

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



## Les deficiències del sistema de garanties de la normativa de transparència: anàlisi d'un cas real

18-12-2023

Recentment he tingut coneixement d'un cas relacionat amb la transparència que m'ha portat a reflexionar sobre les deficiències del sistema de garanties de la Llei 19/2014, del 29 de desembre, de transparència, accés a la informació pública i bon govern (en endavant, LTC).

Com és sabut, la LTC imposa moltes obligacions, tant en matèria de publicitat activa com en l'àmbit del dret d'accés a la informació pública. Per tal d'assegurar que els subjectes obligats donen compliment a les previsions de la normativa de transparència, s'ha incorporat un sistema de garanties complex i fragmentat, que inclou diversos mecanismes.

D'una banda, de manera específica per al dret d'accés, es va crear la Comissió de Garantia del Dret d'Accés a la Informació Pública (GAIP), encarregada de vetllar pel compliment i les garanties del dret d'accés a la informació pública, funcions que exerceix amb plena independència orgànica i funcional, sense submissió a instruccions jeràrquiques de cap mena (art. 2 del [Decret 111/2017](#)), i s'ajusta així al que estableix el Conveni del Consell d'Europa de 2009 sobre accés als documents públics, recentment ratificat pel Regne d'Espanya ([BOE de 23/10/2023](#)). Per tant, qualsevol persona que consideri vulnerats els seus drets en matèria de dret d'accés pot reclamar davant la GAIP, i és aquesta la via més utilitzada, en detriment de les altres vies també possibles, com són el recurs potestatiu de reposició o el recurs contenciós administratiu.

D'altra banda, la LTC ha establert al títol VII uns altres mecanismes de garantia per a qualsevol tipus de vulneració dels drets reconeguts a tot l'articulat de la Llei, de manera que abasten la vessant de la publicitat activa i del dret d'accés. Aquests mecanismes són un conjunt de recursos administratius i/o reclamacions (art. 71, 72, 73 i 74); la possibilitat d'intervenció per part del Síndic de Greuges, l'Oficina Antifrau de Catalunya o la Sindicatura de Comptes (art. 75) i, sobretot, l'aplicació del règim sancionador regulat als articles 76 - 90 bis.

Sobre aquesta base, exposaré a continuació un cas real que s'ha donat recentment, que serveix per evidenciar que el sistema de garantia de la LTC és incomplet, i això perquè algun dels mecanismes establerts té unes deficiències formidables.

1. El supòsit de fet: sol·licitud d'accés a informació sobre les càmeres de control de les zones de baixes emissions  
Una persona va sol·licitar a un ajuntament l'accés a documentació diversa sobre l'autorització de les càmeres instal·lades a la zona de baixes emissions d'aquell municipi. En concret, sol·licitava l'accés a una còpia de l'autorització, així com a informació sobre el nombre de càmeres instal·lades, nombre de sancions imposades, etc.

En la informació sol·licitada no s'aprecia la concurrència de cap límit que permetés denegar el dret d'accés, però l'ajuntament en qüestió no va facilitar-la en el termini d'un mes previst a aquest efecte.

2. Resolució estimatòria de la GAIP, que l'Administració incompleix

En no obtenir de l'ajuntament la informació sol·licitada, la persona interessada va reclamar davant la GAIP, òrgan que va estimar el dret d'accés de la persona reclamant. En la resolució estimatòria la GAIP requeria a l'Ajuntament que en el termini de 10 dies donés compliment a la resolució i facilités la informació a la persona reclamant i, com és habitual, convidava la persona reclamant que informés la GAIP d'un eventual incompliment.

L'administració no va lliurar la informació en el termini indicat, cosa que la persona interessada va posar en coneixement de la GAIP, des d'on es va requerir novament a l'ajuntament a fi que donés compliment a la resolució. L'administració no va donar resposta a la GAIP ni a la persona reclamant, ni tampoc quan més endavant la GAIP va reiterar-li el requeriment als efectes del que estableix l'article 43 de la LTC. Aquest precepte que se citava en aquest darrer requeriment dirigit a l'ajuntament, determina que la desatenció del requeriment de la GAIP pot donar lloc a l'exigència de responsabilitat, mitjançant l'aplicació del règim sancionador previst a la LTC.

L'administració va desatendre tots els requeriments i tampoc no va impugnar la resolució de la GAIP ni els seus requeriments, de manera que estaríem davant una resolució ferma de la GAIP a la qual no es dona compliment.

3. Mecanismes de garantia davant l'incompliment

Davant aquesta situació, la GAIP indica sempre en les seves resolucions estimatòries quines són les conseqüències de tal incompliment:

- 1. “Mentre no s’acompleixi plenament la Resolució, la Comissió ha de difondre [al seu web](#) l’incompliment de l’administració obligada, d’acord amb l’article 25.2.k del RGAIP” (Decret 111/2017). En efecte, la GAIP publica [una llista en la qual s’identifiquen les entitats incomplidores](#).
- 2. “Si l’administració desatén el requeriment d’execució que li adreci la GAIP, la Comissió ha de posar els fets en coneixement de l’òrgan competent, d’acord amb el que disposa l’article 86 de la LTAIPBG, i li ha de sol·licitar la incoació d’un procediment sancionador per infracció molt greu amb relació al dret d’accés a la informació pública, a l’empara de l’article 77.2.b de la LTAIPBG.” La GAIP també publica [la llista de requeriments dirigits a entitats a fi que acordin la iniciació d’un procediment sancionador](#).

En el cas concret al qual m'he referit, la persona responsable de l'eventual infracció molt greu seria l'alcalde o alcaldessa com a màxim representant de l'ajuntament, de manera que la persona que presumptament hauria comès tal infracció molt greu tindria la consideració d'alt càrrec. En conseqüència, correspondria aplicar les sancions previstes a l'article 81 de la LTC: una multa de fins a 12.000 euros, inhabilitació per ocupar un alt càrrec entre un i cinc anys, etc. El problema és que la competència per acordar la iniciació dels procediments sancionadors per infraccions a la LTC recau en un òrgan de l'administració incomplidora, i en el cas concret plantejat seria el mateix alcalde o alcaldessa o el ple de l'ajuntament.

Aquesta configuració legal del règim sancionador de la LTC resulta insòlita, atès que l'atribució a la mateixa administració infractora de la competència per sancionar converteix en estèrils els requeriments de la GAIP a l'òrgan competent per incoar el procediment sancionador. És aquest el punt feble principal del sistema de garanties de la LTC, com ha denunciat reiteradament el Síndic de Greuges en els seus informes anuals d'avaluació, en els quals l'article 93 de la LTC exigeix avaluar específicament l'aplicació del règim sancionador.

I, davant aquesta situació, què poden fer les persones interessades a qui s'ha vulnerat el seu dret d'accés?

L'article 85.3 de la LTC disposa la possibilitat de formular denúncia davant qualsevol incompliment, tant en l'àmbit del dret d'accés, com també respecte de les obligacions de publicitat activa. En concret, disposa el precepte que "En el cas de denúncia, l'òrgan competent ha d'incoar el procediment sancionador si els fets denunciats presenten indicis mínimament consistents o creïbles d'infracció".

Però sembla evident la inoperativitat d'aquest mecanisme de la denúncia, perquè si els requeriments formals i motivats dirigits per la GAIP a l'administració incomplidora són rebutjats de manera sistemàtica, la viabilitat d'una denúncia formulada per un particular s'infereix com inexistent.

Les persones que consideren vulnerat el seu dret d'accés també podrien sol·licitar al Síndic de Greuges o l'Oficina Antifrau de Catalunya la seva intervenció (art. 75 de la LTC). En el millor dels casos, aquestes institucions podrien instar la incoació del procediment sancionador a l'òrgan competent per iniciar el procediment sancionador, però novament queda en mans de l'administració infractora la decisió d'incoar el procediment, ja que pot rebutjar-ho amb una resolució expressa i motivada (art. 87 de la LTC).

Aquesta deficiència formidable del règim sancionador es podria superar si la potestat sancionadora s'hagués atribuït a un organisme independent i, en tot cas, diferent a l'administració infractora, com succeeix amb l'Autoritat Catalana de Protecció de Dades (APDCAT) en vulneracions del dret a la protecció de dades personals. Una alternativa podria ser que, en el cas d'incompliments en l'àmbit del dret d'accés, la potestat sancionadora recaigués en la GAIP, si bé tal opció requeriria la modificació de la normativa reguladora d'aquest òrgan. De fet, en el Pla normatiu del Govern de la Generalitat per als anys 2021-2023 s'havia inclòs la modificació del règim sancionador de la LTC. Però malauradament aquesta intenció va decaure i ja no figura en el Pla normatiu, de manera que a mitjà termini seguirem amb tots els problemes derivats de les deficiències del sistema.

#### 4. Conclusió

En definitiva, es pot concloure que alguns mecanismes de garantia previstos a la LTC, com és el cas de la GAIP, funcionen molt bé i compleixen la seva funció. Però quan l'administració incompleix allò que ordena la GAIP hauria d'entrar en joc el règim sancionador i, com s'ha vist, en aquest punt el sistema falla estrepitosament. I el que és més important, les persones interessades a les quals s'ha reconegut el dret d'accés mitjançant un acte administratiu ferm, es veuen abocades a acudir al Tribunal Superior de Justícia de Catalunya davant la inexecució d'actes fermes, per la via de l'article 29.2 de la Llei 29/1998, de 13 de juliol, reguladora de la

jurisdicció contenciosa administrativa. Aquesta via judicial obliga la persona interessada a assumir uns costos que resulten clarament desproporcionats, quan la pretensió és simplement que s'executi el dret que se li ha reconegut en via administrativa.



## **Carles San José Amat**

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