

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



## Què comportarà el futur reglament de transparència? (part I)

19-10-2020

Des de fa mesos la Secretaria de Transparència i Govern Obert del Departament d'Acció Exterior, Relacions Institucionals i Transparència (STGO) està tramitant el [Projecte de decret pel qual s'aprova el Reglament de desenvolupament parcial de la Llei 19/2014, del 29 de desembre, de transparència, accés a la informació pública i bon govern](#) (Reglament i [LTAIPBG](#), respectivament).

El Reglament respon a la necessitat de desenvolupar de forma parcial la LTAIPBG. Té per objecte concretar les disposicions generals que s'hi contenen, així com les disposicions sobre transparència i sobre dret d'accés a la informació pública, és a dir, desenvolupar els títols I i II, i els capítols I, II i III del títol III de la LTAIPBG. El desenvolupament parcial de la LTAIPBG que aborda el Reglament es justifica, d'una banda, en el fet que tant la transparència activa com el dret d'accés a informació constitueixen dues vessants, activa i passiva, del dret universal de les persones a accedir i conèixer la informació en mans de les administracions públiques; de l'altra, en el fet que la resta de matèries regulades per la LTAIPBG –registre de grups d'interès, bon govern, govern obert, sistema de garanties i aplicació–, tenen un caràcter prou singular i alhora heterogeni per haver de ser regulades de manera diferenciada.

L'habilitació per al desenvolupament general de la LTAIPBG és establerta en la disposició final tercera, alhora que la necessitat d'aprovar el Reglament és establerta també tant al Pla de Govern de la XII legislatura, en l'Eix 3, com al Pla de Govern Obert 2019-2021, en l'actuació 1.4.1. Per això la Comissió d'Acció Exterior, Relacions Institucionals i Transparència del Parlament de Catalunya va adoptar la Resolució 821/XII, el 25 de juny del 2020, per tal que el Govern de la Generalitat aprovi el reglament de desplegament de la LTAIPBG en el termini de 12 mesos des de l'aprovació d'aquesta Resolució, per tant, abans del 25 de juny del 2021.

Atesa la pluralitat de subjectes obligats i implicats en el règim de transparència activa i accés a informació pública contingut en la LTAIPBG, la STGO ha procurat que la ciutadania disposés de diversos tràmits de participació per tal d'emetre suggeriments o observacions al Reglament, que amb aquesta finalitat va ser sotmès a la preceptiva consulta pública prèvia (any 2017), en dues ocasions al tràmit de participació de la ciutadania en l'elaboració d'iniciatives normatives, en

compliment de l'article 69 de la LTAIPBG, en dues ocasions al tràmit de consulta interdepartamental, de conformitat amb l'article 66 de la [Llei 26/2010, del 3 d'agost, de règim jurídic i de procediment de les administracions públiques de Catalunya](#), i en dues ocasions als tràmits d'audiència i informació pública, d'acord amb els articles 67 i 68 de la mateixa Llei 26/2010.

Des d'un punt de vista material, el Reglament pretén pal·liar certes mancances i llacunes que des de l'inici de l'entrada en vigor de la LTAIPBG s'han detectat en el compliment dels deures de publicitat activa i dret d'accés a la informació pública que s'hi contenen, aspectes que requereixen, doncs, aclariments i més detall normatiu. Per aquest motiu, el Reglament neix amb vocació de concretar l'abast, tant subjectiu com objectiu, del règim de transparència que conté la LTAIPBG, incorporant-hi continguts que s'han treballat des l'entrada en vigor de la Llei, per tal de garantir que tots els agents obligats compleixin les seves obligacions de transparència i els drets d'accés de la ciutadania es trobin efectivament garantits per la normativa.

Pel que fa a l'àmbit subjectiu, aquest Reglament centra eminentment la seva regulació en relació amb les administracions públiques, en el concepte ampli que conté *ad hoc* en les lletres *a*, *b* i *c* de l'article 3.1 de la LTAIPBG. En aquest sentit cal destacar que el Reglament aclareix, a l'efecte de la seva aplicació, quines entitats formen part del sector públic de les administracions públiques, en coherència amb la resta de l'ordenament vigent aplicable, alhora que ofereix un concepte del seu personal directiu avinent, en el cas de l'Administració de la Generalitat, amb el concepte que conté l'apartat 1.2. de la disposició addicional 21 de la Llei 2/2014, del 27 de gener.

Per primera vegada, el Reglament ofereix un concepte funcional uniforme de les unitats d'informació de les administracions públiques, alhora que, sent respectuós amb l'autonomia de cadascuna de les administracions, els reconeix llur competència per designar les unitats d'informació amb la denominació que estimin procedent, així com per organitzar, atribuir i exercir les funcions d'aquestes unitats de la manera que considerin. Tanmateix, determinats preceptes del Reglament tenen per objecte regular els requisits de subjecció de subjectes i entitats de naturalesa privada, subjectes en més o menys mesura a determinades prescripcions de la LTAIPBG:

D'una banda, i pel que fa als subjectes obligats a subministrar determinada informació a les administracions públiques –es descriuen a les lletres *d* i *e* de l'apartat 1 de l'article 3 de la LTAIPBG–, la norma reglamentària en concreta els supòsits de subjecció i, per exemple, ofereix una definició dels serveis d'interès general o universal; pel que fa al supòsit de percepció de fons públics per funcionar o per desenvolupar activitats pròpies, el Reglament el circumscriu a qualsevol forma d'aportació de fons públics sense contraprestació directa, provinents de qualsevol administració pública, sempre que tinguin caràcter corrent, siguin destinats a finançar despeses de funcionament de la persona receptora i es consignin en el capítol 4 del pressupost de despesa; alhora, ha optat per excloure'n els casos de persones físiques perceptores per motiu de les seves circumstàncies personals d'especial vulnerabilitat social, en la mesura que són destinats al manteniment de despeses essencials de les necessitats pròpies de la persona que es troba en situació de pobresa i, per tant, requereixen la protecció dels drets constitucionals a l'honor, a la intimitat personal i familiar i a la pròpia imatge de les persones físiques perceptores.

El Reglament aclareix que, a totes aquestes persones privades, l'article 3.2 de la LTAIPBG els imposa tan sols obligacions d'informar l'Administració amb la qual es vinculen o es relacionen –l'Administració responsable de complir les obligacions de transparència activa i dret d'accés–,

previ requeriment a aquest efecte, sobre:

(i) Les informacions relatives a les activitats directament relacionades amb l'exercici de funcions públiques, la gestió de serveis públics i la percepció de fons públics, i de les activitats que restin dins la supervisió i el control de l'Administració en cas de serveis d'interès general o universal.

(ii) Les retribucions percebudes pels seus càrrecs directius, sempre que, o bé el volum de negoci de l'empresa vinculat a activitats dutes a terme per compte de les administracions públiques supera el 25% del volum general de l'empresa (art. 3.2 de la LTAIPBG), o bé, en el cas d'entitats beneficiàries de subvencions o ajuts públics, quan l'import d'aquestes superi els 10.000 euros anuals (art. 15.2 de la LTAIPBG). A aquests efectes, el Reglament aclareix què cal entendre per "càrrecs directius" i per "retribucions percebudes", alhora que especifica les condicions i els terminis per complir aquestes obligacions de subministrar informació.

D'altra banda, el Reglament delimita quines entitats privades es troben incloses a l'apartat 4 d'aquest article 3 de la LTAIPBG, és a dir, són responsables de complir determinats deures de publicitat activa, tot indicant-ne la necessitat que llur àmbit d'actuació compregui el territori de Catalunya i compleixin els requisits d'inscripció o dipòsits que exigeix la respectiva normativa sectorial aplicable en cada cas. Igualment aclareix que, d'aquestes entitats privades, unes s'hi subjecten per raó de llur naturalesa –partits polítics, associacions i fundacions vinculades, o organitzacions sindicals i empresarials–, mentre que d'altres ho fan en virtut de la percepció de fons públics per sobre dels llindars legals que la LTAIPBG determina, en la línia que estableix la Llei estatal 19/2013, de 9 de desembre. Alhora, el Reglament concreta quines són les obligacions singulars de publicitat activa que totes aquestes entitats privades han de complir davant la ciutadania, en la mesura que l'article 3.4 de la LTAIPBG s'hi refereix de forma inespecífica a tot el títol II de la LTAIPBG, però esdevé necessari aclarir que la informació no es pot referir a tot el títol II, perquè els articles 9-12 es refereixen a informacions pròpies de les administracions públiques, tal com expressament reconeixen i exigeixen aquests preceptes, adreçats concretament a les administracions. En canvi, les informacions contingudes en el capítol III del títol II, relatives a matèria de contractació pública, convenis i subvencions, sí que són exigibles a tots els "subjectes obligats", la qual cosa inclou també les entitats privades a les quals es refereix l'article 3.4 de la LTAIPBG.

Pel que fa a les obligacions de publicitat activa de les administracions públiques, el Reglament, al títol II, dona resposta a la necessitat de més concreció dels deures exigibles: tot i que fins ara han estat aprovats criteris interpretatius per part de la [Comissió Interdepartamental de Transparència i Govern Obert](#) (CITGO), aquestes directrius manquen de valor normatiu i, al mateix temps, són tan sols aplicables a l'Administració de la Generalitat i a les entitats del seu sector públic. El mateix es pot dir dels criteris que, en relació amb els ítems de publicitat activa exigibles a les entitats locals, han estat aprovats en el si de la Xarxa de Govern Locals.

Amb caràcter general, convé destacar en el Reglament l'article que estableix determinacions genèriques a totes les administracions públiques en relació amb tots els continguts d'informació a publicar, referents tant a la forma, el lloc o el mitjà de publicació, els terminis d'actualització, de referència de la informació i de manteniment de la difusió de la informació, així com a l'aplicació dels límits legals a l'hora de fer efectiva la difusió d'informació, o del deure d'autoavaluació del

compliment dels deures de publicitat activa, en relació amb el qual en el cas de l'Administració de la Generalitat se'n concreta una periodicitat anual i es regula de forma bàsica la manera de procedir.

Tot seguit el Reglament compta amb 13 articles que tenen per objecte la imprescindible definició detallada de quins són els continguts a publicar per les administracions públiques, d'acord amb el que disposa amb caràcter mínim el títol II de la LTAIPBG, tot dispensant un tractament homogeni amb un mínim comú denominador per a totes les administracions i, en qualsevol cas, respectuós amb l'autonomia institucional, local i universitària garantides per l'ordenament constitucional i estatutari, pròpies de cadascuna de les administracions obligades, amb vista a autoregular-se i organitzar-se. Per destacar-ne algun exemple o novetat:

D'acord amb el Reglament, la informació relativa a l'estructura organitzativa inclou la identificació amb nom i cognoms de les persones titulars de tots els òrgans i àrees, a més del seu telèfon i canal electrònic de contacte professional, perfil i la trajectòria professional i identificació o referència de les disposicions mitjançant les quals se les nomena o designa.

Pel que fa al personal al servei de les administracions, a l'Administració de la Generalitat el Reglament imposa el deure de publicar la identificació amb noms i cognoms de les persones funcionàries que ocupen llocs de comandament o llocs singulars de lliure designació, del personal eventual i del personal laboral amb funcions de direcció o comandament, i a més exigeix fer públiques, amb caràcter agregat, total i anual, amb identificació del nom i cognoms, i amb una periodicitat mensual, les retribucions, indemnitzacions i dietes efectivament percebudes per aquestes persones funcionàries.

El Reglament aclareix què s'ha d'entendre per llistes que eventualment es creïn per accedir als processos de formació i promoció, a l'efecte de la seva publicació, i les circumscriu a les que continguin personal al servei de les administracions públiques admès a activitats formatives de recepció no obligatòria i directament relacionades amb la promoció interna, econòmica o professional, que organitzin cadascuna de les administracions públiques. En aquesta línia, i pel que fa als alts càrrecs i personal directiu de l'Administració de la Generalitat, s'han de publicar les designacions –i determinades dades– a qualsevol activitat formativa que suposi una despesa per a l'Administració de la Generalitat.

En relació amb els alts càrrecs i personal directiu a l'Administració de la Generalitat, entre d'altres, es concreten les dades a publicar objecte de les declaracions patrimonial i d'interessos, i s'hi estableix la publicitat de llurs agendes públiques pel que fa als contactes i les reunions tinguts amb els grups d'interès, en els termes i amb els requisits que són definits a la normativa vigent reguladora dels grups d'interès, i les obligacions de publicitat derivades del codi de conducta aplicables a aquests col·lectius pel que fa a obsequis percebuts i les invitacions a esdeveniments, viatges, desplaçaments i allotjaments rebudes. Alhora, aquests deures es fan extensius al personal al servei de les administracions públiques amb rang de sub-direcció general o assimilat, i es disposa que l'Administració de la Generalitat, addicionalment, ha de fer públics els viatges realitzats per raó del càrrec i en representació del Govern o de l'Administració de la Generalitat, tret que motius de seguretat pública n'impedeixin la difusió, en els termes que estableixi la STGO.

Pel que fa a les actuacions de rellevància jurídica, el Reglament estableix paràmetres d'ajuda per tal de poder identificar els actes administratius i les decisions que cal publicar amb motiu de tenir incidència sobre el domini públic o en la gestió de serveis públics, i defineix el concepte de directives, instruccions, circulars i respostes a consultes plantejades amb incidència especial sobre la interpretació i l'aplicació de les normes, concepte que es vincula a l'establiment de criteris generals d'interpretació, vigència i aplicació de les normes, o que canviïn criteris respecte d'actuacions precedents o adoptin criteris de prioritat d'aplicació en cas de concurrència de normes. D'altra banda, es concreten les dades a publicar en relació amb actes administratius que hagin estat revisats, i s'especifiquen quins són els procediments administratius de revisió a aquest efecte. A l'Administració local s'indica la necessitat de publicar íntegrament les actes dels plens de les administracions locals, així com els acords presos en les sessions de la resta d'òrgans col·legiats de les administracions locals, tot detallant les dades a publicar al respecte.

En relació amb els procediments normatius en curs d'elaboració, es detalla quina documentació ha de ser publicada en cadascuna de les fases de tramitació i s'exigeix publicar, en un únic espai web, els tràmits concrets relatius a la participació ciutadana. Pel que fa a l'empremta legislativa, el Reglament para una especial atenció en el deure de publicar determinades dades relatives a la intervenció o participació en el procediment d'elaboració normativa de persones que, d'acord amb la normativa aplicable, tenen la condició de grup d'interès.

Convé tenir en compte que alguns dels deures de publicitat activa desenvolupats pel Reglament no havien estat encara tractats a la CITGO, per la qual cosa encara comporten més necessitat de concreció o aclariment amb la finalitat de facilitar-ne la comprensió i l'aplicació per part dels subjectes obligats. És el cas, per exemple, de les dades que el Reglament requereix publicar en relació amb les campanyes i accions de publicitat i de promoció institucional i mitjans de comunicació; amb els béns que, de conformitat amb els seus inventaris respectius, siguin propietat de les administracions, o sobre els quals disposin de drets d'altra naturalesa; amb la documentació relativa a l'elaboració, aprovació i execució dels plans i programes, així com llur avaluació prèvia i els informes de seguiment i avaluacions *ex post*, o amb els informes, estudis i dictàmens que s'hagin contractat, el text íntegre dels quals s'ha de publicar.

Finalment el Reglament permet identificar quina és la informació pública sol·licitada amb més freqüència, a l'efecte de procedir a la seva publicitat activa: la informació a la qual s'hagi reconegut tenir dret a accedir i hagi estat sol·licitada tres o més vegades en un període d'un any natural per persones sol·licitants diferents.

També cal fer esment a la regulació *ad hoc*, en un article singular del Reglament –el darrer del títol II–, dels deures específics de publicitat activa exigibles a les corporacions de dret públic, atesa la seva singular naturalesa privada i, alhora, l'assumpció de l'exercici de determinades funcions públiques que els són atribuïdes, per la qual cosa es conceben indiscutiblement com a administracions públiques a l'efecte del règim de transparència i, per tant, hi estan subjectes al màxim nivell, però aquesta màxima subjecció tan sols és predicable de les funcions públiques que assumeixen, per la qual cosa els continguts a publicar activament han requerit la seva adaptació a només la part funcional de les corporacions de dret públic relativa a les funcions públiques que exerceixen.

En el proper article analitzaré les novetats que el Reglament comporta en l'altre àmbit de la transparència: l'exercici, la tramitació i la resolució de les sol·licituds d'accés a la informació pública; ahora, faré referència als aspectes bàsics de la regulació que s'hi contenen en relació amb els formats reutilitzables que ha de presentar la informació a publicar o a la qual es tingui dret a accedir, així com a l'estructura orgànica que s'hi estableix pel que fa al compliment dels deures de transparència a l'Administració de la Generalitat i el seu sector públic.



## **Òliver Garcia Muñoz**

Subdirector general de Transparència i Grups d'Interès, de la DG de Bon Govern, Innovació i Qualitat Democràtiques, del Dept. de la Presidència