

Memòria d'avaluació de l'impacte del Projecte de Reglament de desenvolupament parcial de la Llei 19/2014, del 29 de desembre, de transparència, accés a la informació pública i bon govern

1) Anàlisi del context i identificació de les opcions de regulació

A) Identificació del problema

Aquesta iniciativa normativa s'emmarca dins el context de l'escenari creat per la Llei 19/2014, de transparència, accés a la informació pública i bon govern (LTAIPBG). Aquesta Llei conté regulació referent a diverses matèries: publicitat activa, l'accés a la informació pública, els grups d'interès, el bon govern i el govern obert. Respecte tots aquests àmbits, estableix un sistema de garanties, un règim sancionador, i uns mecanismes d'avaluació i aplicació de la Llei.

De l'articulat de la LTAIPBG se'n deriven obligacions per diferents subjectes, actuacions per aplicar la Llei, i òrgans que vetllen pel bon funcionament del sistema integral de transparència que s'hi preveu. A tot això se li han de sumar diverses iniciatives d'actors privats que tenen per objectiu l'avaluació de la transparència de les Administracions públiques catalanes.

En alguns dels preceptes de la LTAIPBG es fa referència expressa al seu desenvolupament reglamentari. Concretament: l'article 9, referent a la transparència en l'organització institucional i l'estructura administrativa; l'article 17, sobre les condicions i modalitats per a reutilitzar la informació; l'article 27, de presentació de sol·licituds d'accés a la informació pública; l'article 70, referent al dret de proposar iniciatives normatives i, finalment, l'article 88, sobre el règim sancionador.

Convé afegir, a més a més, que el Pla de Govern de la XI legislatura, a l'Eix 3 (Un país amb bones pràctiques, ciutadania i regeneració política), preveu en l'apartat de "Mesures i normes" el desenvolupament reglamentari de la Llei de Transparència, per tal de garantir una aplicació rigorosa i efectiva d'aquesta. D'altra banda, el Pla de Govern Obert 2017-2018 preveu, a l'actuació 1.12, el desplegament reglamentari de la LTAIPBG, dins l'objectiu estratègic d'apoderar la ciutadania a través de la informació pública¹, en l'àmbit de la transparència.

Quant a altres normes que hagin derivat de la LTAIPBG, trobem, en primer lloc, el decret d'organització i funcionament de la Comissió de la Garantia del Dret d'Accés a la Informació Pública (GAIP, article 41), aprovat el 18 de juliol de 2017². En segon lloc, el desenvolupament del Títol referent al Registre de Grups d'Interès s'ha dut a terme

¹ El Pla de Govern Obert va ser aprovat pel Govern el 25 d'abril de 2017. Es pot trobar al següent enllaç: http://exteriors.gencat.cat/web/.content/Noticia/Transparencia/2017/Pla-de-Govern-Obert_2017-2018.pdf

² 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

mitjançant l'adopció del Decret Llei 1/2017, de 14 de febrer, pel qual es crea i regula el Registre de grups d'interès de Catalunya.

En l'àmbit de l'Administració de la Generalitat també està vigent el Decret 171/2015, de 28 de juliol, sobre el Registre de grups d'interès de l'Administració de la Generalitat i del seu sector públic. Finalment, arran de l'article 54 de la LTAIPBG el Govern ha aprovat el Codi de conducta dels alts càrrecs i personal directiu de l'Administració de la Generalitat, mitjançant l'Acord GOV/82/2016, de 21 de juny, pel qual s'aprova el Codi de conducta dels alts càrrecs i personal directiu de l'Administració de la Generalitat i de les entitats del seu sector públic, i altres mesures en matèria de transparència, grups d'interès i ètica pública.

Pel que fa els òrgans de coordinació, impuls i control del govern obert, trobem, entre d'altres, la Secretaria de Transparència i Govern Obert de l'Administració de la Generalitat, la Comissió Interdepartamental de Transparència i Bon Govern (CITGO) de l'Administració de la Generalitat, les unitats d'informació i els òrgans de garantia, és a dir, la GAIP, el Síndic de Greuges de Catalunya, la Sindicatura de Comptes i l'Oficina Antifrau.

Pel que fa els òrgans de garantia, destaquem tant les resolucions de la GAIP com els informes anuals del Síndic de Greuges. Referent a la GAIP, aquest òrgan estableix doctrina en les seves resolucions de les reclamacions de les sol·licituds al dret d'accés a la informació pública, i també en els seus dictàmens. Aquesta doctrina ajuda a configurar l'accés a la informació pública, per exemple, delimitant l'abast de les causes d'inadmissió i els límits de sol·licituds previstes a la LTAIPBG.

En seu darrer informe general de 2017 d'avaluació de l'aplicació de la Llei, el Síndic de Greuges valora positivament la iniciativa de la Secretaria de Transparència i Govern Obert d'elaboració d'aquest decret per tal *“que pugui facilitar l'aplicació d'aquesta norma, que és complexa i profusa en l'establiment d'obligacions en àmbits prèviament no regulats o bé que havien estat regulats de manera molt limitada”*. Afegeix que aquesta iniciativa és necessària *“per clarificar l'abast de les obligacions i facilitar-ne tant el compliment com l'avaluació”*.

Aquesta iniciativa normativa pretén abordar els problemes d'aplicació de la Llei. Tots els obligats a complir amb la LTAIPBG es troben amb un panorama complex, ja que aquesta Llei preveu un ampli àmbit subjectiu, nombroses obligacions de publicitat activa i configura un règim d'accés a la informació pública.

La manca de claredat de l'article 3 de la LTAIPBG relatiu a l'àmbit d'aplicació comporta que determinats subjectes desconeguin la seva subjecció a la Llei i d'aquesta manera és difícil garantir una plena eficàcia de la norma. L'existència de diverses pautes, des de resolucions de la GAIP fins a criteris aprovats per la CITGO, permeten, en ocasions, pal·liar aquests problemes d'interpretació de la norma. No obstant, alhora és necessària una gran coordinació entre els diferents òrgans encarregats de l'aplicació de la Llei, i això no sempre és possible. Per tant, el projecte de decret aborda aquesta situació i incrementa la seguretat jurídica.

Pel que fa a la població, tota la ciutadania pot veure's potencialment afectada pels problemes en l'aplicació de la normativa de transparència, ja que els ciutadans tenen el dret a una bona administració d'acord amb l'article 58 de la LTAIPBG. Un àmbit en què es posa de manifest com pot quedar afectat el ciutadà és en el dret d'accés a la informació pública,

pel que fa l'aplicació de límits i de causes d'inadmissió en les sol·licituds d'accés a la informació.

B) Establiment dels objectius

Els objectius que pretén assolir l'Administració de la Generalitat amb la seva intervenció són els següents:

- Facilitar el compliment efectiu de la normativa de transparència, així com de la seva planificació. Es vol donar compliment a la Llei, al Pla de Govern de la XI legislatura, al Pla de Govern Obert 2017-2018 i als Informes sobre Transparència del Síndic de Greuges.
- Impulsar l'aplicació efectiva de la política de transparència en l'àmbit de l'Administració de la Generalitat i les entitats del seu sector públic. Així, es vol aprofitar aquesta oportunitat per a regular preceptes que contribueixin a millorar l'aplicació de les polítiques de transparència, contribuint a la transformació de les Administracions públiques.
- Garantir els drets dels ciutadans a una bona administració i el dret d'accés a la informació.
- Garantir la seguretat jurídica dels diversos actors de la transparència. Això serà possible amb la definició d'aquells extrems de la Llei que no resulten prou clars i que impedeixen una plena aplicabilitat de la Llei.

C) Identificació de les opcions de regulació

Les opcions de regulació considerades són les següents: no fer res o elaborar una norma.

L'opció de no fer res suposaria que persistirien les dificultats anteriorment descrites d'implementació de la LTAIPBG. Els subjectes obligats hauran de dedicar més temps i recursos a l'aplicació correcta de la Llei.

Les iniciatives no normatives per tal d'intentar resoldre les dificultats serien continuar amb les actuacions de difusió i formació, la tasca de grups de treball dins de l'àmbit de la Generalitat, liderats per la Secretaria de Transparència i Govern Obert, per elaborar criteris interpretatius sobre aspectes d'interpretació complexa de la Llei (que posteriorment fossin aprovats a la CITGO). Així com la col·laboració amb determinades entitats o xarxes (com la Xarxa de Govern Transparents de Catalunya) per proposar criteris i models per donar compliment a les obligacions.

Aquest tipus d'actuacions ofereixen un grau de flexibilitat elevat i permeten estudiar la matèria amb molt de detall. No obstant, hi ha aspectes de la normativa de transparència que necessiten ser consolidats en un text normativa amb força vinculant.

L'opció d'elaborar una norma canviaria l'escenari actual i donaria solució al problema identificat.

L'opció d'elaborar un **decret-llei** (art. 86 CE; Art. 64 EAC; Art. 39 Llei 13/2008) permetria modificar l'abast de la Llei i la configuració de determinades matèries. No obstant, no

concorre el pressupòsit habilitant per aquest tipus de norma, ja que no existeix un escenari d'extraordinària i urgent necessitat, que justifiqui una actuació del Govern per tal de suplir la impossibilitat de resposta ràpida del legislatiu. Per tant, es descarta l'anàlisi d'aquesta alternativa reguladora de la memòria.

L'opció d'elaborar una norma amb rang de **reglament** permetria aconseguir els objectius de compliment de la LTAIPBG i concretar quins són els subjectes obligats i quines obligacions específiques tenen. Per tant, l'adopció d'una norma amb rang de reglament incrementaria la seguretat jurídica.

La Llei fa una referència expressa al desenvolupament reglamentari i aquesta opció és l'alternativa més adient, d'acord amb els principis de coherència i simplificació normativa. El decret, que en aquest cas prendria la forma de reglament, permet complir amb els objectius marcats, si bé dins els límits de la potestat reglamentària. Això implica, bàsicament, que no es pot ni reduir ni ampliar l'abast de la Llei, sinó complementar el seu articulat i delimitar aquells extrems confusos que són els que impedeixen una plena aplicació de la Llei.

2) Anàlisi de l'impacte de les opcions de regulació considerades

A) Informe d'impacte pressupostari

L'opció de no fer res no té cap repercussió en els recursos personals i materials de l'Administració de la Generalitat, ni tampoc en els pressupostos. No obstant això, sí que suposaria una gestió ineficient dels recursos, ja que implicaria dedicar els recursos existents a resoldre aspectes que poden ser regulats en una norma. Convé fer reunions, trobades, plantejar consultes, per tal de resoldre dubtes que s'originen merament per la no comprensió del preceptes legals. El volum d'hores i personal destinat a aquestes activitats es reduirien i podrien ser dedicats a altres funcions d'aprofundiment en la matèria.

L'opció d'elaborar una norma no té cap repercussió en els recursos personals, materials ni en els pressupostos de la Generalitat de Catalunya de l'exercici vigent ni d'exercicis pressupostaris futurs, atès que no suposarà cap cost addicional, ni l'assignació de cap lloc de treball addicional, ni d'altres mitjans materials aliens als ja existents.

Les novetats normatives que introdueix aquest projecte, incloses les noves modalitats de llicències de reutilització, no comporten una modificació de l'organització dels recursos personals i materials de l'Administració de la Generalitat ni de la resta de subjectes obligats.

B) Informe d'impacte econòmic i social

L'opció de no fer res pot arribar a tenir un impacte social negatiu si el dret d'accés a la informació pública s'exerceix de formes diverses segons l'administració pública a qui es dirigeixi la persona sol·licitant. Aquesta opció no té un impacte econòmic.

L'opció d'elaborar una norma no suposa cap cost específic addicional ni cap impacte econòmic pels seus destinataris.

Quant a l'impacte social, la norma suposa un aclariment d'aquella informació que l'Administració ha de publicar de manera proactiva, fet que implica que la ciutadania, que és

la principal destinatària de la norma, vegi reforçat el seu dret a una bona administració. El fet de concretar l'abast de les causes d'inadmissió i d'altres aspectes procedimentals del dret d'accés a la informació pública consolida l'exercici d'aquest dret per part de la ciutadania.

La norma no incorpora noves obligacions als subjectes obligats ni a la ciutadania, per tant, no hi ha nous costos implicats.

C) Informe d'impacte normatiu en termes de simplificació i reducció de càrregues administratives

L'opció de no fer res no genera noves càrregues però tampoc permet reduir-les.

L'opció d'elaborar una norma no implica noves càrregues, ja que la tasca que duu a terme el projecte és la de concretar les obligacions, però no se'n creen de noves, ni se n'eliminen.

Pel que fa la simplificació normativa des de la perspectiva de la reducció de textos i de continguts normatius, si bé la naturalesa reglamentària no permet la revisió de la Llei o la consolidació de les matèries que d'ella se'n deriven, sí que pot contribuir a minorar els costos del compliment de la regulació normativa. Esclarir les obligacions suposa, en aquest sentit, simplificar la normativa, ajudant els agents a conèixer i entendre millor el conjunt de la normativa de transparència. També implica una reducció de temps i de recursos a dedicar a la identificació de les obligacions i a la forma del seu compliment.

Aquesta opció no produeix cap impacte sobre les pimes, en tant que no els hi genera noves càrregues administratives ni se'ls hi imposen costos financers ni de cap altra naturalesa.

D) Informe d'impacte de gènere

L'opció de no fer res no té cap impacte des de la perspectiva de gènere.

L'opció d'elaborar una norma ha tingut en compte la perspectiva de gènere a l'hora de redactar el Projecte de Reglament, raó per la qual la proposta no conté un ús androcèntric del llenguatge ni utilitza termes que comportin discriminació per raó de gènere. Des d'un vessant material, la proposta efectuada no té impacte de gènere i respecta plenament el principi d'igualtat d'oportunitat entre homes i dones.

L'Institut Català de les Dones emetrà un informe d'impacte de gènere d'acord amb la Llei 17/2015, de 10 de juliol, d'igualtat efectiva de dones i homes.

3) Comparació de les opcions de regulació considerades

De l'anàlisi efectuada es conclou que el desplegament de la LTAIPBG és necessari i l'opció que respon millor als requeriments d'eficàcia, qualitat i eficiència que han d'inspirar l'actuació i el funcionament de les administracions públiques presenta més avantatges.

Concretament, elaborar un reglament de desenvolupament de la Llei facilita donar millor compliment a la normativa de transparència, la planificació i l'avaluació. També permet

impulsar l'aplicació efectiva de la política de transparència, ja que es garanteix a la ciutadania el seu dret a una bona administració i a l'accés a la informació pública d'una manera més complerta. Així mateix, contribueix a reforçar la seguretat jurídica d'aquest marc normatiu.

Contràriament, no fer res implicaria no assolir els objectius marcats, i mantenir un escenari en què la manca de criteris d'interpretació amb força vinculant dels preceptes legals presenta dificultats d'aplicació pràctica de la Llei.

4) Implementació, seguiment i avaluació de la norma

La implementació del desenvolupament reglamentari de la LTAIPBG serà relativament fàcil, ja que la seva voluntat es aclarir les obligacions legals que ja es compleixen (encara que de forma heterogènia).

L'article 4 de la LTAIPBG estableix qui són els seus responsables d'aplicació, que coincideixen amb els responsables de l'aplicació del reglament. Concretament, ho 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, i també les persones que determina la Llei amb relació a àmbit específics. Per a la resta de responsables, la normativa reguladora de l'organització administrativa és la que determina les autoritats i els òrgans responsables del compliment dels deures i les obligacions de la Llei. Aquesta disposició s'ha de posar en relació amb el Títol IX de la Llei, que tracta sobre la seva aplicació, en concret, les mesures generals d'aplicació i el pla estratègic del Govern.

Tot això s'entén sens perjudici de l'obligatorietat d'elaborar un informe anual general d'avaluació d'aplicació de la Llei i de la potestat d'elaborar informes específics d'avaluació per part del Síndic de Greuges de Catalunya i de l'aprovació i el seguiment d'un pla estratègic per a l'aplicació de la Llei 19/2014 el qual s'haurà d'avaluar anualment, com ja es fa amb el Pla de Govern Obert 2017-2018.

5) Annex. Valoració de les consultes prèvies a l'inici de la tramitació de la norma

Arran de la consulta pública prèvia sobre l'elaboració del reglament de desenvolupament de la LTAIPBG, es van rebre 5 comentaris a l'espai del Portal de Participa de la Generalitat de Catalunya <https://participa.gencat.cat/regulations/61>, i 13 aportacions per via del correu electrònic governobert.exteriors@gencat.cat o del correu ordinari.

Les aportacions eren de ciutadans a títol individual, de col·legis professionals (Ambientòlegs, Col·legi Interprofessional de Catalunya, Col·legi d'Enginyers Industrials i COLPIS); del món local (Ajuntament de Barcelona, Ajuntament de l'Hospitalet, Associació de Juristes Locals, Federació de Municipis de Catalunya); de l'Oficina Antifrau, i de la Fundació Pere Tarrés.

Les aportacions rebudes per correu s'han recopilat en un sol document, que podeu trobar a l'espai del Portal de Participa, amb el nom "Recull aportacions".

De tots els comentaris se n'ha fet una valoració sobre la possible incorporació al futur reglament. Aquesta valoració la podeu trobar al document "Valoració", també a l'espai del Portal de Participa. En concret, per a cada aportació s'ha indicat, en primer lloc, si la matèria que tracta és objecte o no del reglament. En aquells casos en què és objecte, s'ha valorat la seva efectiva incorporació al text del reglament. En aquells casos en què no és objecte del desenvolupament reglamentari, s'indica el per què: perquè no entra dins l'objecte del reglament; perquè caldria modificar la LTAIPBG; perquè la matèria és objecte o ha de ser objecte d'una regulació pròpia; perquè existeixen altres mecanismes per a tractar el tema. A la columna "altres" es poden trobar més explicacions respecte de la valoració de les aportacions, en què s'inclou un enllaç en els casos en què és possible, per tal de complementar la resposta.

A continuació s'enumeren els temes que s'han tractat en les diverses aportacions, assenyalant a quins articles de la LTAIPBG es refereixen.

Disposicions generals

- **Àmbit subjectiu d'aplicació** (art. 3). Especialment, 3.2 i 3.4.
- **Responsables** d'aplicació: alt càrrec ens locals (art. 4).

Publicitat activa

- **Obligacions de transparència** (art. 6)
 - Terminis de publicació/manteniment d'informació publicada (6.1).
 - Establiment de procediments basats en indicadors objectius per a avaluar el compliment de les obligacions de transparència (6.3).
- **Informació subjecta al règim de transparència** (art. 8)
 - Matèries d'interès públic i informacions demanades amb més freqüència per via de l'exercici del dret d'accés a la informació pública (art. 8.1.m).
- **Transparència en l'organització institucional i l'estructura administrativa** (art. 9)
 - Organització (9.1.a).
 - Trajectòria professional dels responsables (9.1.b).
 - Relació de llocs de treball (9.1.d).
 - Convocatòries i resultats dels processos selectius de provisió i promoció del personal (9.1.e).
 - Resolucions compatibilitat (9.1.m).
- **Transparència en les decisions i actuacions de rellevància jurídica** (art. 10)
 - Conceptes jurídics indeterminats (exemple: interès públic especial).
- **Transparència en la gestió econòmica, comptable, pressupostària i patrimonial** (art. 11)
 - Retribucions, indemnitzacions, dietes (11.1.b i 11.1.e).
 - Informació relativa a la gestió patrimonial (10.2): dades més rellevants de l'inventari general del patrimoni i informació econòmica relativa a la gestió del patrimoni.
- **Transparència en la contractació pública** (art. 13)
 - Informació sobre els licitadors (13.1.d).
- **Transparència en els convenis de col·laboració** (art. 14)
 - Compliment de les obligacions per mitjà del Registre de convenis de col·laboració i cooperació de la Generalitat (14.3).
- **Transparència en l'activitat subvencional** (art. 15)

- Informació relativa a les retribucions dels òrgans de direcció o administració (15.2).
- **Control del compliment de les obligacions de publicitat activa.**
- **Promoure la publicitat activa, amonestar la seva ocultació.**
- Hi ha diverses aportacions que, a més, plantegen la possibilitat d'afegir contingut a les obligacions de publicitat activa: correus electrònics corporatius; procés de designació de places pel sistema ATRI; procés de designació d'alts càrrecs; acords i actes d'òrgans col·legiats; etc.
- **Adaptar obligacions segons naturalesa dels ens.**

Dret d'accés

- **Informació pública** (art. 19).
- **Proporcionalitat i temporalitat** (art. 22). Concreció de la temporalitat com a factor a tenir en compte en l'aplicació de límits.
- **Dades especialment protegides** (art. 23). Procediment.
- **Protecció dades personals** (art. 24). Concreció del límit, dissociació dades personals.
- **Requisits sol·licituds d'accés a la informació pública** (art. 26). SAIP per correu electrònic; tenir constància de la identitat.
- **Presentació de sol·licituds** (art. 27). Mitjans electrònics de presentació de sol·licituds.
- **Causas d'inadmissió** (art. 29)
 - Delimitació de causes, estudi doctrina GAIP.
 - Concreció, especialment, de les causes a) i b).
- **Competència per a resoldre** (art. 32). Delimitar responsables; unitats d'informació.
- **Termini per a resoldre** (art. 33). Motius de pròrroga del termini per a resoldre.
- **Silenci administratiu** (art. 35).
- **Accés a la informació** (art. 36). Termini de resolució (vs. Llei estatal); deure del ciutadà de sol·licitar l'accés a la informació; publicitat resolucions.
- **Altres.** Termini per a subministrar la informació a l'Administració responsable de resoldre.

Reutilització de dades (arts. 16 i 17) i dades obertes

- Regular formats de reutilització.
- Dades obertes: establir terminis d'obertura; open data mediambiental.

Altres

- GAIP: competent en publicitat activa; desenvolupament del seu reglament.
- Condició de persona interessada en procediment administratiu i definició de procediment en tràmit.
- Tenir en compte la naturalesa dels diversos subjectes obligats, així com els seus recursos.
- Tenir en compte que no es pot demorar el desenvolupament reglamentari dels altres articles que la LTAIPBG marca com que val regular.



- La Generalitat pot regular sobre allò que té competència, sens perjudici de les competències dels ens locals.
- Especificitats de col·legis professionals i entitats sense ànim de lucre.
- Baixa capacitat administracions locals per a generar dades en format reutilitzable.

Jordi Foz i Dalmau
Secretari de Transparència i Govern Obert

Barcelona,