

L'administració de la transparència pública¹

Agustí Cerrillo Martínez, catedràtic de Dret Administratiu Universitat Oberta de Catalunya.

acerrillo@uoc.edu

1. Una nova generació de lleis sobre la transparència a Espanya

En l'últim lustre s'han aprovat nombroses normes sobre transparència a Espanya tant a escala estatal com autonòmica i local. La regulació de la transparència ha sigut un dels mecanismes principals previstos en els plans de regeneració democràtica que ha impulsat tant el govern estatal com alguns governs autonòmics per fer front a la crisi de legitimitat de les institucions públiques, així com per previndre la corrupció.

L'aprovació de totes aquestes normes de transparència i, en general, l'impuls de polítiques de govern obert que han dut a terme les administracions públiques espanyoles ha anat acompanyada de canvis en l'organització administrativa, com ara l'atribució de noves funcions a òrgans ja existents o de la posada en marxa de nous òrgans o organismes per aplicar aquestes normes i garantir la consecució de les finalitats i els objectius previstos en aquestes.

Una primera anàlisi de tots els òrgans i organismes als quals fan referència les lleis de transparència ens permet observar l'atribució a aquests de diferents funcions la classificació de les quals constitueix l'eix vertebrador d'aquest treball.

En primer lloc, trobem en les lleis de transparència la referència a unitats, òrgans i organismes encarregats de l'aplicació de les lleis i de les polítiques de transparència –per exemple, la creació i l'actualització dels portals de transparència o la recepció, tramitació i seguiment de les sol·licituds d'accés a la informació.

¹ Aquesta comunicació s'ha realitzat en el marc del projecte Transparència, Integritat i Innovació Democràtica. Programa estatal d'R+D+I orientat als reptes de la societat (DER2014-57391- C2-2-R) (2015-2017).

Per a simplificar la redacció de l'article, en el cos del text únicament es fa referència a la comunitat autònoma on s'ha aprovat la llei de transparència, incloent-hi la denominació detallada de la norma en qüestió en la referència a peu de pàgina.

En segon lloc, estan previstos en les lleis de transparència òrgans i organismes la comesa dels quals és facilitar el foment del coneixement i compliment de les lleis de transparència tant entre les persones que presten serveis en les administracions públiques com entre la ciutadania.

En tercer lloc, les lleis de transparència també exigeixen la creació d'òrgans que s'encarreguen de realitzar el seguiment de l'aplicació, i també de l'avaluació del compliment per poder conèixer l'eficàcia i efectivitat d'aquestes normes.

Finalment, les lleis de transparència preveuen òrgans i organismes encarregats de vetlar pel compliment i reaccionar davant de l'incompliment del que s'hi preveu.

Aquest ampli conjunt d'òrgans i organismes conforma el marc institucional de la transparència que serà objecte d'anàlisi en les pàgines següents a partir de l'estudi comparat de la regulació de la transparència i l'accés a la informació a Espanya.²

2. L'aplicació de les lleis de transparència

Des del punt de vista organitzatiu, la primera qüestió que han de tindre en compte les administracions públiques a l'hora d'aplicar les normes i implementar les polítiques de transparència és dotar-se dels òrgans i unitats necessaris per a poder aplicar convenientment les obligacions derivades de les lleis de transparència i garantir la coordinació adequada entre els diferents òrgans o organismes que intervinguen en l'aplicació de les normes.

Amb aquesta finalitat, la majoria de les lleis de transparència aprovades a Espanya han atribuït a diferents òrgans competències perquè les apliquen. Així mateix, algunes han previst la coordinació dels diferents òrgans o entitats públiques que

² Més enllà de la regulació dels òrgans i organismes encarregats d'aplicar, fomentar, avaluar i garantir les polítiques de transparència és oportú assenyalar que les normes de transparència mateixes preveuen que l'organització administrativa en si mateixa és objecte de la transparència. Així, amb caràcter general, es pot recordar que les lleis de transparència disposen l'obligació de difondre informació relativa a «les funcions que desenvolupen, la normativa que els siga aplicable, així com la seua estructura organitzativa. A aquest efecte, han d'incloure un organigrama actualitzat que identifique els responsables dels diferents òrgans i el seu perfil i trajectòria professional». Per totes, l'article 6.1 Llei 19/2013, de 9 de desembre, de transparència, accés a la informació pública i el bon govern.

intervenen en l'aplicació. Les previsions legals s'han de complementar amb les previsions que realitzen les normes organitzatives de cada administració pública.

1.1. Els òrgans competents per a l'aplicació de les lleis de transparència

Des del punt de vista de l'aplicació de les lleis de transparència, la primera qüestió que s'ha de resoldre és la relativa a la identificació dels responsables de l'aplicació de les normes de transparència o de l'impuls de les polítiques que es duguen a terme.

En aquesta direcció, algunes normes de transparència identifiquen els responsables de l'aplicació. Per exemple, es pot portar a col·lació la Llei de transparència de Catalunya que disposa que «els responsables del compliment dels deures i les obligacions establits per aquesta llei són els alts càrrecs al servei de la Generalitat i de l'Administració local de Catalunya i el personal al servei de l'Administració pública, en l'àmbit general, així com les persones que determina aquesta llei en relació amb àmbits específics».³ A aquest efecte, aquesta norma defineix qui té la condició d'alt càrrec en les diferents administracions públiques catalanes i es remet a la normativa reguladora de l'organització administrativa de cada una perquè determine amb claredat i precisió les autoritats i els òrgans responsables del compliment dels deures i les obligacions establits per la llei.⁴

Altres normes autonòmiques concreten les responsabilitats en relació amb tota la política de transparència més enllà de l'aplicació de les normes de transparència.⁵

³ Article 4.1 Llei 19/2014, de 29 de desembre, de transparència, accés a la informació pública i bon govern de Catalunya.

⁴ Article 4.2 i 3 Llei 19/2014, de 29 de desembre, de transparència, accés a la informació pública i bon govern de Catalunya.

⁵ Més enllà del que es preveu en les lleis de transparència, les normes d'organització autonòmiques també atribueixen responsabilitats en matèria de transparència. De fet, a vegades, la Llei de transparència preveu que ha de ser el reglament orgànic el que ha d'atribuir als diferents òrgans les funcions específiques en matèria de transparència. Així ho preveu, per exemple, la disposició addicional novena de la Llei 2/2015, de 2 d'abril, de la Generalitat, de transparència, bon govern i participació ciutadana de la Comunitat Valenciana. Posteriorment, s'ha aprovat el Decret 7/2015, de 29 de juny, del president de la Generalitat, pel qual determina les

Com a exemple, es pot posar el cas de la Llei de transparència de Múrcia, que assenyala que correspon al titular de la conselleria competent en matèria de transparència i participació, el disseny, l'execució, el seguiment i l'avaluació de les polítiques de transparència i participació ciutadana que desenvolupe el Consell de Govern.⁶ En concret es disposa que li competeix l'exercici de les funcions següents:

- Desenvolupar la planificació de mesures que en matèria de transparència haja efectuat la Comissió Interdepartamental per a la Transparència a la Regió de Múrcia.
- Elaborar un informe anual sobre el compliment en l'Administració regional de les obligacions en matèria de transparència derivades de la llei, que serà elevat al Consell de la Transparència de la Regió de Múrcia.
- Dirigir els continguts informatius del portal de transparència de la Regió de Múrcia, així com l'actualització pertinent.
- Elevar al Consell de Govern les propostes d'acord que amplien els continguts de publicitat activa previstos en la llei, incloent-hi continguts la informació d'accés als qual se sol·licite amb més freqüència.
- Executar i realitzar el seguiment, en coordinació amb la conselleria competent en matèria d'atenció al ciutadà i d'informàtica, de totes les actuacions que siguin necessàries per a l'exercici del dret d'accés a la informació pública en els termes previstos en la llei.

Una altra qüestió que concreten les lleis de transparència és la relativa als responsables de la gestió de les normes de transparència. Amb aquest objecte, diverses normes autonòmiques també atribueixen la competència sobre la implementació de la política de transparència a diferents òrgans. Per a això, en algunes comunitats autònomes s'ha creat una oficina de transparència com a òrgan a què correspon el disseny, la coordinació, l'avaluació i el seguiment de les polítiques de transparència desenvolupades per la comunitat autònoma.⁷ Com a exemple, es pot fer

conselleries en què s'organitza l'administració de la Generalitat, que crea la Conselleria de Transparència, Responsabilitat Social, Participació i Cooperació.

⁶ Article 34 Llei 12/2014, de 16 de desembre, de transparència i participació ciutadana de la Regió de Múrcia.

⁷ Article 59 Llei 4/2016, de 15 de desembre, de transparència i bon govern de Castella-la Manxa.

referència a l'Oficina de la Transparència i la Participació Ciutadana prevista a la Regió de Múrcia.⁸

Més enllà d'aquestes atribucions de responsabilitat genèriques, les lleis de transparència concreten les funcions de diferents òrgans en funció de les diverses obligacions de transparència previstes per la llei i que comporten necessitats diferents des del punt de vista de l'organització.

D'una banda, les obligacions vinculades amb la transparència activa de la informació exigeixen que les administracions públiques encreuen unitats i procediments que permeten crear els portals de transparència, recaptar de l'organització tota la informació que s'ha de difondre a través seu i actualitzar permanentment la informació. Amb aquesta finalitat, en el cas de l'Administració general de l'Estat, es preveu que es crearan unitats especialitzades encarregades de recaptar i difondre la informació prevista en la llei.⁹ Aquestes unitats també han d'assegurar la disponibilitat a la respectiva pàgina web o seu electrònica de la informació l'accés a la qual se sol·licita amb més freqüència i mantindre actualitzat un mapa de continguts en què queden identificats els diferents tipus d'informació que estiguen en poder de l'òrgan. En el cas de les lleis de transparència autonòmiques, s'atribueixen competències específiques relatives a la gestió i el manteniment del portal de transparència,¹⁰ que a vegades impliquen la coordinació de les activitats dels diferents departaments per a complir les obligacions en matèria de transparència activa.¹¹ En algun cas fins i tot es preveu que quan l'Administració autonòmica cree les unitats d'informació en comuniqui la identitat a l'òrgan de garantia del dret d'accés.¹²

D'altra banda, les obligacions vinculades amb la transparència passiva també requereixen la identificació dels òrgans o la creació de les unitats responsables de la tramitació de les sol·licituds d'accés a la informació i de la resolució d'aquestes sol·licituds.

⁸ Article 36 Article 34 Llei 12/2014, de 16 de desembre, de transparència i participació ciutadana de la Regió de Múrcia.

⁹ Article 21.1.a) Llei 19/2013, de 9 de desembre.

¹⁰ Article 15 Llei 12/2014, de 26 de desembre, de transparència i d'accés a la informació pública de Canàries.

¹¹ Article 4 Llei 3/2015, de 4 de març, de transparència i participació ciutadana de Castella i Lleó.

¹² Article 30 Llei 4/2016, de 15 de desembre, de transparència i bon govern de Castella-la Manxa.

Amb caràcter general, la legislació bàsica disposa que les administracions públiques han d'establir sistemes per a integrar la gestió de sol·licituds d'informació dels ciutadans en el funcionament de la seua organització interna.¹³ En relació amb l'Administració general de l'Estat, la Llei 19/2013, de 9 de desembre, preveu que les unitats d'informació també s'encarreguen de rebre i donar tramitació a les sol·licituds d'accés a la informació i realitzar els tràmits interns necessaris per a donar accés a la informació que, cal recordar-ho, s'han d'adreçar al titular de l'òrgan administratiu o entitat que posseísca la informació.¹⁴ En altres normes, s'atribueix aquesta decisió al desenvolupament reglamentari de l'estructura administrativa.¹⁵

Respecte a l'òrgan competent per a la resolució de les sol·licituds d'accés a la informació pública hi ha diferents possibilitats en les diverses normes de transparència, a pesar que generalment s'atribueix la competència per a resoldre aquestes sol·licituds a la secretaria general de cada departament,¹⁶ o al titular de cada conselleria.¹⁷ En

¹³ Llei 19/2013, de 9 de desembre, de transparència, accés a la informació pública i bon govern.

¹⁴ Article 21.1.b) Llei 19/2013, de 9 de desembre, de transparència, accés a la informació pública i bon govern.

Igualment, l'art.10 Llei foral 11/2012, de 21 de juny, de la transparència i del govern obert. El Decret català 233/2016, de 22 de març defineix les unitats d'informació com aquelles que desenvolupen tasques relacionades amb la coordinació, la comunicació, el suport i l'assessorament a les unitats dependents i a la ciutadania en l'àmbit de la publicitat activa i l'accés a la informació pública. Igualment, l'article 30 Llei 4/2016, de 15 de desembre, de transparència i bon govern de Castella-la Manxa.

¹⁵ Article 6 Llei 3/2015, de 4 de març, de transparència i participació ciutadana de Castella i Lleó; article 36 Llei 12/2014, de 26 de desembre, de transparència i d'accés a la informació pública de Canàries.

¹⁶ En aquesta direcció, la Llei 19/2014, de 29 de desembre, de transparència, accés a la informació pública i bon govern de Catalunya estableix que a) en el cas de les sol·licituds adreçades a l'Administració de la Generalitat, als òrgans superiors jeràrquics dels serveis o unitats que disposen de la informació, d'acord amb el que estableixen les normes reguladores de l'organització administrativa; b) en el cas de les sol·licituds adreçades a l'Administració local, als òrgans que determinen les normes organitzatives pròpies i, si no n'hi ha, a l'alcalde o el president, o l'òrgan que aquests deleguen; c) en el cas de les sol·licituds adreçades a organismes autònoms,

altres casos, com el de la Llei de transparència de la Rioja, es determinen els òrgans competents per a la resolució del procediment de sol·licitud d'accés a la informació pública en relació tant amb l'Administració autonòmica mateixa com respecte als organismes públics, consorcis, fundacions i empreses públiques integrants del sector públic autonòmic.¹⁸

Finalment, és important posar en relleu que a més d'identificar els òrgans o les unitats responsables de la tramitació i resolució de les sol·licituds d'accés a la informació, per a garantir l'adequada aplicació de les normes de transparència és necessari dotar-los dels recursos pertinents per a fer-ho.¹⁹ D'aquesta manera, es pot complir les diverses obligacions previstes i, en particular, l'actualització permanent de la informació difosa en els portals de transparència i la resolució de les sol·licituds d'accés a la informació en els terminis previstos. Desafortunadament, la pràctica mostra com en la majoria de les administracions públiques l'aplicació de les normes de transparència s'està duent a terme amb els mateixos recursos de què es disposava

entitats de dret públic, societats i fundacions públiques, consorcis i universitats públiques, al seu òrgan de direcció i de govern; d) en el cas de les sol·licituds adreçades a altres institucions i organismes als quals es refereix l'article 3.1, als seus òrgans de representació o direcció (article 32).

Igualment, article 7 Llei 3/2015, de 4 de març, de transparència i participació ciutadana de Castella i Lleó o l'article 30 Llei 4/2016, de 15 de desembre, de transparència i bon govern de Castella-la Manxa.

¹⁷ Article 7 Llei 3/2015, de 4 de març, de transparència i participació ciutadana de Castella i Lleó.

¹⁸ Article 15 Llei 3/2014, d'11 de setembre, de transparència i bon govern de la Rioja.

¹⁹ En aquest sentit l'article 15 Llei 3/2015, de 4 de març, de transparència i participació ciutadana de Castella i Lleó disposa que el Comissionat i la Comissió de Transparència comptaran amb els mitjans materials i personals assignats al *procurador del común* –defensor del poble d'aquesta comunitat–. També l'article 30 Llei 1/2016, de 18 de gener, de transparència i bon govern de Galícia; l'article 4 Llei 3/2014, d'11 de setembre, de transparència i bon govern de la Rioja; l'article 6 Llei 3/2015, de 4 de març, de transparència i participació ciutadana de Castella i Lleó i l'article 10 Llei 12/2014, de 26 de desembre, de transparència i d'accés a la informació pública de les Canàries.

abans que entrara en vigor.²⁰ El deure de dotar de recursos també s'ha de concretar a facilitar formació i qualificació professional al personal que participe en l'aplicació de les normes de transparència.²¹

1.2. La coordinació i col·laboració entre els òrgans competents en matèria de transparència

Les lleis de transparència també defineixen sovint els òrgans encarregats de la coordinació tant dels encarregats de l'aplicació de les normes de transparència en una administració pública com, a vegades també, en diferents administracions públiques.

Amb aquesta finalitat diverses normes autonòmiques creen òrgans de coordinació.²²

Pel que fa a la coordinació intraadministrativa, es pot esmentar la Comissió Interdepartamental per a la Transparència que crea la Llei de transparència de la Regió de Múrcia,²³ o la Comissió Interdepartamental d'Informació i Avaluació a la qual atribueix aquestes competències la Llei de transparència de Galícia.²⁴ A Catalunya, no

²⁰ Una mostra sobre aquest tema s'observa en la disposició addicional segona de la Llei 3/2015, de 4 de març, de transparència i participació ciutadana de Castella i Lleó que estableix que «el *procurador del común* atendrà amb els mitjans materials assignats i amb el personal actualment existent, sense increment de despesa, l'exercici de les funcions del Comissionat i de la Comissió de Transparència».

²¹ Article 24 Llei 4/2016, de 15 de desembre, de transparència i bon govern de Castella-la Manxa.

²² Altres normes atribueixen temporalment aquesta funció a òrgans ja existents mentre són adoptades les normes organitzatives. Així, la disposició transitòria primera de la Llei 3/2015, de 4 de març, de transparència i participació ciutadana de Castella i Lleó que atribueix aquesta funció a la Direcció General d'Anàlisi i Planificació.

²³ Comissió Interdepartamental per a la Transparència a la Regió de Múrcia prevista en l'article 35 Article 34 de la Llei 12/2014, de 16 de desembre, de transparència i participació ciutadana de la Regió de Múrcia.

²⁴ Article 31 de la Llei 1/2016, de 18 de gener, de transparència i bon govern de Galícia que atribueix aquestes funcions a la Comissió Interdepartamental d'Informació i Avaluació prevista en la Llei 1/2015, d'1 d'abril, de garantia de la qualitat dels serveis públics i de la bona administració.

és la Llei de transparència sinó una norma de desenvolupament la que crea la Comissió Interdepartamental de Transparència i Govern Obert.²⁵

En altres casos com, per exemple, a Andalusia, s'atribueix la coordinació intraadministrativa en matèria de transparència a òrgans ja existents com la Comissió General de Viceconsellers i Viceconselleres.²⁶

La coordinació es concreta en algunes lleis a través de l'atribució a un determinat òrgan de la potestat per a dictar instruccions o fixar criteris en matèria de transparència.²⁷ En aquest sentit, per exemple, s'atribueix al Consell Regional de Transparència i Bon Govern l'establiment dels mecanismes de col·laboració entre totes les administracions públiques, entitats i organismes obligats per la llei.²⁸

A voltes, la coordinació es concreta en el deure d'adoptar mesures per a garantir una aplicació homogènia de les lleis per part de diferents òrgans que tenen atribuïdes funcions en la matèria. Com a exemple il·lustratiu d'aquest cas hi ha la Llei

²⁵ Creada per Decret 233/2016, de 22 de març. Està presidida per la persona titular del departament competent en matèria de transparència i govern obert i format per la Secretaria del Govern, la Secretaria de Transparència i Govern Obert, les secretaries generals dels departaments de l'Administració de la Generalitat, el Gabinet Jurídic de la Generalitat, la Secretaria d'Administració i Funció Pública, la Secretaria d'Economia, la Direcció General de Coordinació Interdepartamental, la Direcció General d'Atenció Ciutadana, la Direcció General de Contractació Pública; la Direcció General de Transparència, Dades Obertes i Qualitat Democràtica, la Direcció General de Dret i Entitats Jurídiques i l'Escola d'Administració Pública de Catalunya. Entre les seues funcions s'inclou aprovar i avaluar les estratègies i directrius per a garantir el compliment de la normativa de transparència i govern obert; fer el seguiment i l'avaluació del Pla de govern obert i de la planificació que aprobe el Govern de la Generalitat en aquest àmbit i aprovar instruments de principis, bones pràctiques o conductes recomanables en relació amb tots els àmbits de transparència i participació ciutadana.

²⁶ Article 40 Llei 12/2014, de 26 de desembre, de transparència i d'accés a la informació pública d'Andalusia.

²⁷ Disposició transitòria primera 13 Llei 3/2015, de 4 de març, de transparència i participació ciutadana de Castella i Lleó.

²⁸ Article 66 Llei 4/2016, de 15 de desembre, de transparència i bon govern de Castella-la Manxa.

de transparència de Catalunya, que preveu que la Comissió de Garantia del Dret d'Accés a la Informació Pública, l'Autoritat Catalana de Protecció de Dades i la Comissió d'Accés, Avaluació i Selecció Documental han d'adoptar les mesures de coordinació necessàries per a garantir una aplicació homogènia, en els seus respectius àmbits d'actuació, dels principis i regles sobre la protecció de dades personals i l'accés a la informació. A aquest efecte, poden establir criteris i regles d'aplicació.²⁹

Pel que fa a la coordinació i col·laboració interadministrativa, les lleis de transparència generalment només reconeixen els principis de coordinació sense articular mecanismes específics per canalitzar-los. Així, en el cas de la Comunitat Valenciana es preveu que la Generalitat col·labore amb les entitats locals en la posada en marxa de mecanismes per a la promoció i el foment de la transparència, de l'accés a la informació pública i de la participació ciutadana.³⁰ En la mateixa sentit es pronuncien altres normes com les aprovades a la Rioja,³¹ la Regió de Múrcia³² o Galícia.³³

Aquesta col·laboració es concreta en algunes lleis en relació amb instruments específics de transparència com el portal de transparència. Així, la Llei de transparència de la Rioja disposa que «reglamentàriament s'han de regular els sistemes i instruments de col·laboració necessaris perquè tota la informació relacionada en aquest títol resulte accessible des del portal de la transparència, siguen quins siguen els subjectes posseïdors d'aquesta».³⁴ Igualment, la Llei de transparència

²⁹ Disposició addicional sisena de la Llei 19/2014, de 29 de desembre.

³⁰ Disposició addicional primera de la Llei 2/2015, de 2 d'abril, de la Generalitat, de transparència, bon govern i participació ciutadana de la Comunitat Valenciana

³¹ Article 7.3 de la Llei 3/2014, d'11 de setembre, de transparència i bon govern de la Rioja.

³² Disposició addicional primera de la Llei 12/2014, de 16 de desembre, de transparència i participació ciutadana de la Regió de Múrcia

³³ Article 31 de la Llei 1/2016, de 18 de gener, de transparència i bon govern de Galícia.

³⁴ Article 7.2 de la Llei 3/2014, d'11 de setembre, de transparència i bon govern de la Rioja. En la mateixa direcció, l'article 29.6 de la Llei 1/2016, de 18 de gener, de transparència i bon govern de Galícia.

d'Andalusia que disposa que aquesta col·laboració s'articularà a través de convenis d'interadministratius.³⁵

Així mateix, és rellevant assenyalar que diverses normes preveuen l'auxili de les administracions autonòmiques als ens locals, particularment, als de menor població o amb capacitat econòmica i de gestió insuficients perquè puguin complir les obligacions de transparència. En alguns casos, es preveu específicament l'assistència tècnica de les províncies.³⁶

Tal vegada la norma més explícita d'aquest tipus és la Llei de transparència de Catalunya, que disposa que «l'Administració de la Generalitat ha d'establir un programa de suport a les entitats locals, especialment a les que disposen de menys recursos i capacitat tècnica i operativa, per a aplicar la present llei. Aquest programa ha d'incloure suport econòmic i financer, que s'ha de consignar anualment en els pressupostos de la Generalitat de Catalunya, i assessorament tecnològic i jurídic. L'Administració de la Generalitat pot subscriure convenis de col·laboració amb les entitats locals d'àmbit supralocal i amb les associacions representatives dels municipis per a aconseguir l'aplicació de la llei en l'àmbit dels ens locals».³⁷ Tot això s'ha traduït en l'atribució de les funcions de suport a diferents organismes de funcions de suport als ens locals –per exemple, al Consorci Administració Oberta de Catalunya.³⁸

³⁵ Article 18 de la Llei 1/2014, de 24 de juny, de transparència pública d'Andalusia.

³⁶ Article 20 de la Llei 1/2014, de 24 de juny, de transparència pública d'Andalusia, disposició addicional tercera de la Llei 8/2015, de 25 de març, de transparència de l'activitat pública i participació ciutadana d'Aragó.

³⁷ Article 94 de la Llei 19/2014, de 29 de desembre.

³⁸ Conveni marc entre el Departament de Governació i Relacions Institucionals, el Consorci Administració Oberta de Catalunya, l'Escola d'Administració Pública de Catalunya, les diputacions de Barcelona, Girona, Lleida i Tarragona, l'Associació Catalana de Municipis i Comarques i la Federació de Municipis de Catalunya, per a col·laborar en matèria de transparència, accés a la informació pública i bon govern –Xarxa de Governants Transparents de Catalunya–, signat el 2 de juny de 2015

3. El foment de la transparència

Una de les limitacions principals de les lleis de transparència és la relativa al desconeixement de la seua existència o la dificultat per a poder-la aplicar. Per a fer front a aquestes limitacions, cal que les administracions públiques fomenten el coneixement de l'existència dels portals de transparència i del dret d'accés a la informació pública, i adopten les mesures que en faciliten l'aplicació. Un bon exemple n'és el cas de la Llei de transparència de Navarra, que disposa que «l'Administració pública ha de fomentar activament la transparència en la gestió administrativa».³⁹

El foment de la transparència es pot articular a través de diferents òrgans a què s'assignen funcions diferents.

En primer lloc, el foment de la cultura de la transparència i del coneixement sobre els drets i obligacions recollits en les lleis de transparència. Des de la perspectiva del foment, resulta d'interés que les administracions públiques duguen a terme campanyes de difusió sobre la transparència i l'accés a la informació.⁴⁰ Així ho ha previst, per exemple, la Llei de transparència de Galícia, que disposa que «la Xunta de Galícia ha de promoure la cultura de la transparència entre la ciutadania amb cursos, conferències i tots els mitjans que estime oportuns per fomentar i divulgar els mitjans disponibles i animar a l'exercici del dret d'accés a la informació per part dels ciutadans».⁴¹

En segon lloc, l'assessorament i l'orientació en matèria de transparència. L'assessorament pot ser en relació amb els aspectes tecnològics derivats de l'aplicació de les normes de transparència o respecte als aspectes jurídics adreçat tant als subjectes obligats per les normes de transparència com a la ciutadania en l'exercici dels seus drets. Amb aquest objecte, per exemple, la Llei de transparència de Catalunya disposa que «l'Administració de la Generalitat ha de prestar assessorament

³⁹ Article 16 de la Llei foral 5/2016, de 28 d'abril

⁴⁰ Article 24 de la Llei 4/2016, de 15 de desembre, de transparència i bon govern de Castella-la Manxa.

⁴¹ Article 5 de la Llei 1/2016, de 18 de gener, de transparència i bon govern de Galícia; disposició addicional novena de la Llei 12/2014, de 26 de desembre, de transparència i d'accés a la informació pública de les Canàries.

jurídic i tecnològic a les entitats per a les quals la llei estableix unes obligacions específiques de transparència per a la percepció de fons públics».⁴²

També es preveu en relació amb la ciutadania. Sobre aquest tema, diverses normes autonòmiques preveuen l'orientació, assessorament i assistència a la ciutadania. Així, la Llei de transparència de Castella-la Manxa disposa que els subjectes obligats per la llei han d'assistir la ciutadania a fi de facilitar l'exercici del dret d'accés, especialment les persones amb discapacitat o amb altres circumstàncies personals que els dificulten l'accés a la informació disponible o als mitjans electrònics.⁴³ Amb la mateixa finalitat, la Llei de transparència de Catalunya disposa que l'Administració ha de prestar assessorament i assistència al sol·licitant perquè pugui concretar la petició que s'haja formulat en termes imprecisos o massa genèrics.⁴⁴ Finalment, la Llei de transparència de les Canàries disposa que les unitats administratives responsables de la informació pública han d'orientar les persones que ho sol·liciten en l'exercici del dret d'accés i assistències en la cerca de la informació.⁴⁵

En tercer lloc, l'atorgament de subvencions o d'ajudes per al desplegament de les mesures necessàries per a aplicar les normes de transparència. Novament, ens podem referir a la Llei de transparència de Catalunya que, sobre aquesta qüestió, estableix que «en les convocatòries de subvencions o en els convenis subscrits es poden preveure mesures específiques de suport econòmic o tècnic per a poder fer efectives aquestes obligacions».⁴⁶

En quart lloc, la formació. Sobre aquest tema es pot assenyalar que la majoria de les normes autonòmiques de transparència disposen que s'han d'impulsar plans de

⁴² L'article 94 de la Llei 19/2014, de 29 de desembre, de transparència, accés a la informació pública i bon govern de Catalunya disposa específicament que l'Administració de la Generalitat ha de prestar assessorament jurídic i tecnològic a la resta d'institucions i entitats obligades per la llei.

⁴³ Article 24 de la Llei 4/2016, de 15 de desembre, de transparència i bon govern de Castella-la Manxa.

⁴⁴ Article 28.2 Llei 19/2014, de 29 de desembre, de transparència, accés a la informació pública i bon govern de Catalunya.

⁴⁵ Article 10 de la Llei 12/2014, de 26 de desembre, de transparència i d'accés a la informació pública de les Canàries.

⁴⁶ Article 94 de la Llei 19/2014, de 29 de desembre, de transparència, accés a la informació pública i bon govern de Catalunya.

formació adreçats a càrrecs i empleats públics.⁴⁷ Amb aquesta finalitat, les normes autonòmiques de transparència atribueixen als centres de formació d'empleats públics la posada en marxa de plans de formació específics en matèria de transparència per formar empleats públics i, en general, per sensibilitzar-los en matèria de transparència.⁴⁸

En cinqué lloc, l'elaboració de guies que faciliten la localització de la informació o l'exercici dels drets reconeguts en les lleis de transparència.⁴⁹ Sobre aquest tema resulta rellevant la previsió inclosa en la Llei de transparència d'Andalusia que disposa que «en el compliment dels deures establits en els apartats anteriors, s'han d'atendre especialment les necessitats de les persones amb discapacitat o amb altres circumstàncies personals que els dificulten l'accés a la informació disponible en les administracions públiques o en els mitjans electrònics».⁵⁰

Finalment, la divulgació. En aquesta qüestió, alguna norma autonòmica disposa que les administracions públiques han d'impulsar accions per a donar a conèixer a la

⁴⁷ Disposició addicional segona de la Llei 19/2014, de 29 de desembre; article 38 de la Llei 1/2014, de 24 de juny, de transparència pública d'Andalusia; article 39 de la Llei 12/2014, de 16 de desembre, de transparència i participació ciutadana de la Regió de Múrcia, disposició addicional quarta de la Llei 8/2015, de 25 de març, de transparència de l'activitat pública i participació ciutadana d'Aragó.

⁴⁸ Disposició addicional cinquena de la Llei foral 5/2016, de 28 d'abril; disposició addicional primera de la Llei 1/2016, de 18 de gener, de transparència i bon govern de Galícia; disposició addicional cinquena de la Llei 4/2016, de 15 de desembre, de transparència i bon govern de Castella-la Manxa; disposició addicional huitena de la Llei 12/2014, de 26 de desembre, de transparència i d'accés a la informació pública de les Canàries; disposició addicional quarta de la Llei 4/2013, de 21 de maig, de govern obert d'Extremadura; disposició addicional cinquena de la Llei 2/2015, de 2 d'abril, de la Generalitat, de transparència, bon govern i participació ciutadana de la Comunitat Valenciana.

⁴⁹ Article 31 de la Llei 1/2014, de 24 de juny, de transparència pública d'Andalusia. Igualment, article 24 Llei 4/2016, de 15 de desembre, de transparència i bon govern de Castella-la Manxa.

⁵⁰ Llei 1/2014, de 24 de juny, de transparència pública d'Andalusia.

ciutadania la informació accessible i les vies per a poder accedir-hi, encara que no assignen específicament aquesta funció a cap òrgan.⁵¹

4. El seguiment i l'avaluació del compliment de les lleis de transparència

El seguiment i l'avaluació del compliment de les lleis de transparència són unes noves funcions atribuïdes als òrgans competents en matèria de transparència i constitueixen la concreció en l'àmbit de la transparència dels principis de bona regulació.

4.1. El seguiment de l'aplicació de les lleis de transparència

Sovint les sol·licituds d'accés a la informació pública no obtenen cap resposta de les administracions públiques.⁵² A vegades, les administracions públiques no difonen tota la informació que està prevista en les lleis de transparència.

Per a fer front a aquestes situacions i, en última instància, garantir que totes les sol·licituds d'accés a la informació pública siguin analitzades i resoltes, algunes lleis de transparència atribueixen a un òrgan o una unitat el seguiment de les obligacions de transparència, que els portals de transparència difonguen tota la informació prevista en la normativa de manera actualitzada o es done resposta a les sol·licituds d'accés a la informació.

Amb aquest fi, es preveu que, en l'Administració general de l'Estat, les unitats d'informació han de realitzar el seguiment i control de la tramitació correcta de les sol·licituds d'accés a la informació i portar un registre de les sol·licituds d'accés a la informació.⁵³

En l'àmbit autonòmic es preveuen diferents solucions.

En primer lloc, el seguiment de la tramitació de les sol·licituds d'accés. De fet, algunes lleis de transparència preveuen que les unitats de transparència han de dur a

⁵¹ Article 38 de la Llei 1/2014, de 24 de juny, de transparència pública d'Andalusia.

⁵² Així es desprén, per exemple, de la lectura de (Síndic de Greuges, 2017).

⁵³ Article 21 de la Llei 19/2013, de 9 de desembre, de transparència, accés a la informació pública i bon govern.

terme el seguiment de la tramitació correcta de les sol·licituds d'accés a la informació.⁵⁴

En segon lloc, el seguiment del compliment de les lleis de transparència. La Llei de transparència d'Andalusia disposa que la Inspecció General de Serveis de la Junta d'Andalusia ha de vetlar pel compliment de les obligacions previstes en la llei.⁵⁵

En tercer lloc, el seguiment de la política de transparència. Així, en la llei foral de transparència es parla de la Comissió de Seguiment per a la Implantació de la Transparència i del Govern Obert. Aquesta unitat està encarregada d'impulsar, amb caràcter general, la posada en funcionament de les mesures recollides en la llei foral i de valorar el grau d'implantació. Aquesta comissió està presidida pel conseller competent en matèria de Presidència, i està composta pels titulars de les direccions generals amb competències en les matèries de Presidència i de Govern Obert i Noves Tecnologies, i almenys un representant amb rang mínim de director general per cada una de les àrees departamentals de l'Administració de la Comunitat Foral de Navarra. Entre altres cometes, la Comissió ha d'elaborar i publicar informació periòdica de caràcter estadístic sobre les sol·licituds d'informació pública rebudes, així com informació sobre l'experiència adquirida en l'aplicació d'aquesta llei foral, per a garantir, en tot cas, la confidencialitat dels sol·licitants.

Igualment, la Llei de transparència de Galícia disposa que anualment la Xunta de Galícia ha de fer públic un informe aprovat per la Comissió Interdepartamental d'Informació i Avaluació, en què s'analitzen i exposen, com a mínim, les estadístiques relatives al dret d'accés a la informació pública, amb la inclusió del nombre de sol·licituds presentades i dels percentatges dels diferents tipus de resolució a què han donat lloc, i les dades sobre la informació més consultada en el Portal de Transparència i Govern Obert, i sobre la més sol·licitada a través de l'exercici del dret d'accés.⁵⁶

Així mateix, la Llei de transparència de la Comunitat Valenciana atribueix a la Comissió de Secretaris Autonòmics i Sotssecretaris el seguiment periòdic i l'avaluació

⁵⁴ En aquest sentit, l'article 30 de la Llei 1/2016, de 18 de gener, de transparència i bon govern de Galícia.

⁵⁵ Article 41 de la Llei 1/2014, de 24 de juny, de transparència pública d'Andalusia.

⁵⁶ Article 5 de la Llei 1/2016, de 18 de gener, de transparència i bon govern de Galícia.

de les accions en matèria de transparència, bon govern i reutilització de dades obertes.⁵⁷ Des d'un punt de vista més genèric, la Llei de transparència d'Aragó disposa que el govern ha d'atribuir a un departament l'avaluació i el seguiment de les polítiques de transparència fet que, entre altres mesures, es tradueix en l'elaboració d'un informe anual sobre el compliment de les obligacions en matèria de transparència per part dels departaments i ens dependents.⁵⁸

4.2. L'avaluació del compliment de les lleis de transparència

Una altra novetat de les lleis de transparència és la previsió de l'avaluació del compliment. D'aquesta manera, la Llei 19/2013, de 9 de desembre, de transparència, accés a la informació pública i bon govern i, posteriorment, les lleis autonòmiques de transparència constitueixen una de les primeres manifestacions dels principis de bona regulació que posteriorment ha recollit la Llei 39/2015, d'1 de gener, de procediment administratiu comú de les administracions públiques.⁵⁹ Les diferents lleis de transparència assignen a diferents òrgans o organismes l'avaluació del compliment de les lleis de transparència.

Amb aquesta finalitat, la Llei 19/2013, de 9 de desembre estableix que el Consell de Transparència i Bon Govern té atribuïda la funció d'avaluació del grau d'aplicació. En particular, el Consell ha d'elaborar anualment una memòria en la qual s'incloga informació sobre el compliment de les obligacions previstes, que serà presentada davant de les Corts Generals.⁶⁰

Les diferents lleis autonòmiques de transparència, seguint el model de la llei bàsica, també atribueixen als òrgans de garantia del dret d'accés el desenvolupament

⁵⁷ Disposició addicional sisena de la Llei 2/2015, de 2 d'abril, de la Generalitat, de transparència, bon govern i participació ciutadana de la Comunitat Valenciana.

⁵⁸ Article 38 de la Llei 8/2015, de 25 de març, de transparència de l'activitat pública i participació ciutadana d'Aragó.

⁵⁹ L'article 130 de l'LPACAP disposa que les administracions públiques han de revisar periòdicament la seua normativa vigent per a adaptar-la als principis de bona regulació i per a comprovar la mesura en què les normes en vigor han aconseguit els objectius previstos i si estava justificat i correctament quantificat el cost i les càrregues imposades en aquestes. Així mateix, preveu que el resultat de l'avaluació s'ha de plasmar en un informe que es farà públic, amb el detall, periodicitat i per l'òrgan que determine la normativa reguladora de l'Administració corresponent. Els principis de bona regulació són els de necessitat, eficàcia, proporcionalitat, seguretat jurídica, transparència, i eficiència (article 129 de l'LPACAP). Vegeu sobre aquest tema (Vaquer Cavalleria, 2017).

⁶⁰ Article 38.1.d) Llei 19/2013, de 9 de desembre, de transparència, accés a la informació pública i bon govern.

de l'avaluació *ex post*. A més, la majoria de les lleis autonòmiques preveuen l'avaluació relativa al grau d'aplicació i de compliment de la llei.⁶¹ Com a resultat de l'avaluació, els òrgans de garantia poden efectuar recomanacions,⁶² o requeriments per a l'esmena dels incompliments que es cometen de les obligacions establides en matèria de transparència.⁶³

Tanmateix, algunes lleis de transparència autonòmiques atribueixen l'avaluació a altres òrgans diferents dels encarregats de garantir el dret d'accés a la informació pública.

D'aquesta manera, la Llei de transparència catalana disposa dos mecanismes d'avaluació de la llei que atribueix a diferents òrgans. En primer lloc, s'estableix que les administracions públiques han d'avaluar internament el compliment de les obligacions de transparència a través de procediments basats en indicadors objectius en l'aplicació dels quals han de comptar amb la participació dels ciutadans.⁶⁴ En segon lloc, es preveu que el síndic de greuges ha de dur a terme amb caràcter anual l'avaluació externa per a donar a conèixer el grau de compliment de la llei per les administracions públiques catalanes.⁶⁵

⁶¹ Article 23 Llei 1/2014, de 24 de juny, de transparència pública d'Andalusia; articles 63-65 de la Llei 12/2014, de 26 de desembre, de transparència i d'accés a la informació pública; 13 de la Llei 3/2015, de 4 de març, de transparència i participació ciutadana de Castella i Lleó; 42 de la Llei 2/2015, de 2 d'abril, de la Generalitat, de transparència, bon govern i participació ciutadana de la Comunitat Valenciana; 36 de la Llei 1/2016, de 18 de gener, de transparència i bon govern de Galícia; 38 Llei 12/2014, de 16 de desembre, de transparència i participació ciutadana de la Regió de Múrcia; art.72 de la Llei foral 5/2016, de 28 d'abril. Vegeu una anàlisi en (Cerrillo i Martínez, 2017).

⁶² Article 38 Llei 12/2014, de 16 de desembre, de transparència i participació ciutadana de la Regió de Múrcia; art.72 de la Llei foral 5/2016, de 28 d'abril.

⁶³ Articles 37 i disposició addicional cinquena de la Llei 8/2015, de 25 de març, de transparència de l'activitat pública i participació ciutadana d'Aragó; 63-65 de la Llei 12/2014, de 26 de desembre, de transparència i d'accés a la informació pública.

⁶⁴ Article 6 de la Llei 19/2014, de 29 de desembre, de transparència, accés a la informació pública i bon govern de Catalunya.

⁶⁵ Article 92 de la Llei 19/2014, de 29 de desembre, de transparència, accés a la informació pública i bon govern de Catalunya.

Per la seua banda, la Llei de transparència d'Aragó estableix que el Govern d'Aragó, per mitjà del Departament de Presidència, ha d'elaborar un informe d'avaluació de l'aplicació de la llei al cap de dos anys de l'entrada en vigor i informar dels resultats les Corts d'Aragó.⁶⁶

Malgrat la curta experiència en l'avaluació del compliment de les lleis de transparència a Espanya, ja se n'ha pogut constatar la utilitat per a poder identificar els preceptes de les lleis que són objecte de major compliment i també els que no han tingut de moment una aplicació generalitzada, així com observar alguns efectes no tinguts en compte pel legislador en aprovar la llei.⁶⁷

5. La garantia de transparència

L'aplicació de les lleis de transparència exigeix l'existència d'òrgans que tinguen per comesa garantir-ne el compliment. Amb aquesta finalitat, les lleis de transparència han creat òrgans encarregats de garantir el compliment de les obligacions de transparència als quals els sol·licitants d'accés es poden adreçar per a interposar una reclamació en cas que no se'ls facilite l'accés a la informació sol·licitada. Així mateix, algunes lleis de transparència atribueixen a determinats òrgans la potestat sancionadora davant de l'incompliment de les obligacions de transparència per part dels subjectes obligats.

5.1. Els mecanismes de control⁶⁸

Una altra novetat de les diferents lleis de transparència consisteix en la creació d'organismes encarregats de garantir el compliment de les obligacions de transparència activa i passiva que defineixen. La creació d'aquests organismes permet que la ciutadania pugui reaccionar en cas que les administracions públiques incomplisquen amb les obligacions de transparència i impulsar-ne, d'aquesta manera, el compliment.

⁶⁶ Disposició addicional cinquena de la Llei 8/2015, de 25 de març, de transparència de l'activitat pública i participació ciutadana d'Aragó.

⁶⁷ (Cerrillo i Martínez, 2017).

⁶⁸ Vegeu una anàlisi comparada dels diferents òrgans i organismes de garantia del dret d'accés creats a Espanya en (Jiménez Asensio, 2017). Pel que fa al procediment vegeu Fernández Ramos, 2017.

La Llei 19/2013, de 9 de desembre crea el Consell de Transparència i Bon Govern. El Consell de Transparència i Bon Govern és un organisme públic amb personalitat jurídica pròpia i plena capacitat d'obrar, que actua amb autonomia i plena independència en el compliment de les seues finalitats.⁶⁹ El Consell de Transparència i Bon Govern té per finalitat promoure la transparència de l'activitat pública, vetlar pel compliment de les obligacions de publicitat, salvaguardar l'exercici del dret d'accés a la informació pública i garantir l'observança de les disposicions de bon govern.⁷⁰ El Consell de Transparència i Bon Govern està format per la Comissió de Transparència i Bon Govern i el president.⁷¹

Pel que fa a les funcions, la Llei 19/2013, de 9 de desembre estableix que enfront de les resolucions expresses o presumptes en matèria d'accés a la informació pública es podran interposar reclamacions davant del Consell de Transparència i Bon Govern. Aquestes reclamacions tenen caràcter potestatiu i són prèvies a la impugnació de les resolucions en via contenciosa administrativa.⁷² També disposa que el Consell de Transparència i Bon Govern ha de dur a terme el control del compliment de les obligacions de publicitat activa per l'Administració general de l'Estat, raó per la qual pot dictar resolucions en què s'establisquen les mesures que calga adoptar per al cessament de l'incompliment i l'inici de les actuacions disciplinàries que procedisquen.⁷³

La Llei 19/2013, de 9 de desembre també disposa que les comunitats autònomes poden crear un òrgan independent a què atribuir la competència per a resoldre les reclamacions contra les resolucions relatives al dret d'accés de les administracions públiques del seu territori.⁷⁴ Les comunitats autònomes també poden

⁶⁹ Article 33 de la Llei 19/2013, de 9 de desembre, de transparència, accés a la informació pública i bon govern.

⁷⁰ Article 34 de la Llei 19/2013, de 9 de desembre, de transparència, accés a la informació pública i bon govern.

⁷¹ Article 35 de la Llei 19/2013, de 9 de desembre, de transparència, accés a la informació pública i bon govern.

⁷² Article 24 de la Llei 19/2013, de 9 de desembre, de transparència, accés a la informació pública i bon govern.

⁷³ Article 9 de la Llei 19/2013, de 9 de desembre, de transparència, accés a la informació pública i bon govern.

⁷⁴ Disposició addicional quarta de la Llei 19/2013, de 9 de desembre, de transparència, accés a la informació pública i bon govern.

decidir atribuir la competència per a la resolució de la reclamació al Consell de Transparència i Bon Govern, amb l'establiment previ d'un conveni amb l'Administració general de l'Estat amb aquest efecte.⁷⁵

Cal dir que les comunitats autònomes majoritàriament han atribuït a un organisme independent nou la garantia de les obligacions de transparència. Les diverses normes autonòmiques han desenvolupat diferents mecanismes de garantia de les obligacions de transparència. En uns casos han previst la creació d'òrgans sense personalitat jurídica –Comissió de Garantia del Dret d'Accés a la Informació Pública de Catalunya–, encara que la majoria ho ha fet a organismes independents dotats de personalitat jurídica –per exemple, el Consell de Transparència i Protecció de Dades d'Andalusia o el Consell de Transparència d'Aragó–. En altres ocasions s'assigna la funció de control al defensor del poble autonòmic –Castella i Lleó o Galícia–. Així mateix, en alguns casos aquests organismes assumeixen funcions diverses en matèria de transparència, accés a la informació, protecció de dades i bon govern. Ara bé, el mínim comú denominador és que en tots els casos se'ls atribueixen competències per a garantir l'accés a la informació pública a través de la resolució de les reclamacions que interposen els sol·licitants d'accés a la informació pública. En canvi, són menys els casos en què també se'ls atribueixen competències perquè garantiscen el compliment de les obligacions en matèria de transparència activa tal com es pot observar en la taula següent.

Llei	Organisme	Funcions
Andalusia	Consell de Transparència i Protecció de Dades d'Andalusia ⁷⁶	- Resolució de les reclamacions en matèria d'accés a la informació pública. - Requeriments per a l'esmena dels incompliments de les obligacions de transparència.
Aragó	Consell de Transparència d'Aragó ⁷⁷	- Formulació de resolucions per al millor compliment de les obligacions de transparència. - Avaluació del grau d'aplicació i compliment de les obligacions en matèria de transparència. - Resolució de les reclamacions en matèria d'accés a la informació pública.
Castella-la Manxa	Consell Regional de Transparència i Bon Govern de Castella-la Manxa ⁷⁸	- Garantia dels drets d'accés a la informació pública. - Vigilància del compliment de les obligacions de publicitat activa.

⁷⁵ Així ho han fet, per exemple, Extremadura i la Rioja.

⁷⁶ Article 23 de la Llei 1/2014, de 24 de juny, de transparència pública d'Andalusia.

⁷⁷ Article 37 de la Llei 8/2015, de 25 de març, de transparència de l'activitat pública i participació ciutadana d'Aragó.

Castella i Lleó	Comissió de Transparència, adscrita al Comissionat de Transparència (<i>Procurador del Común</i>) ⁷⁹	- Avaluació del grau d'aplicació de la llei. - Vigilància del compliment de les obligacions de publicitat activa. - Resolució de les reclamacions en matèria d'accés a la informació pública.
Canàries	Comissionat/ada de Transparència i Accés a la Informació Pública ⁸⁰	- Control del compliment de l'obligació de publicar la informació. - Formulació de recomanacions de compliment i interpretació uniformes de les obligacions establides en la llei. - Assessorament en matèria de transparència. - Avaluació del grau d'aplicació i compliment de la llei. - Resolució de les reclamacions en matèria d'accés a la informació pública.
Catalunya	Comissió de Garantia del Dret d'Accés a la Informació Pública ⁸¹	- Resolució reclamacions en matèria d'accés a la informació pública.
Comunitat Valenciana	Consell de Transparència, Accés a la Informació Pública i Bon Govern/ Comissió Executiva ⁸²	- Requeriment, a iniciativa pròpia o com a conseqüència de denúncia o reclamació, l'esmena d'incompliments de les obligacions recollides en la llei. - Adopció de criteris d'interpretació uniforme de les obligacions contingudes en la llei. - Resolució de les consultes en matèria de transparència pública. - Vigilància del compliment de les obligacions de publicitat activa. - Assessorament en matèria de transparència. - Promoció de l'elaboració de recomanacions, directrius i normes de desenvolupament de bones pràctiques en la matèria. - Avaluació del grau d'aplicació i compliment de la llei. - Resolució de les reclamacions en matèria d'accés a la informació pública.
Extremadura	Atribució de la competència al Consell de Transparència i Bon Govern o creació o atribució a un òrgan propi	
Galícia	Comissionat de Transparència. S'atribueixen les seues funcions al <i>valedor do pobo</i> ⁸³ Comissió de Transparència ⁸⁴	- Respondre a les consultes formulades pels subjectes obligats. - Adoptar recomanacions. - Assessorar en matèria de transparència. - Realització de requeriments per a l'esmena d'incompliments de les obligacions de difusió activa. - Resolució de les reclamacions en matèria d'accés a la informació pública.
Illes Balears	Comissió per a la Resolució	- Tramitació i resolució de les reclamacions en matèria d'accés a la

⁷⁸ Article 61 de la Llei 4/2016, de 15 de desembre, de transparència i bon govern de Castella-la Manxa.

⁷⁹ Article 13.

⁸⁰ Art. 52 i 63 de la Llei 12/2014, de 26 de desembre, de transparència i d'accés a la informació pública.

⁸¹ Art. 39 de la Llei 19/2014, de 29 de desembre, de transparència, accés a la informació pública i bon govern de Catalunya.

⁸² Art. 42 de la Llei 2/2015, de 2 d'abril, de la Generalitat, de transparència, bon govern i participació ciutadana de la Comunitat Valenciana.

⁸³ Art. 28 de la Llei 1/2016, de 18 de gener, de transparència i bon govern de Galícia.

⁸⁴ Art. 33 de la Llei 1/2016, de 18 de gener, de transparència i bon govern de Galícia.

	de les Reclamacions en Matèria d'Accés a la Informació Pública ⁸⁵	informació pública.
La Rioja	Atribució de la competència al Consell de Transparència i Bon Govern ⁸⁶	
Navarra	Arateko (defensor del poble de Navarra) Consell de Transparència de Navarra ⁸⁷	Únicament se li atribueixen competències en la garantia de l'accés a la informació pública. ⁸⁸ - Coneixement sobre les reclamacions que es presenten contra les resolucions. - Informació preceptiva dels projectes normatius. - Avaluació del grau d'aplicació i de compliment de les obligacions en matèria de transparència. - Presentació sobre el grau de compliment de les disposicions establides en la llei. - Promoció d'activitats de formació i sensibilització.
País Basc	Comissió Basca d'Accés a la Informació Pública ⁸⁹	- Resolució de les reclamacions en matèria d'accés a la informació pública.
Regió de Múrcia	Consell de la Transparència de la Regió de Múrcia ⁹⁰	- Exercici del control sobre la publicitat activa. - Avaluació del grau d'aplicació i compliment de les obligacions en matèria de transparència. - Resolució de les consultes que es formulen en matèria de publicitat activa. - Adopció de criteris d'interpretació uniforme de les obligacions establides en la llei. - Resolució de les reclamacions en matèria d'accés a la informació pública.

Font: actualització de Taula 1: Òrgans autonòmics de garantia de la transparència

Les lleis de transparència són més o menys precises a l'hora de regular l'organització i el funcionament dels òrgans i organismes de garantia. La Llei de transparència de Catalunya remet en aquestes qüestions a la regulació que

⁸⁵ Decret 24/2016 de 29 d'abril, de creació i d'atribució de competències a la Comissió per a la resolució de les reclamacions en matèria d'accés a la informació pública.

⁸⁶ Art. 16 de la Llei 3/2014, d'11 de set., de transparència i bon govern de la Rioja.

⁸⁷ Art. 33bis i 72 de la Llei foral 1 1/2012, de 21 de juny, de la transparència i del govern obert afegit per la Llei foral 5/2016, de 28 d'abril.

⁸⁸ Art. 68 de la Llei Foral 11/2012, de 21 de juny, de la transparència i del govern obert.

⁸⁹ Dec. 128/2016, de 13 de set., de la Comissió Basca d'Accés a la Informació Pública.

⁹⁰ Article 38 de la Llei 12/2014, de 16 de desembre, de transparència i participació ciutadana de la Regió de Múrcia.

s'establisca per reglament.⁹¹ Aquest reglament presenta la particularitat que abans d'aprovar-se el govern ha de remetre el projecte al Parlament perquè aquest es pronuncie sobre la proposta presentada i, si és el cas, formular recomanacions en relació amb el text. A més, estableix que les recomanacions relatives a la garantia de la independència orgànica i funcional de la Comissió són vinculants per al Govern.⁹²

Com es pot observar en la taula 2, la composició i forma d'elecció dels òrgans i organismes de garantia varia significativament en els diferents supòsits, la qual cosa pot tindre un impacte molt significatiu a l'hora de garantir-ne la independència i el funcionament.

Llei	Organisme	Composició
Andalusia	Direcció del Consell de Transparència i Protecció de Dades d'Andalusia Comissió Consultiva ⁹³	Designació pel Parlament d'Andalusia, per majoria absoluta. Persona de reconegut prestigi i competència professional. Cinc anys no renovable. - L'Administració de la Junta d'Andalusia. - El Parlament d'Andalusia. - Les administracions locals andaluses. - Les universitats públiques andaluses. - Les entitats representatives de les persones consumidores i usuàries. - Les entitats representatives dels interessos econòmics i socials. - Persones expertes en la matèria. - Un representant de l'Oficina del Defensor del Poble Andalusí. - Un representant de la Cambra de Comptes d'Andalusia.
Aragó	Consell de Transparència d'Aragó ⁹⁴	- Un representant de cada un dels grups parlamentaris de les Corts d'Aragó. - Un representant del Justícia d'Aragó. - Un membre del Consell Consultiu d'Aragó. - Un representant de la Cambra de Comptes. - Un representant de les entitats locals. - Un representant del departament del Govern d'Aragó. - Un membre nomenat per la Universitat de Saragossa. - Dos representants dels agents socials, col·lectius o associacions amb major representativitat en la comunitat autònoma. - Dos representants de les organitzacions i associacions de defensa dels

⁹¹ Vegeu sobre aquest tema el Decret 111/2017, de 18 de juliol, pel qual s'aprova el Reglament de la Comissió de Garantia del Dret d'Accés a la Informació Pública.

⁹² Article 41.2 de la Llei 19/2014, de 29 de desembre, de transparència, accés a la informació pública i bon govern de Catalunya.

⁹³ Article 47 de la Llei 1/2014, de 24 de juny, de transparència pública d'Andalusia.

⁹⁴ Article 37 de la Llei 8/2015, de 25 de març, de transparència de l'activitat pública i participació ciutadana d'Aragó.

		consumidors i usuaris legalment constituïdes. Sense dedicació exclusiva. Remissió a reglament.
Castella-la Manxa	Comissió Executiva Comissió Consultiva ⁹⁵	Presidència i dues adjunties. Elegides per les Corts de Castella-la Manxa, per majoria de tres cinquens. Experts de competència o prestigi reconegut i amb una dilatada experiència professional i sense afiliació. Cinc anys, amb possibilitat de renovació una vegada pel mateix període. Màxim de catorze membres, a proposta de: - Corts de Castella-la Manxa. - Administració de la Junta de Comunitats de Castella-la Manxa. - Consell Consultiu de Castella-la Manxa. - Federació de Municipis i Províncies de Castella-la Manxa. - Universitat de Castella-la Manxa. - Les entitats representatives de consumidors i usuaris. - Les entitats representatives dels interessos econòmics i socials. - Les corporacions de dret públic.
Castella i Lleó	Comissionat de Transparència (<i>Procurador del Común</i>) Comissió de Transparència ⁹⁶	Comissionat de Transparència (<i>Procurador del Común</i>). Comissionat de Transparència, que la presidirà. Adjunt al <i>procurador del común</i> . Secretari, amb veu i vot.
Canàries	Comissionat/da de Transparència i Accés a la Informació Pública ⁹⁷	Triat per majoria de tres cinquenes parts del Parlament. Cinc anys no renovable. Persona de reconegut prestigi i competència professional.
Catalunya	Comissió de Garantia del Dret d'Accés a la Informació Pública	Entre tres i cinc membres. Designats per majoria de tres cinquenes parts dels diputats del Parlament de Catalunya. Juristes especialistes en dret públic i tècnics en matèria d'arxius o gestió documental, triats entre experts de reconeguda competència i prestigi i amb més de deu anys d'experiència professional. Dedicació exclusiva.
Comunitat Valenciana	Consell de Transparència, Accés a la Informació Pública i Bon Govern / Comissió executiva ⁹⁸	Nombre de membres igual al nombre de grups parlamentaris amb representació en les Corts. Paritat entre dones i homes. Elegits pel Ple dels Corts per majoria de tres cinquens. Experts de competència o prestigi reconegut i amb més de deu anys d'experiència professional. Cinc anys.
Illes Balears	Comissió per a la Resolució de les	Tres membres del cos d'advocacia de les Illes Balears designats per sorteig públic.

⁹⁵ Art. 61 de la Llei 4/2016, de 15 de des., de transparència i bon govern de Castella-la Manxa.

⁹⁶ Art. 11 et seg. de la Llei 3/2015, de 4 de març, de transparència i participació ciutadana de Castella i Lleó.

⁹⁷ Article 59 de la Llei 12/2014, de 26 de desembre, de transparència i d'accés a la informació pública.

⁹⁸ Llei 2/2016, de 4 de març, de la Generalitat, de modificació de la Llei 2/2015, de 2 d'abril, de transparència, bon govern i participació ciutadana de la Comunitat Valenciana.

	Reclamacions sobre d'Accés a la Informació Pública ⁹⁹	
Navarra	Consell de Transparència de Navarra	Presidència - Quatre membres del Parlament de Navarra per a la designació dels quals es tindrà en compte el criteri de pluralitat - Representant del departament competent en matèria de transparència. - Tres representants de la Federació Navarresa de Municipis i Consells. - Representant del Consell de Navarra. - Representant de la Cambra de Comptes. - Representant del defensor del poble de Navarra. - Representant de la Universitat Pública de Navarra. Presidència del Consell de Transparència de Navarra serà nomenada pel Govern de Navarra. Quatre anys no renovable. Persones de reconegut prestigi i competència professional. Designació pel Parlament, per majoria absoluta. No exigirà dedicació exclusiva. Règim incompatibilitat del president.
País Basc	Comissió Basca d'Accés a la Informació Pública ¹⁰⁰	- Tres membres. - Presidència, que ha de recaure en la persona titular de la Direcció d'Atenció a la Ciutadania i Innovació i Millora de l'Administració. - Dos vocals, que han d'exercir també la tasca de secretaria, i que han de ser funcionaris o funcionàries de carrera de l'Administració general de la comunitat autònoma, nomenats pel conseller o consellera del Departament d'Administració Pública i Justícia prèvia convocatòria pública. No dedicació exclusiva. Quatre anys.
Regió de Múrcia	Consell de la Transparència de la Regió de Múrcia	President - Un diputat de cada grup parlamentari constituït en l'assemblea regional. - Un representant de la conselleria competent en matèria de transparència. - Un representant de la conselleria competent en matèria d'hisenda. - Un representant de l'òrgan directiu encarregat de la coordinació i l'assessorament en matèria de protecció de dades personals. - Un representant per cada una de les universitats públiques de la Regió de Múrcia. - Un membre del Consell Jurídic de la Regió de Múrcia. - Dos membres del Consell Econòmic i Social de la Regió de Múrcia, en representació de les entitats representatives dels interessos econòmics i socials i dels consumidors i usuaris. - Un representant del Consell de Participació Ciutadana. - Un representant de la Federació de Municipis. - Dos representants sindicals. - Un representant de les organitzacions empresarials. Nomenat pel Consell de Govern. Cinc anys no renovable. Persones de reconegut prestigi. Designació per l'assemblea regional per majoria de 2/3 dels membres. No exigeix dedicació exclusiva. Règim incompatibilitat de president.

Font: elaboració pròpia.

⁹⁹ Article 3 del Decret 24/2016 de 29 d'abril, de creació i d'atribució de competències a la Comissió per a la Resolució de les Reclamacions sobre l'Accés a la Informació Pública.

¹⁰⁰ Article 2 del Decret 128/2016, de 13 de setembre, de la Comissió Basca d'Accés a la Informació Pública.

Algunes lleis autonòmiques també atribueixen el control del compliment de les obligacions de transparència a altres organismes. Així, per exemple, la Llei de transparència de Catalunya ha previst que el Síndic de Greuges, la Sindicatura de Comptes i l'Oficina Antifrau de Catalunya han de vetlar pel compliment de les obligacions i els drets establits per la llei. En particular, es preveu que les persones afectades puguin adreçar a aquests òrgans una queixa.¹⁰¹

Igualment, la Llei foral de transparència disposa que, sense perjudici de la reclamació davant del Consell de Transparència de Navarra, els sol·licitants d'accés poden adreçar una queixa al defensor del poble de Navarra sempre que s'haja impedit o limitat el seu dret d'accés a la informació.¹⁰²

5.2. Els òrgans sancionadors

Algunes lleis de transparència també defineixen un règim sancionador per a donar resposta a l'incompliment de les obligacions de transparència tant per part de les administracions públiques com de les entitats privades.¹⁰³

La Llei 19/2013, de 9 de desembre no disposa un règim sancionador respecte a l'incompliment de les obligacions de transparència com sí que fan algunes normes autonòmiques –Andalusia, Castella-la Manxa, Canàries, Catalunya, Comunitat Valenciana, Regió de Múrcia.

La definició d'un règim sancionador comporta la identificació dels òrgans encarregats de la instrucció i la resolució del procediment sancionador. Aquest és un aspecte que no s'ha resolt adequadament en la majoria de normes de transparència que, en general, atribueixen la competència per a imposar les sancions als òrgans que

¹⁰¹ Article 75 de la Llei 19/2014, de 29 de desembre, de transparència, accés a la informació pública i bon govern de Catalunya.

¹⁰² Article 33bis de la Llei foral 11/2012, de 21 de juny, de la transparència i del govern obert afegit per la Llei foral 5/2016, de 28 d'abril.

¹⁰³ La Llei 19/2013 no defineix un règim sancionador amb caràcter bàsic en matèria de transparència com sí que fa en matèria de bon govern.

determina la normativa aplicable en l'Administració o organització en la qual presta serveis la persona infractora.¹⁰⁴

Tal vegada la norma més detallada en relació a aquesta qüestió és la Llei de transparència de Catalunya, que porta a terme una regulació concreta del procediment sancionador i, en particular, dels òrgans que hi participen. De totes maneres, el major detall també pot generar alguns problemes en l'aplicació.

En primer lloc, defineix els òrgans competents per a ordenar la incoació del procediment sancionador. En particular, si ens fixem en la Llei de transparència de Catalunya, són competents per a ordenar la incoació del procediment sancionat, competència atribuïda als màxims responsables de cada administració pública.¹⁰⁵

En segon lloc, defineix els òrgans que tenen la competència per a instaurar el procediment sancionador que, en el cas de la Llei de transparència de Catalunya, es preveu que l'ha de determinar la normativa específica en relació amb cada entitat.¹⁰⁶

Finalment, determina els òrgans competents per a resoldre el procediment sancionador. Crida especialment l'atenció l'atribució de la competència per a sancionar els alts càrrecs de l'Administració de la Generalitat a un òrgan col·legiat format per un representant d'un òrgan consultiu com és la Comissió Jurídica Assessora i dos juristes de reconegut prestigi designats pel Parlament de Catalunya.¹⁰⁷

¹⁰⁴ En aquest sentit, l'article 37 de la Llei 2/2015, de 2 d'abril, de la Generalitat, de transparència, bon govern i participació ciutadana de la Comunitat Valenciana i l'article 58 de la Llei 1/2014, de 24 de juny, de transparència pública d'Andalusia.

¹⁰⁵ Article 86 de la Llei 19/2014, de 29 de desembre, de transparència, accés a la informació pública i bon govern de Catalunya.

¹⁰⁶

¹⁰⁷ Article 88 Llei 19/2014, de 29 de desembre, de transparència, accés a la informació pública i bon govern de Catalunya. Respecte a aquest òrgan, és significatiu que dos anys després de l'entrada en vigor de la Llei 19/2014, de 29 de desembre, de transparència, accés a la informació pública i bon govern de Catalunya el Parlament de Catalunya encara no n'ha designat els membres.

6. Reflexions finals

L'organització administrativa és un pressupost per a la consecució de les finalitats previstes en les lleis de transparència. La multiplicitat de funcions administratives que es deriven de les lleis de transparència exigeix que les administracions públiques es doten d'una organització administrativa que permeti l'exercici correcte dels drets i les obligacions que disposen i que, a més, li atribueixen els recursos necessaris per a poder desenvolupar les seues funcions adequadament.

En les pàgines anteriors s'ha tingut l'oportunitat de conèixer l'organització administrativa de la transparència pública; és a dir, el disseny institucional i organitzatiu que les lleis de transparència aprovades fins ara a Espanya incorporen per a poder executar les diferents funcions que atribueixen les administracions públiques.

Com es desprén de l'anàlisi realitzada, les lleis de transparència defineixen diferents funcions administratives relacionades amb la transparència pública que s'atribueixen a òrgans o organismes que tenen una naturalesa i una composició diferents.

De l'anàlisi feta al llarg d'aquest treball es desprenen algunes reflexions finals.

Les lleis de transparència no comparteixen un mateix disseny institucional. En efecte, malgrat les similituds existents entre les normes de transparència aprovades a Espanya, s'han observat algunes diferències en l'organització administrativa de la transparència de les diferents administracions públiques.¹⁰⁸ No totes les lleis de transparència defineixen els òrgans encarregats d'aplicar-la com tampoc del seu seguiment o del foment de les polítiques de transparència que dissenyen. Si bé hi ha coincidència entre totes les lleis de transparència pel que fa a l'atribució a un òrgan o organisme de la competència per a resoldre les reclamacions en matèria d'accés a la informació pública, la seua configuració no és idèntica. En particular, resulta cridanera l'heterogeneïtat observada en la composició dels òrgans de garantia del dret d'accés a la informació pública.

De l'anàlisi de les diferents lleis de transparència no es desprén el motiu pel qual s'incorporen aquestes diferències en el disseny institucional. En efecte, la lectura de les lleis no ha permés identificar els elements que porten cada comunitat autònoma a atribuir les competències sobre les diferents funcions relatives a la transparència

¹⁰⁸ Jiménez Asensio observa que «la legislació autonòmica en matèria de transparència és, si més no, variada» (Jiménez Asensio, 2017).

pública a òrgans administratius diferents, alguns que ja existien o uns altres de nous, o a preveure que la resolució de les reclamacions interposades contra les resolucions del dret d'accés les resolrà un òrgan unipersonal o un òrgan col·legiat o, en aquest cas, format per experts o per representants de diferents sectors.

Donada aquesta heterogeneïtat és difícil aventurar si els diferents dissenys institucionals tindran conseqüències en l'eficàcia i efectivitat de les lleis de transparència. Encara és prompte per a valorar si les diferents opcions organitzatives plasmades en les diferents lleis de transparència portaran a resultats diferents, és a dir, si s'assolirà una major eficàcia, eficiència i economia a través d'unes opcions organitzatives o altres. Aquesta valoració, que s'hauria d'incorporar en les avaluacions de les lleis de transparència que es duguen a terme, s'ha d'acompanyar d'una anàlisi empírica. No obstant això, tot i la inexistència d'anàlisis detallades, ja s'han començat a identificar alguns problemes en l'aplicació de les lleis de transparència vinculats amb l'organització administrativa –per exemple, quant a la composició dels òrgans de garantia o la falta de remuneració o de dedicació exclusiva dels seus membres o a la falta de col·laboració entre administracions públiques– que permeten avançar que no totes les opcions organitzatives són igualment vàlides i que, per tant, l'organització administrativa és un element significatiu per a garantir l'aplicació adequada de les lleis de transparència i facilitar la consecució de les finalitats i objectius previstos.

7. Referències bibliogràfiques

CERRILLO I MARTÍNEZ, A., «La difusión de información pública como instrumento para la prevención de la corrupción: una aproximación desde la legislación autonómica», *Revista Catalana de Dret Públic*, 2016, pàg. 52, 67-85.

CERRILLO I MARTÍNEZ, A., «La evaluación de las leyes de transparencia: el caso de la Ley 19/2014», *Cuadernos constitucionales de la Cátedra Fadrique Furió Ceriol*, 2017, en premsa.

FERNÁNDEZ RAMOS, S. «La reclamación ante los órganos de garantía del derecho de acceso a la información pública», *Revista General de Derecho Administrativo*, 2017, pàg. 45.

JIMÉNEZ ASENSIO, R., *Instituciones de garantía de la transparencia. El Cronista del Estado Social y Democrático de Derecho*, 2017, pàg. 68.

SÍNDIC DE GREUGES, *Informe sobre transparència, accés a la informació pública i bon govern*. 2017.

VAQUER CAVALLERÍA, M., «El camino español hacia la buena regulación: la iniciativa legislativa y la potestad reglamentaria en la Ley de Procedimiento Administrativo común», en PONCE SOLÉ, J. - CERRILLO I MARTÍNEZ, A. (de), Madrid, Institut Nacional d'Administració Pública, 2017.