

EAPC - Gestió de la informació: transparència i protecció de dades



Sistema de garanties de la legislació de transparència (part I)

05-10-2020

Què passa si un subjecte sotmès a la legislació de transparència incompleix les obligacions que té en aquesta matèria?

Els darrers apunts els havia dedicat a analitzar el règim de responsabilitat de la normativa de protecció de dades personals. En aquest apunt em referiré també al sistema de garanties, però de la legislació de transparència, sobretot respecte dels eventuais incompliments de les obligacions de publicitat activa. No entraré en la part relativa a l'altre eix bàsic de la transparència, és a dir, el dret d'accés a la informació pública, atès que el control de compliment el té encomanat en essència la Comissió de Garantia del Dret d'Accés a la Informació Pública (GAIP), que durant aquests anys ha dut a terme una tasca formidable per assegurar que es respecta aquest dret.

Si em centro, doncs, en les obligacions de publicitat activa, és sabut que la legislació de transparència obliga a publicar molta informació. I perquè aquestes obligacions no esdevinguessin un brindis al sol, el legislador català anunciava al preàmbul de la Llei 19/2014 la necessitat d'incloure un sistema de garanties robust:

“Sense un sistema de garanties hi hauria el risc de convertir la Llei en una declaració de principis o bones intencions [...]. Per aquesta raó, la Llei estableix un règim administratiu de recursos i reclamacions i la intervenció del Síndic de Greuges i de l'Oficina Antifrau de Catalunya, i, de manera especial, incorpora un règim sancionador detallat i precís que compleix en aquest àmbit la funció que el dret sancionador administratiu, l'únic sobre el qual té competència la Generalitat, compleix amb relació a altres regulacions administratives. El sistema de garanties es completa amb l'establiment d'un procediment d'avaluació externa del compliment de la Llei, que s'encarrega a una institució independent, com és el Síndic de Greuges.”

En efecte, la Llei 19/2014 ha incorporat un sistema de garanties de la publicitat activa, però se n'ha criticat el caràcter complex i fragmentat, atès que inclou diversos mecanismes que no han aconseguit convertir-lo en un sistema consistent, sinó que pateix algunes febleses.

En aquest punt cal fer notar que el legislador català podria haver optat per atribuir el paper de garant de la publicitat activa a un organisme especialitzat, en la línia del que s'ha fet en altres lleis de transparència. Una mostra d'aquesta alternativa la tenim en la Llei estatal 19/2013, l'article 9 de la qual confia al Consell de Transparència i Bon Govern (CTBG) el control de la publicitat activa de l'Administració general de l'Estat, i en exercici d'aquesta potestat se li atorguen competències per establir mesures per al cessament de l'incompliment, i per ordenar l'inici d'actuacions disciplinàries, tenint en compte que un incompliment reiterat seria constitutiu d'una infracció greu.

Una altra mostra la trobem en la Llei andalusa 1/2014, l'article 23 de la qual atribueix també la potestat de control en l'àmbit de publicitat activa al Consell de Transparència i Protecció de Dades d'Andalusia (CTPDA), que pot efectuar, per iniciativa pròpia o com a conseqüència de denúncia, requeriments per esmenar els incompliments detectats.

En aquest sentit, la darrera versió del projecte de decret pel qual s'aprova el [Reglament de desenvolupament parcial de la Llei 19/2014](#)), sotmès a informació pública, disposa atorgar a la unitat directiva de l'Administració de la Generalitat competent en matèria de transparència —és a dir, la Secretaria de Transparència i Govern Obert, i la Direcció General de Transparència i Dades Obertes— la funció de "controlar i supervisar el compliment de les obligacions de publicitat activa, i, a aquest efecte, emetre requeriments d'esmena". Caldrà estar atents al text que finalment s'aprovi, però és evident que aquesta norma reglamentària està condicionada per la manca d'una determinació equivalent en la Llei 19/2014, que va confiar el control del compliment de les obligacions de publicitat activa, sobretot, al subjecte obligat mateix.

El ventall de mecanismes de garantia que ha establert la Llei 19/2014 està integrat per: a) recursos i reclamacions; b) intervenció del Síndic de Greuges, de la Sindicatura de Comptes i de l'Oficina Antifrau de Catalunya, i c) règim sancionador.

Sistema de recursos i/o reclamacions

De conformitat amb l'article 71 de la Llei 19/2014, en el cas de l'Administració de la Generalitat i de les entitats que integren l'Administració local, es pot interposar el recurs administratiu que correspongui (d'alçada o potestatiu de reposició) o recurs contenciós administratiu contra accions o omissions que vulneren la Llei, com seria la publicació d'informació no veraç, o la no publicació d'informació obligatòria.

En el supòsit concret de l'Administració de la Generalitat, si l'òrgan responsable de l'incompliment no exhaureix la via administrativa, el recurs d'alçada corresponent s'ha d'interposar davant la persona titular del departament competent en matèria d'administració pública —és a dir, el Departament de Polítiques Digitals i Administració Pública—, de manera que estaríem davant del que es coneix com "recurs d'alçada impropri".

En el cas d'entitats de dret públic, societats i fundacions públiques i consorcis, l'article 73 de la Llei 19/2014 disposa que davant actes i/o omissions que constitueixin un incompliment i que s'emmarquin en l'exercici de funcions públiques o sotmeses a tutela administrativa, es pot formular una reclamació directament davant l'òrgan competent sota l'autoritat del qual s'exerceix l'activitat. Aquesta reclamació s'ha de resoldre i notificar en el termini màxim de tres mesos, i la seva resolució exhaureix la via administrativa.

En el cas d'entitats de l'administració corporativa i institucions estatutàries (col·legis professionals, Síndic de Greuges, Consell de Garanties Estatutàries, etc.), i també en el cas de les universitats públiques, l'article 74 de la Llei 19/2014 disposa que davant els actes i/o omissions constitutius d'incompliment es poden interposar les reclamacions o els recursos establerts en les seves pròpies normes reguladores. Si aquestes normes no estableixen recursos, es pot interposar una reclamació davant l'òrgan superior de la mateixa entitat o institució, a la qual s'aplicarien els terminis establerts per al recurs d'alçada. Contra la resolució d'aquesta reclamació, es podria interposar recurs contenciós.

Intervenció del Síndic de Greuges, de la Sindicatura de Comptes i de l'Oficina Antifrau

L'article 75 de la Llei 19/2014 disposa que aquests organismes han de vetllar pel compliment de les obligacions i els drets establerts per aquesta Llei, d'acord amb les funcions que tenen atribuïdes. I el mateix precepte disposa que les persones interessades puguin formular una queixa davant el Síndic de Greuges o l'Oficina Antifrau, sense que tal intervenció suspengui els terminis establerts per interposar els recursos i/o les reclamacions abans esmentats.

Resulta qüestionable aquest repartiment de funcions de control de la Llei entre diversos organismes, ja que pot donar lloc a duplicitats, al marge de la complexitat que comporta.

Règim sancionador

La Llei 19/2014 posa un èmfasi especial en aquest mecanisme de garantia, establert en el capítol II del títol VII, amb una regulació extensa, completa i minuciosa, mitjançant 15 articles, del 76 al 90. Precisament per l'extensió de la seva regulació, i perquè aquesta Llei li ha volgut donar un pes especial —segons anuncia en el preàmbul—, l'anàlisi del règim sancionador el deixo per a l'apunt següent, amb el qual completaré aquest recorregut pels mecanismes de garantia amb què el legislador català va intentar assegurar el compliment de les obligacions de publicitat activa.



Carles San José Amat

Consultor i formador al sector públic en matèries de transparència, protecció de dades i procediment administratiu en general