva banda, l'Avantprojecte d'Aragó inclou els òrgans consultius i la Universitat pública d'Aragó, remetent a la legislació bàsica estatal el règim de transparència de les Corts, el Justícia i la Cámara de Cuentas.

instrumental (art. 1 de la Llei gallega 4/2006; art. 1 de la Llei balear 4/2011; art. 2 de la Llei Foral 11/2012; o els avantprojectes de Castella Lleó i el País Basc), sense implicar a la resta d'institucions autonòmiques.<sup>44</sup> En tots aquests casos s'ha pretès justificar el caràcter restrictiu de l'espectre de subjectes obligats en base al principi d'autonomia de les institucions, i en particular de la cambra legislativa corresponent.

Per contra,ensem, l'assumpció legal de la transparència com a principi general irreductible a l'àmbit administratiu constitueix també el fonament de la seva aplicació a les institucions i hauria de ser interpretat en un sentit *pro informatione*, a més de que la recepció de fons públics justifica per sí sola la seva legitimació passiva. Per les mateixes raons no estimem tampoc justificada que la naturalesa privada, o híbrida si es vol, de certes entitats (partits polítics, sindicats i organitzacions empresarials, associacions i altres entitats representatives d'interessos col·lectius o sense ànim de lucre) hagi de prevaldre per tractar-se d'ens destinataris de subvencions i ajudes públiques. No en va, a diferència del que preveu l'article 3.1 lletres *b*, *c* i *d* de la Llei catalana 19/2014, la majoria de legislacions autonòmiques es limiten en molts casos a regular un règim de transparència voluntària d'aquest tipus d'entitats, limitada a la publicitat activa, sense establir un veritable dret d'informació dels ciutadans ni tan sols sobre la destinació dels fons públics rebuts.

Pel que fa a les obligacions d'informació del Parlament de Catalunya, la Llei 19/2014 fa una opció entenem més respectuosa amb l'autonomia parlamentària que la de la LTBG (art. 2 f), que situa el Congrés dels Diputats i el Senat junt amb altres òrgans constitucionals, institucions i organismes econòmics i socials (Casa de sa Majestat el Rei, Tribunal Constitucional, Consell General del Poder Judicial, Banc d'Espanya, Consell d'Estat, Defensor del Poble, Tribunal de Comptes, Consell Econòmic i Social i institucions autonòmiques anàlogues), en relació amb les seves activitats subjectes a dret administratiu. Amb tot, la disposició addicional cinquena de la Llei 19/2014 estableix que, d'acord amb el principi d'autonomia organitzativa conferit a la institució parlamentària per l'article 58.1 EAC, aquesta haurà de fer les adaptacions necessàries per a donar compliment als requeriments de la Llei, sense que això pugui comportar en cap cas un règim de garantia inferior per als ciutadans. En concret, la citada disposició encomana al Parlament de Catalunya introduir en el seu Reglament i les seves normes de règim i govern interiors les modificacions necessàries per a complir amb les previsions de la Llei.<sup>45</sup>

---

<sup>44</sup> En una situació intermèdia podríem situar la Llei Foral 1/2012, que determina (disposició addicional quarta) que les diferents institucions de la Comunitat Foral hauran d'adoptar, en el seu propi àmbit de competències, i en el termini d'un any, mesures de transparència i participació i col·laboració ciutadanes, d'acord amb els principis i previsions continguts en la Llei Foral.

<sup>45</sup> «2. Amb la finalitat a què fa referència l'apartat 1, el Parlament 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 un portal de transparència propi. c) Facilitar l'accés a la documentació i la informació parlamentàries. d) Facilitar informació relativa al compliment de les obligacions dels diputats i dels alts càrrecs en matèria d'incompatibilitats, declaracions d'activitats i béns i altres obligacions i deures relatius a llur estatut, i també sobre llurs retribucions. e) Facilitar l'accés públic als currículums de les persones proposades per a ocupar càrrecs públics el nomenament de les quals és competència del Parlament. f) Definir i desenvolupar les regles de bon govern i de govern obert en l'àmbit parlamentari. g) Crear un registre de grups d'interès propi. h) Establir un sistema de garanties propi per a assegurar el compliment de les

Finalment, cal fer esment al fet que la Llei 19/2014 regula per primera vegada al nostre ordenament jurídic l'activitat dels denominats grups d'interès, aspecte que no contempla ni la legislació estatal ni autonòmica de referència (art. 3.1 f). A aquests efectes es crea un registre específic en què s'inclouen totes les activitats dutes a terme amb la finalitat d'influir directament o indirectament en els processos d'elaboració o aplicació de les polítiques públiques i la presa de decisions, amb independència del canal o mitjà utilitzat, incloent els contactes amb autoritats i càrrecs públics, diputats, funcionaris i personal al servei de les institucions, i també contribucions i participacions voluntàries en consultes oficials sobre propostes legislatives, normatives, actes jurídics o altres consultes.

D'acord amb l'article 47 de la Llei, s'han d'inscriure en aquest registre les persones i les organitzacions que, independentment de la seva forma o estatut jurídic, en interès d'altres persones o organitzacions, duen a terme activitats susceptibles d'influir en l'elaboració de lleis, normes amb rang de llei o disposicions generals o en l'elaboració i aplicació de les polítiques públiques; i també les plataformes, xarxes o altres formes d'activitat col·lectiva que, tot i no tenir personalitat jurídica, constitueixen de facto una font d'influència organitzada i porten a terme activitats incloses en l'àmbit d'aplicació del Registre. S'exclouen 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 a un client sobre una situació jurídica general, les activitats de conciliació o mediació dutes a terme en el marc d'una llei o les activitats d'assessorament que es duguin a terme amb finalitats informatives per a l'exercici de drets o iniciatives establerts per l'ordenament jurídic (art. 49). Els grups que es registren accepten, entre altres obligacions, complir amb un codi mínim de conducta que incorpora l'article 51, sotmetent-se així a una sèrie de sancions vinculades al seu incompliment: la suspensió temporal o la cancel·lació de la inscripció registral, les quals requeriran la tramitació d'un procediment previ que serà objecte de regulació a través d'un reglament.

#### 4. 2. L'àmbit objectiu

Com ja ha estat dit, la regulació de la transparència en l'activitat pública constitueix un dels fonaments de les diferents regulacions tant estatal com autonòmiques, entesa com a una obligació a càrrec de l'Administració de facilitar de forma proactiva, és a dir, sense necessitat de demanda expressa, la informació sobre dades de diversa naturalesa respecte de la seva organització, funcionament, presa de decisions rellevants o gestió dels recursos

---

obligacions derivades d'aquest apartat, el qual ha d'incloure com a mínim la creació d'un òrgan de reclamació inspirat en els principis establerts pel capítol IV del títol III. 3. El Parlament ha de fer les adaptacions normatives pertinents per a donar compliment al que estableix l'apartat 2 abans de l'entrada en vigor d'aquesta llei. La regulació establerta pel Parlament ha de determinar les adaptacions que calguin derivades de la naturalesa institucional del Parlament, que en cap cas no poden comportar un règim de garantia inferior al que estableix aquesta llei. 4. El Parlament 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 garantia de la 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.

públics.<sup>46</sup> En aquest sentit, els continguts normats oscil·len entre la informació institucional i organitzativa, la gestió econòmica i pressupostària, la informació de rellevància jurídica, la programació i planificació, la contractació pública, l'activitat subvencional, etc.). I les regles a què queda sotmesa aquesta informació preveuen el seu fàcil accés, consulta i comprensió, la seva neutralitat, actualització, així com els límits que deriven de la protecció d'altres drets. Pel que fa concretament a l'accés a la informació pública, donada la seva configuració com a dret subjectiu, les distintes lleis preveuen les condicions del seu exercici, el qual es verifica mitjançant un procediment específic que intenta garantir la seva 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, a més del tipus de silenci (positiu o negatiu) en cas de manca de resolució de la sol·licitud dins del termini establert.

#### a. Les obligacions de publicitat activa

Segons la LTBG, les CCAA venen obligades a publicar «de forma periòdica i actualitzada la informació el coneixement del qual sigui rellevant per a garantir la transparència de la seva activitat relacionada amb el funcionament i control de l'actuació pública» (arts. 2.1 i 5.1). Més en concret, en primer terme, la Llei estatal fa referència a la informació de caràcter institucional i l'estructura administrativa (art. 9); en segon lloc es refereix a la transparència en les decisions i actuacions de rellevància jurídica (art. 10). La norma també fa esment a les obligacions de transparència en la gestió econòmica, comptable, pressupostària i patrimonial (art. 11) i en matèria de planificació i programació (art. 12). El capítol III relatiu a la «Transparència en la gestió administrativa» inclou les obligacions de transparència en la contractació pública (art. 13), en els convenis de col·laboració (art. 14) i en l'activitat subvencional (art. 15). No obstant això, l'article 5.2 LTBG preveu expressament que aquestes obligacions de transparència s'han d'entendre sense perjudici de l'aplicació de la normativa autonòmica corresponent o d'altres disposicions específiques que prevegin un règim més ampli.

Així, amb caràcter general, cal que assenyalem que l'àmbit objectiu de la transparència en el marc autonòmic s'estructura al voltant de l'accés a la informació institucional i organitzativa, de rellevància jurídica, sobre alts càrrecs i màxims responsables d'entitats, sobre planificació, relacions amb la ciutadania, aspectes de gestió administrativa, pressupostària o econòmica.<sup>47</sup> En aquest sentit cal dir que, així com l'opció del legislador

---

<sup>46</sup> En aquest sentit, l'article 2 a de la Llei 19/2014 defineix Transparència com «l'acció proactiva de l'Administració de donar a conèixer la informació relativa als seus àmbits d'actuació i les seves obligacions, amb caràcter permanent i actualitzat, de la manera que resulti més comprensible per a les persones i per mitjà dels instruments de difusió que els permetin un accés ampli i fàcil a les dades i els facilitin la participació en els assumptes públics.»

<sup>47</sup> Així, una de les lleis pioneres en l'àmbit autonòmic, la Llei Foral 1/2012, reconeix un ampli espectre de drets d'informació pública relatius a l'obtenció, assessorament, assistència en la investigació, coneixement dels drets per part dels ciutadans i els motius pels quals no se'ls facilita la informació, totalment o parcial, així com sobre tots aquells motius pels quals no l'obtenen en la forma sol·licitada (art. 5). En la mateixa línia se situen els projectes de llei d'Aragó (art. 5) i Astúries (art. 6). Més continguda es mostra la Llei gallega 4/2006, que opta per una formulació general tot afirmant el dret a sol·licitar i a obtenir informació

estatal consisteix en taxar la informació pública accessible, impossibilitant que es puguin reclamar informació pública atípica, les opcions dels distints legisladors autonòmics varien.

En aquest context, la Llei catalana preveu una clàusula oberta (art. 8.1 *m*), per la que es pot sol·licitar no només qualsevol matèria d'interès públic sinó també la informació que sigui demanada amb més freqüència.<sup>48</sup> També resulta prou àmplia la publicitat de qüestions fins no fa massa reservades, avui de màxim interès ciutadà, com les retribucions dels alts càrrecs i les indemnitzacions percebudes per raó del seu cessament (vegeu l'art. 63 i s. de la Llei Foral 1/2012 o l'art. 14.2 de la Llei d'Extremadura). En aquest punt, la Llei catalana (art. 8 *d*) ens parla del «règim retributiu» i els apartats *d* i *e* de l'article 1 inclou les retribucions dels directius de les persones físiques o jurídiques que exerceixen funcions públiques o duguin a terme activitats d'interès general, respectivament.

Per contra, algunes legislacions autonòmiques es caracteritzen per l'establiment de requisits, condicions o límits addicionals als previstos en la LTBG, com ara que la informació hagi estat elaborada o adquirida prèviament en l'exercici de les funcions administratives o de les competències funcionals. Aquesta restricció derivaria de la indiferenciació entre l'accés als arxius o registres i a d'altres documents públics. Aquest requisits addicionals aboquen a pensar en la inviabilitat de reclamar l'accés a la informació pública derivada d'excessos o abusos de poder que consten en arxius documentals o informàtics, contràriament al que seria desitjable en una construcció objectiva de la informació pública.

Així doncs, tot i que la LTBG incorpora un canvi notable respecte de la regulació preexistent en matèria d'accés a la informació mitjançant qualsevol tipus de suport, es tracta de requisits addicionals no previstos ni en el Conveni 205 del Consell d'Europa ni en el Reglament (CE) núm. 1049/2001, de 30 de maig. En aquesta mateixa línia, estimem que el criteri de «rellevància» de la informació exigida en determinades lleis autonòmiques (art. 12 de la Llei Foral 11/2012 o art. 7 de la Llei andalusa 1/2014) pateix de base constitucional i introdueix un factor de discrecionalitat molt discutible.

En aquest mateix context restrictiu se situen algunes lleis autonòmiques que exigeixen veracitat i atenció a la cadena de custòdia per facilitar la informació requerida, és a dir, que la informació, inclosa la que figuri en arxius i registres, hagi de ser «veraz, objectiva y

---

sobre els aspectes de l'activitat administrativa que afectin els seus drets i interessos legítims (art. 4.1), de caràcter general o particular, remetent al règim general d'accés als arxius i registres que preveu la LRJAP-PAC i a la informació continguda en les Cartes de serveis dels òrgans de l'Administració. De manera molt similar, però potser un xic més precisa, la Llei balear 4/2011 garanteix el dret a la informació (art. 1), l'accés a arxius i registres (art. 5) i diverses fórmules de participació ciutadana (art. 6), a més de l'articulació de mitjans electrònics i telemàtics i la transparència en matèria de contractes, gestió de serveis públics i convenis de col·laboració, mitjançant la publicació en el lloc web de les dades més rellevants i la motivació en cas de denegació (arts. 18 a 22). Per la seva banda, la Llei extremeña 4/2013 (art. 5 i s.), i la Llei andalusa 1/2014 incorporen un dret a la publicitat activa, a la informació i a resolució motivada de l'Administració. També les propostes normatives de Castella Lleó (art. 5) i Euskadi (art. 8).

<sup>48</sup> En termes similars als previstos a l'article 13 i de la Llei Foral 1/2012, admetent «[C]ualquier otra información pública que se considere de interés para la ciudadanía».

gratuita», procedent de documents respecte dels quals s'hagi verificat la seva autenticitat, fiabilitat o integritat (art. 5.1 del projecte de llei d'Euskadi). En aquesta mateixa lògica, l'article 6.1 *b* i *c* de la Llei 19/2014 estableix que la informació difosa ha de ser «veraç i objectiva», facilitada de «manera constant» i actualitzada permanentment. Per contra, la Llei extremeña 4/2013 prescriu que l'accessibilitat a la informació ha de ser «constante, veraz y objetiva», però potenciant aquest accés «en tiempo real y sin tractar» [prèviament, s'entén] (el *claudator* és nostre).

No obstant tot el que s'ha dit, un element que contribueix a restringir l'àmbit objectiu consisteix en fer remissió a altres disposicions més detallades i específiques que prevegin un règim més ampli en matèria de publicitat (article 6.2 de la Llei catalana, molt similar a l'art. 9.2 de la Llei andalusa). Certament, la condició de les lleis de transparència autonòmiques com a normes mínimes i generals determina que cada comunitat pugui millorar el nivell d'accessibilitat a la informació pública, com s'ha dit repetidament. Tanmateix, sembla desitjable que això impliqués alhora que el legislador autonòmic fes una opció voluntarista des del punt de vista jurídic.

Pel que fa a la publicitat dels projectes o avantprojectes normatius, la LTBG (art. 13) no aclareix si els informes jurídics, dictàmens d'òrgans consultius, notes o informes interns, actes o minuts de les reunions dels comitès i grups de treball, així com els informes i parers externs han de ser objecte de publicació, així com els esborranys de textos normatius.<sup>49</sup> Tampoc és més precisa en aquest punt la Llei catalana 19/2014, que estableix la publicació de les «memòries i els documents justificatius de la tramitació» (art. 10.1 *d*). No cal dir que aquesta informació resulta a totes llums insuficient per a un bon anàlisi de les decisions que prenen els decisors públics, a més de que resulta necessari que resti disponible en formats que permetin un tractament àgil i massiu (per exemple, en format «excel», quan es tracti de dades econòmiques), per tal de facilitar la seva tasca als experts, acadèmics, partits polítics o mitjans de comunicació, per exemple, a més dels ciutadans en general, i tot això amb respecte als principis inspiradors de la Llei 11/2007, de 22 de juny, d'accés electrònic dels ciutadans als Serveis Públics.

En tot cas, l'instrument per facilitar, de forma integrada, aquesta informació a la ciutadania és el Portal de la Transparència. El Portal creat per la LTBG està en marxa des del 10 de desembre de 2014.<sup>50</sup> I, pel que fa al Portal de la Transparència organitzat i gestionat per

---

<sup>49</sup> Es tracta dels informes realitzats amb anterioritat a la sol·licitud dels dictàmens preceptius, així com les memòries i informes que integrin els expedients d'elaboració de textos normatius, i en particular la memòria de l'anàlisi de l'impacte normatiu regulada pel Reial Decret 1083/2009, de 3 de juliol.

<sup>50</sup> Així, malgrat que el Govern de l'Estat ha assegurat que hi ha més de 500.000 registres disponibles, en realitat aquests no aporten especials novetats en relació a les dades ja disponibles, a excepció dels contractes menors, les retribucions dels alts càrrecs inferiors a secretaris d'Estat, els convenis i la relació de perceptors d'indemnitzacions per raó de la seva incompatibilitat. A més, es dificulta objectivament la possibilitat de sol·licitar informació quan, malgrat que la norma preveu que es pugui fer a través de qualsevol mitjà que identifiqui al sol·licitant, el web no ofereix ni una adreça de correu ni un telèfon ni una adreça postal, i el formulari de sol·licitud exigeix o bé el DNI electrònic o un certificat digital, o bé obtenir unes claus inaccessibles. D'altra banda, el Portal tampoc incorpora formats que permeti treballar les dades

l'Administració de la Generalitat (art. 5. 4, 5 i 6), podríem convenir que respon a una aspiració ambiciosa del legislador català, tot i que aquest haurà de conviure amb els portals que puguin crear els subjectes compresos dins de l'àmbit d'aplicació de la Llei, amb els que es preveu la interconnexió per facilitar la màxima integració. Sense dubte aquest Portal es configura com a una eina per fomentar la participació ciutadana: es preveu que es pugui consultar sobre la qualitat dels serveis públics, permetent que els ciutadans remetin opinions i formulin propostes i suggeriments (arts. 60 i 61); es donin a conèixer instruments i formes de participació i col·laboració ciutadanes (art. 66.3); i es facin públiques determinades informacions relacionades amb els procediments d'elaboració de normes (art. 69).

#### b. L'accés a la informació

D'acord amb la LTBG, no cal que el sol·licitant d'accés a la informació motivi la sol·licitud ni s'acrediti cap interès particular (art. 17.3). N'hi ha prou amb què s'exposin els motius pels que sol·licita la informació, que podran ser tinguts en compte quan es dicti la resolució. L'absència de motivació no constitueix per si sola causa de rebutjament de la sol·licitud. El més rellevant en aquest punt és tanmateix que aquesta Llei preveu com a forma ordinària de resolució el silenci negatiu, la qual cosa equival a una desestimació de la sol·licitud (art. 20.4). No cal dir que aquesta previsió, segons la praxi que es pugui fer en el futur, pot arribar a desnaturalitzar l'objecte de la norma i incentivar fins i tot que les sol·licituds siguin rebutjades sense motiu aparent.<sup>51</sup> Pel demés, aquesta previsió xoca, a més, amb la regla general per la qual cal entendre que una administració que no contesta en termini estima la petició, excepte en alguns supòsits previstos entre els quals s'inclouen imperioses raons d'interès general.<sup>52</sup>

Pel que fa a la Llei 19/2014, semblantment a la LTBG es pot fer efectiu el dret d'accés mitjançant una sol·licitud i no s'exigeix la concurrència d'un interès personal ni tampoc de cap motivació, per bé que, com es dirà més endavant, s'estableixen certs límits al seu exercici fundats en què la divulgació de la informació pot suposar un perjudici per a certs interessos, públics o privats, susceptibles de protecció pel nostre ordenament, com la seguretat pública, el dret a la intimitat o els drets de propietat industrial i intel·lectual (art. 21).

---

com en un full de càlcul, per facilitar l'anàlisi desagregada o sistemàtic dels mateixos. *Vid.* <http://transparencia.gob.es/>

<sup>51</sup> Com és sabut, en el nostre ordenament l'Administració està obligada a dictar resolució expressa en tots els procediments i a notificar-la qualsevol que sigui la forma d'iniciació (art. 42 LRJAP-PAC). La manca de resposta pot donar lloc a l'exigència de responsabilitats disciplinàries i a exigir el compliment de l'obligació davant de la jurisdicció.

<sup>52</sup> El Tribunal Suprem ha acceptat tanmateix aquesta possibilitat en Sentència de la Sala 3a de 24 de maig de 2011, per bé que a l'analitzar un supòsit de fet en relació a una llei anterior a 2009. Això permet qüestionar el que esdevingui amb lleis posteriors a aquesta data, com sembla lògic i apareix en la dicció literal de l'article 43. en tot cas, hauria d'apostar per una limitació més àmplia del silenci negatiu en línia amb l'exigència de raons excepcionals.

Encara que en aquest àmbit, la LTBG i la Llei 19/2014 presenten grans similituds, no hi ha dubte que la norma catalana resulta més favorable a l'exercici d'aquell dret. Així, entre altres aspectes, la norma autonòmica estableix que el termini per resoldre les sol·licituds serà menor atès que el termini general d'un mes només podrà prorrogar-se fins a quinze dies més, respectant la regla general d'ampliació de terminis de l'article 49 LRJAP-PAC. Per contra, la LTBG contempla una possible pròrroga per un període d'un mes més. En addició, i això és el que aquí ens interessa, la Llei catalana preveu que transcorregut el termini de què disposa l'Administració per a resoldre i notificar les sol·licituds d'accés, el silenci tingui caràcter positiu, llevat que una norma amb rang de llei estableixi expressament el silenci desestimatori en relació a una determinada informació (art. 35).

Així doncs, a diferència del que succeeix en la LTBG i en la resta de CCAA (amb l'excepció de Navarra, tot i que en aquest cas no existeix un aparell sancionador i l'òrgan de control està en mans del conseller de la Presidència), les sol·licituds poden quedar estimades presumptament, establint-se únicament com a excepció el fet que concorrin alguns dels límits a l'accés previstos per la mateixa Llei. Així les coses, estimada que sigui la sol·licitud per silenci, l'accés es produirà en els mateixos termes que quan és estimada expressament (art. 36), tot i que el termini d'un mes perquè es produeixi l'accés es computa a partir del moment en què el particular ho sol·licita.

Aquest aspecte, s'ha de dir, ha estat criticat per alguns sectors doctrinals que consideren que el silenci positiu "en si és molt qüestionable, en general, en el cas concret de l'accés a la informació no té cap utilitat pràctica. Perquè aquí estem demanant una prestació, el ciutadà està demanant una prestació a l'Administració, que és que li subministri una informació. És a dir, no està demanant exercir una activitat i, llavors, si no li diuen re, pot iniciar-la. No, aquí si no té resposta de l'Administració, no tindrà la informació; necessita una prestació. Això què vol dir? Que encara que hi hagi silenci positiu, haurà d'anar igualment al jutge, haurà d'interposar un recurs"<sup>53</sup>. En definitiva, aquests sectors apunten que, en el cas probable de que l'Administració no doni complida resposta a la petició d'informació, el ciutadà en qüestió haurà igualment de recórrer a la justícia ordinària, i advoquen per fomentar que l'Administració compleixi amb les seves obligacions constitucionals de resoldre de forma expressa i motivada i en termini, la sol·licitud rebuda pel particular.

En efecte, en el cas que la sol·licitud d'accés sigui desestimada, la Llei catalana 19/2014 incorpora la reclamació en matèria d'accés que recull l'art. 24 LTBG, de caràcter bàsic. En concret, les resolucions expresses o presumptes en matèria d'accés poden ser objecte de recurs de reposició (art. 38) i, ja sigui contra la resolució de l'esmentat recurs o contra les pròpies resolucions, es pot interposar una reclamació gratuïta i voluntària davant la Comissió de Garantia del Dret d'Accés a la Informació Pública, reclamació que tramitarà pel procediment ordinari i culminarà o bé en una resolució o bé en un procediment de mediació que finalitzarà en un acord entre el sol·licitant i l'Administració.

---

<sup>53</sup> Opinió expressada pel professor ORIOL MIR PUIGPELAT durant el tràmit de compareixences dels experts en la tramitació de la Llei 19/2014, (DSPC, Sèrie C, Núm. 512, 23.10.2014, p.16).

### 4.3. Límits i garanties

És constatable que les diferents regulacions autonòmiques han fet un esforç per determinar de manera objectiva els límits que poden condicionar el dret d'accés a la informació pública, atenent a la protecció d'altres drets o interessos a preservar, d'acord amb l'ordenament jurídic, encara que sigui utilitzant conceptes jurídics indeterminats per expressar-los.<sup>54</sup> En tot cas, com ja s'ha observat, està previst que qualsevol eventual extralimitació en la seva interpretació es vegi compensada amb l'operativitat de mecanismes de garantia *ad hoc*.

Sigui com sigui, la possible col·lisió de la transparència amb certs drets fonamentals ha de ser resolt ponderant l'«interès públic», que pot prevaler sobre la protecció de dades o la intimitat,<sup>55</sup> encara que cal subratllar que, amb caràcter general, el legislador autonòmic no s'ha pronunciat expressament sobre la privacitat dels càrrecs i responsables públics en cas de conflicte amb el dret d'informació pública, assumint així la jurisprudència constitucional sobre el dret a la intimitat dels subjectes públics. Tampoc s'ha mostrat unànime a l'hora d'exceptuar les informacions que hagin de tenir caràcter auxiliar o de suport, com la continguda en notes, esborranys, opinions, resums, informes i comunicacions internes o entre òrgans o entitats administratives. I pel que fa a la temporalitat dels límits, i la possibilitat de revisió dels mateixos, només es preveu per a determinades lleis autonòmiques i ni tan sols es regula en la Llei estatal.<sup>56</sup>

Certament, al voltant dels límits i garanties previstos en les normes autonòmiques de transparència es poden també suscitar diferents qüestions sobre l'abast de la potestat de les CCAA per modificar les condicions d'accés a la informació pública que estableix la Constitució. No obstant això, entenem que qualsevol eventual desadaptació no resulta

---

<sup>54</sup> Així, les solucions en l'àmbit autonòmic varien en aquest terreny. La Llei del Parlament Gal·lec 4/2006 no esmenta els límits o restriccions en l'accés a la informació, de manera que cal unir la seva aplicació amb la llei bàsica estatal o serà necessari que el legislador autonòmic l'adapti a les noves previsions normatives, a igual que la Llei balear 4/2011 o l'avantprojecte de Castella Lleó o Aragó. Per la seva banda, la Llei Foral 1/2012, conté una clàusula genèrica que fa referència als límits imposats per la legislació foral, estatal o comunitària (art. 11). L'article 23 de la Llei 1/2014 d'Andalusia estableix que el dret d'accés a la informació pública només pot ser restringit o denegat en els termes que preveu la legislació bàsica. També la Llei extremeña 4/2013 reitera els límits de la legislació bàsica estatal, però afegeix una referència explícita al secret fiscal llevat dels que són competència exclusiva de l'Estat, remetent-se a la legislació estatal (art. 16). L'avantprojecte asturià (art. 23) remet a la Constitució i a la legislació bàsica estatal, però addicionant la necessitat de ponderar aquestes limitacions de forma raonada d'acord amb els interessos públics i privats concurrents, així com que aquestes limitacions només són aplicables durant el període de temps determinat per les lleis o en tant que es mantingui la raó que les justifiqui.

<sup>55</sup> Es pot consultar GARCÍA MACHO (2008) i TRONCOSO (2008).

<sup>56</sup> Com ha assenyalat reiteradament el TC, l'especial posició que ostenta el dret a la llibertat d'informació al nostre ordenament fa que quedi sotmesa a determinats límits tant immanents com externs. Entre els límits immanents es troben els requisits de veracitat i d'interès general o rellevància pública de la informació (SSTC 68/2008, FJ 3 i 129/2009, FJ 2). D'altra banda, com a límits externs el dret a la informació es situen els drets específicament enunciats a l'art. 20.4 CE. Igualment, el TEDH ha destacat que el factor decisiu en la ponderació entre la protecció de la vida privada i la llibertat d'expressió consisteix en la contribució que la informació publicada faci a un debat d'interès general, sense que la satisfacció de la curiositat d'una part del públic en relació amb detalls de la vida privada d'una persona pugui considerar contribució a aquest efecte (per totes, STEDH de 24 de juny de 2004, *Von Hannover c. Alemanya*, §§ 65 i 76).

privativa de l'àmbit autonòmic i té el seu origen en la pròpia legislació bàsica estatal, que s'aparta de la Carta Magna en tant que mentre la Constitució *ex* article 105 *b* únicament preveu com a límits en l'accés a la informació pública dels arxius i registres la seguretat i la defensa de l'Estat, l'esbrinament dels delictes i la intimitat de les persones.

Així, la LTBG conté (art. 14) restriccions com el perjudici a les relacions exteriors; la seguretat pública; la prevenció, investigació i sanció dels il·lícits penals, administratius o disciplinaris; la igualtat de les parts en els processos judicials i la tutela judicial efectiva; les funcions administratives de vigilància, inspecció i control, els interessos econòmics i comercials; la política econòmica i monetària; el secret professional i la propietat intel·lectual i industrial, la garantia de la confidencialitat o el secret requerit en processos de presa de decisió i la protecció del medi ambient. Considerem que alguns d'aquests límits poden suposar des d'una perspectiva constitucional vulneració de les competències autonòmiques, com els relatius a les funcions administratives de vigilància i inspecció o la defensa ambiental.<sup>57</sup>

De la seva banda, la Llei 19/2014 (art. 21) estableix determinats límits al seu exercici, que tenen la seva raó de ser, principalment, en el fet que la divulgació de la informació pot suposar un perjudici per a certs interessos, públics o privats, protegits pel nostre ordenament jurídic, com és la seguretat pública, el dret a la intimitat o els drets de propietat industrial i intel·lectual.<sup>58</sup> En tot cas, igual que la seva homòloga estatal, la Llei catalana peca al nostre entendre de la manca d'una enumeració més taxada d'aquests límits, especialment quan fa us de la tècnica de remissió a altres lleis, com succeeix amb el dret d'accés a la informació que té la condició de «protegida», tot i l'esforç del legislador per acotar mínimament aquest concepte (art. 21.2 i 3).

De la mateixa forma, la Llei 19/2014 preveu un règim específic per a accedir a informacions que continguin dades personals (art. 23 i 24) i preveu una sèrie de causes que comporten la inadmissió de les sol·licituds (art. 29). En aquest punt hem de dir que es tracta d'un llistat de causes superior a les que preveu l'article 18 LTBG, que de per sí ja preveu un catàleg

---

<sup>57</sup> Aquestes limitacions es regeixen per les seves disposicions específiques: l'accés als arxius sobre matèries classificades; les dades sanitàries personals dels pacients; els arxius regulats per la legislació del règim electoral i els que serveixen a finalitats exclusivament estadístiques; 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; l'accés sol·licitat per diputats, senadors o membres d'una assemblea legislativa de comunitat autònoma o d'una corporació local; així com els fons documentals existents en els arxius històrics.

<sup>58</sup> Els articles 20 i 21 de la Llei catalana 19/2014 s'inspiren clarament en els límits continguts a l'article 3.1 del Conveni del Consell d'Europa sobre l'Accés als Documents Públics (Tromsø, 18.VI.2009): «1) Cada Parte puede limitar el derecho del acceso a los documentos públicos. Los límites deberán estar previstos por una ley, ser necesarios en una sociedad democrática y tener como objetivo la protección de: a) la seguridad nacional, la defensa y las relaciones internacionales; b) la seguridad pública; c) la prevención, la investigación y el procesamiento de actividades criminales; d) las investigaciones disciplinarias; e) la inspección, control y supervisión por autoridades públicas; f) la intimidad y otros intereses privados legítimos; g) los intereses económicos y comerciales; h) las políticas estatales de cambio de moneda, monetarias y económicas; i) la igualdad de las partes en los procedimientos judiciales y la administración eficaz de la justicia; j) el medio ambiente; o k) las deliberaciones dentro o entre autoridades públicas en lo referente al examen de un asunto.»

molt ampli. Al nostre parer, no hi havia cap obstacle perquè la legislació autonòmica hagués restringit encara més les causes d'inadmissió de les sol·licituds d'informació, per exemple les relatives als supòsits en què «[...]per a obtenir la informació que demanen cal una tasca complexa d'elaboració o reelaboració.» (art. 29.1 b), o fins i tot reduir els terminis de resolució dels procediments d'accés i de reclamació davant l'òrgan independent. En qualsevol cas, es preveu que hi hagi una aplicació homogènia d'aquests límits i excepcions per part dels òrgans que tenen competències en aquest àmbit, concretats en la CGDAIP, l'Autoritat Catalana de Protecció de Dades i la Comissió Nacional d'Accés, Avaluació i Tria Documental (disposició addicional sisena).

La CGDAIP es configura en la Llei 19/2014 de forma anàloga al Consell de Transparència i Bon Govern estatal (art. 36 LTBG). Aquest últim ha estat criticat per diferents sectors doctrinals en tant que difícilment servirà per compensar la dèbil posició dels titulars de dret, a més de perquè no presenta suficients garanties d'imparcialitat i independència, ni està proveït d'altres funcions fiscalitzadores o de lluita contra el frau.<sup>59</sup> Pel que fa a la CGDAIP (art. 39), cal que fem notar a l'avançada que només deté competències en matèria d'accés i no en matèria d'informació pública o de bon govern. A més, es tracta d'un òrgan de composició més reduïda i de perfil eminentment tècnic, situat extramurs de l'executiu i del legislatiu català, per tractar-se els seus integrants de de juristes especialistes en dret públic i de tècnics en matèria d'arxius o gestió documental, elegits entre experts de competència i prestigi reconeguts i amb més de deu anys d'experiència professional (art. 40).

Finalment, el títol VII de la Llei 19/2014 estableix un sistema de garanties, en el marc del qual s'atribueixen competències a la Sindicatura de Comptes, a l'Oficina Antifrau de Catalunya i al Síndic de Greuges, òrgan aquest últim al que s'atribueix un especial protagonisme a l'atribuir-l'hi l'avaluació de l'aplicació de la llei (títol VIII). L'incompliment de les obligacions establertes en la Llei donarà lloc a l'aplicació del règim sancionador que incorpora la mateixa norma, qüestió que en la LTBG es remetia a la normativa específica de cada Administració.<sup>60</sup> En concret, distingint entre infraccions molt greus, greus i lleus, la Llei 19/2014 preveu sancions que van des de la destitució o substitució en el càrrec, multes

---

<sup>59</sup> En aquest sentit, vegeu la Decisió 1999/352/CE, CECA, EURATOM de la Comissió, de 28 d'abril de 1999, per la qual es crea l'Oficina Europea de Lluita contra el Fraude (OLAF) ([http://ec.europa.eu/anti\\_fraud/index\\_es.htm/](http://ec.europa.eu/anti_fraud/index_es.htm/)), o la Llei catalana 14/2008, de 5 de novembre, de l'Oficina Antifrau de Catalunya (DOGC núm. 5256, de 12.11.2008).

<sup>60</sup> Les solucions varien en l'esfera autonòmica: la Llei gallega no preveu cap previsió expressa, coherent amb el fet que no desenvolupa un procediment. Igual que la Llei balear i l'avantprojecte d'Euskadi. En alguns casos es procedeix a reforçar la protecció estatal com fa la Llei Foral 1/2012, mitjançant el recurs al Defensor del Poble; o la llei extremeña que exposa (art. 25) el règim d'impugnacions i es remet a la legislació bàsica estatal. Per contra, la llei andalusa 1/2014 crea (capítol Segon) el Consell de Transparència i Protecció de Dades d'Andalusia com a ens dotat d'autonomia i independència per actuar com a Autoritat de control. També l'avantprojecte de Castella Lleó preveu la creació d'1 Comissionat i 1 Comissió de transparència (art. 8 i Títol II), el primer amb funcions consultives i el segon amb l'encàrrec de resoldre les reclamacions. L'avantprojecte d'Aragó, en una línia similar, preveu la creació del Consell de Transparència d'Aragó (art. 37) i el d'Astúries una Comissió de Transparència (art. 42).

que puguin arribar fins als 12.000 euros, o declaracions d'incompliment amb publicitat. La competència per resoldre el procediment sancionador en relació als membres del Govern, del secretari del Govern, de portaveu del Govern i dels secretaris generals és el propi Govern; mentre que per als 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 dos juristes de reconegut prestigi designats pel Parlament de Catalunya, no vinculats a cap administració ni institució pública, llevat de les universitats, d'aquesta un òrgan que es designarà a l'inici de cada legislatura i que pot sol·licitar informes a la Comissió Jurídica Assessora (art. 89).

## 5. Conclusió

La Llei estatal 19/2013, de 9 de desembre, de transparència, accés a la informació i bon govern, de caràcter àmpliament de caràcter bàsic. Estableix, a més, un termini de dos anys per a que els òrgans de les CCAA s'adaptin a les obligacions que hi conté. No obstant això, com hem analitzat en el present treball, la normativa bàsica només pot designar el *mínimum* d'igualtat requerit constitucionalment respecte a la posició dels ciutadans (art. 149.1.1a CE), de manera la resta de títols invocats per la norma estatal de naturalesa horitzontal hi tenen una menor transcendència, llevat de les bases del règim jurídic de les administracions públiques de l'art. 149.1.18a CE pel que fa als aspectes de procediment.

Així les coses, és obvi que resta un marge implícit prou ampli per a que el legislador autonòmic prevegi règims propis i més amplis que els previstos en la legislació estatal. En aquest sentit, la resposta dels distints legisladors autonòmics ha estat tanmateix molt heterogènia. Pel que fa a la Llei catalana 19/2014, de transparència, accés a la informació pública i bon govern que ha estat analitzada, aquesta va més enllà de la llei estatal i constitueix una norma de caràcter general més completa i afavoridora de la transparència i de l'accés a la informació que la seva homòloga estatal i la resta de legislacions autonòmiques en vigor, per bé que, cal dir, no aprofita totes les possibilitats al seu abast per fer una regulació plenament efectiva de la transparència. Així, les principals singularitats que presenta la Llei catalana 19/2014 estan xifrades en tres qüestions cabdals: la consagració del silenci positiu en les sol·licituds d'accés a la informació, la regulació dels grups d'interès i l'increment de la transparència en àmbits sectorials de l'actuació administrativa, com ara el de l'elaboració de les normes.

## 6. Taula de jurisprudència citada

### *Tribunal Europeu de Drets Humans*

<i>Data</i>	<i>Assumpte</i>
25.6. 2013	Youth Initiative for Human Rights <i>vs.</i> la República de Sèrbia»
24.6. 2004	Von Hannover <i>vs.</i> Alemanya,

### *Tribunal de Justícia de la UE*

<i>Data</i>	<i>Referència</i>	<i>Assumpte</i>
22.3. 2011	T-233/09	<i>Access Info Europe</i> contra Consell
17.10. 2013	C-280/11 P	Consell contra <i>Access Info Europe</i>

### *Tribunal Constitucional*

<i>Data</i>	<i>Referència</i>	<i>Magistrat ponent</i>
19.04.1988	STC 69/1988	Eugenio Díaz Eimil
28.04.1988	STC 80/1988	Carlos de la Vega Benayas
20.07.1988	STC 152/1988	Antonio Truyol Serra
17.10.1988	STC 186/1988	Angel Latorre Segura
29.11.1988	STC 227/1988	Jesús Leguina Villa
4.07.1991	STC 147/1991	Eugenio Díaz Eimil
27.06.1996	STC 118/1996	Tomás S. Vives Antón
20.03.1997	STC 61/1997	Enrique Ruíz Vadillo i Pablo García Manzano
11.11.1999	STC 208/1999	Tomás S. Vives Antón
11.12.2002	STC 239/2002	Eugeni Gay Montalvo
18.12.2003	STC 228/2003	Tomás S. Vives Antón
21.10.2004	STC 178/2004	Vicente Conde Martín de Hijas
12.12.2007	STC 247/2007	Elisa Pérez Vera
23.06.2008	STC 68/2008	Elisa Pérez Vera
1.06.2009	STC 129/2009	Pablo Pérez Tremps

28.06.2010	STC 31/2010	María Emilia Casas Baamonde
19.06.2012	STC 135/2012	Francisco José Hernando Santiago
5.07.2012	STC 150/2012	Eugeni Gay Montalvo
14.02.2013	STC 34/2013	Juan José González Rivas

## 7. Bibliografía

CABELLOS, M. A. (2001), *Distribución competencial, derechos de los ciudadanos e incidencia del derecho comunitario*, Madrid, CEPC.

CARRASCO DURÁN, M. (2005), «La interpretación de la competencia del Estado sobre las bases y la coordinación de la planificación general de la actividad económica (art. 149.1.13ª de la Constitución)», *Revista de Derecho Político*, núm. 62, pp. 55-94.

CARRO FERNÁNDEZ-VALMAYOR, J. L. (1981), «Contenido y alcance de la competencia del Estado definida en el artículo 149.1.1ª de la Constitución», *Revista Española de Derecho Constitucional*, núm. 1, pp. 133-160.

EMBED IRUJO, A. (1993a), «El derecho de acceso a los archivos y registros administrativos. Algunas reflexiones en las vísperas de su consagración legislativa», a *La protección jurídica del ciudadano. Estudios en homenaje al Profesor Jesús González Pérez*. Civitas, Madrid, vol. I, p. 727 y ss.

EMBED IRUJO, A. (1993b), «El derecho de acceso a los archivos y registros administrativos», a LEGUINA VILLA Y SÁNCHEZ MORÓN (dirs.), *La nueva Ley de régimen jurídico de las Administraciones Públicas y del procedimiento administrativo común*. Tecnos, Madrid, p. 99 y ss.

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

FERNÁNDEZ RAMOS, S. (1997), *El derecho de acceso a los documentos administrativos*. Pons, Madrid.

GARCÍA MACHO, R. (2008), «Derecho de acceso a la información y protección de datos en la sociedad de la información», a MARTÍN REBOLLO, L. (dir.), *Derechos Fundamentales y otros estudios en homenaje al prof. Lorenzo Martín-Retortillo*, El Justicia de Aragón, Zaragoza, vol. I, pp. 989-1002.

GENOVÈS I AVELLANA, IGNASI (2012), «La Generalitat pone datos públicos a disposición de la ciudadanía para que pueda reutilizarlas», *BiD: textos universitaris de biblioteconomia i*

*documentació*, diciembre, núm. 29. Disponible a: <http://bid.ub.edu/29/valentin2.htm>  
[Consulta: 29-01-2015]

GONZÁLEZ RIVAS, J. J. (2007), «Delimitación del contenido del régimen jurídico de las administraciones públicas según los criterios de la jurisprudencia constitucional», a ALENZA GARCÍA, J. F. y RAZQUÍN LIZÁRRAGA, J. A. (dirs.), *Organización y Procedimientos Administrativos. Libro Homenaje al Profesor Francisco González Navarro*, Thomson Aranzadi, Madrid, pp. 199-216.

GUILLÉN CARAMÉS, J. (2005), *Libre competencia y Estado Autonómico*, Marcial Pons, Madrid.

---, (2008), «Artículo 149.1.13ª», a CASAS BAAMONDE, M. E. i BRAVO FERRER, M. (dirs.), *Comentarios a la Constitución Española. XXX Aniversario*, Fundación Wolters Kluwer, Madrid, pp. 2353-2361.

MATEU, M. (1998), «La regla de la supletorietat en la relación del ordenamiento estatal y autonómico (Comentario a las Sentencias del Tribunal Constitucional 118/1996 y 61/1997)», *Autonomies*, núm. 23, pp. 301-318.

MESTRE DELGADO, J. F. (1998), *El derecho de acceso a archivos y registros administrativos (Análisis del artículo 105. b) de la Constitución*. Civitas, 2ª ed., Madrid.

MUÑOZ MACHADO, S. (2007), *Derecho Público de las Comunidades Autónomas*, Iustel, 2a. ed., Madrid, Vol. I.

OFICINA ANTIFRAU DE CATALUNYA (2013), *Dret d'accés a la informació pública i transparència*, Estudis IntegriCat, febrer, Barcelona.

PÉREZ VELASCO, MARÍA DEL MAR (2014), «La Ley 19/2013, de 9 de diciembre, de transparencia, acceso a la información pública y buen gobierno: una ocasión perdida en la equiparación a los estándares europeos», *Blog del Institut de Dret Públic*, 21 de enero (Disponible a: [http://idpbarcelona.blogspot.com.es/2014\\_01\\_01\\_archive.html](http://idpbarcelona.blogspot.com.es/2014_01_01_archive.html)).

PIÑAR MAÑAS, J. L. (coord.) (2014a), *Transparencia, acceso a la información y protección de datos*. Reus, Madrid.

---, (2014b), «Transparencia y derecho a la información pública. Algunas reflexiones en torno al derecho de acceso en la Ley 19/2013, de transparencia, acceso a la información y buen gobierno», *Revista Catalana de Dret Públic*, núm. 49, diciembre, pp. 1-19.

POMED SÁNCHEZ, L. A. (1989), *El derecho de acceso de los Ciudadanos a los archivos y registros administrativos*. INAP, Madrid.

PONCE, JULI (2013), «Transparencia, innovación, buen gobierno y buena administración», *Blog de la Revista Catalana de Dret Públic*, 25 de noviembre (disponible a: <http://blocs.gencat.cat/blocs/AppPHP/eapc-rcdp/2013/11/25/transparencia-innovacion-buen-gobierno-y-buena-administracion/>).

RAMS RAMOS, L. (2008), *El derecho de acceso a archivos y registros administrativos*. Reus, Madrid.

---, (2013), «La transformación del derecho de acceso en España: de derecho de configuración legal a derecho fundamental», *Revista Española de Derecho Administrativo*, núm. 160, pp. 155-188.

RIDAO, J. (2014a), «Consideraciones ante la futura efectividad de la Ley 19/2013, de 9 de diciembre, de transparencia, acceso a la información pública y buen gobierno». *Diario La Ley*, núm. 8340, 25 de Junio.

---, (2014b), «La regulación de la transparencia y del acceso a la información pública en la esfera autonómica. Un estudio comparado», *Revista General de Derecho Constitucional*, núm. 19, pp. 1-31.

SÁNCHEZ DE DIEGO FERNÁNDEZ DE LA RIVA, MANUEL (2014), «Reflexiones sobre la Ley de Transparencia», *Blog de la Revista Catalana de Dret Públic*, 7 de mayo (Disponible a: <http://blocs.gencat.cat/blocs/AppPHP/eapc-rcdp/2014/05/07/reflexiones-sobre-la-ley-de-transparencia-manuel-sanchez-de-diego-fernandez-de-la-riva/>).

TRONCOSO, A. (2008), *Transparencia administrativa y protección de datos personales: V Encuentro entre Agencias Autonómicas de Protección de Datos Personales celebrado el 28 de octubre de 2008 en la Real Casa de Correos de Madrid*, Thomson-Civitas y Agencia de Protección de Datos de la Comunidad de Madrid, Madrid, pp. 23-188.

VALERO TORRIJOS, J. I FERNÁNDEZ SALMERÓN, J. (coords.) (2014), *Régimen jurídico de la transparencia del sector público del Derecho de acceso a la reutilización de la información*. Aranzadi, Madrid.

VELASCO RICO, C. I. (2013), «Análisis en clave competencial del Proyecto de Ley estatal sobre transparencia, acceso a la información y buen gobierno», *Revista d'Estudis Autonòmics i Federals*, núm. 17, pp. 279-328.

VELASCO RICO, C. I. (2014), «La cuestión competencial en la Ley 19/2013, de 9 de diciembre: ¿De qué margen disponen las CC.AA. en materia de transparencia, acceso a la información pública y buen gobierno?», *Revista Jurídica de Castilla León*, núm. 33, mayo, 34 pp.

VILLANUEVA CUEVAS, A. (1993), «El derecho de acceso a archivos y registros». *Revista Jurídica de Castilla-La Mancha*, núm. 18, agost, pp. 109 i ss.

WENCES, I.; RAGONE, S.; KÓLLING, M. (coords.) (2014), *La ley de transparencia, acceso a la información pública y buen gobierno. Una perspectiva académica*. Centro de Estudios Políticos y Constitucionales, Madrid.