

Memòria general 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) Justificació de la necessitat de la disposició i adequació als fins que es persegueixen

La Llei 19/2014, del 29 de desembre, de transparència, accés a la informació pública i bon govern (Llei 19/2014, del 29 de desembre) té com a pilars bàsics la regulació de la transparència en l'activitat pública i el dret d'accés a la informació pública.

L'habilitació de desenvolupament general de la Llei 19/2014, del 29 de desembre està prevista a la seva disposició final tercera. Així mateix, hi ha preceptes que fan referència expressa al desenvolupament específic de determinades matèries; 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.

El Pla de Govern de la XI legislatura, a l'Eix 3 (Un país amb bones pràctiques, ciutadania i regeneració política) preveia 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 inclou, a l'actuació 1.12, el desplegament reglamentari de la Llei 19/2014, del 29 de desembre, dins l'objectiu estratègic d'apoderar la ciutadania a través de la informació pública¹, en l'àmbit de la transparència.

Des de l'inici de l'aplicació de la Llei 19/2014, del 29 de desembre, es van detectar certes mancances i llacunes legislatives, sobretot, en matèria de publicitat activa, dret d'accés a la informació pública i reutilització de la informació. Fins ara, les qüestions interpretatives sobre dret d'accés a la informació pública i, recentment, també en matèria de reutilització, han estat resoltes, en bona part, per la doctrina de la Comissió de Garantia d'Accés a la Informació pública (GAIP). En relació a la publicitat activa, s'han aprovat criteris interpretatius per part de la Comissió Interdepartamental de Transparència i Govern Obert (CITGO), aplicables a l'Administració de la Generalitat i a les entitats del seu sector públic.

A la pràctica, aquesta situació afavoreix l'eficàcia de l'aplicació de la Llei 19/2014, del 29 de desembre, ja que tant la doctrina de la GAIP com els criteris aprovats per la CITGO tenen caràcter vinculant, no obstant són directrius complexes i que estan recollides de forma

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

dispersa. Aquestes mancances es reforçaran amb l'aprovació d'aquest Reglament, garantint així una major seguretat jurídica als subjectes obligats.

Aquest decret assegura el compliment dels principis de bona regulació previstos a l'article 129.1 de la Llei 39/2015, d'1 d'octubre, del procediment administratiu comú de les administracions públiques, que són la necessitat, l'eficàcia, la proporcionalitat, la seguretat jurídica, la transparència i l'eficiència.

En relació als principi de necessitat, aquesta normativa s'adequa a un objectiu d'interès general que es basa en garantir una implementació de la Llei 19/2014, del 29 de desembre més homogènia, efectiva i exhaustiva, aprofitant la valuosa experiència adquirida per les administracions públiques de Catalunya des de l'aplicació de la Llei. Tanmateix, pretén clarificar conceptes jurídics indeterminats i resoldre dubtes interpretatius per tal de facilitar l'aplicació pràctica de la Llei.

Respecte al principi d'eficàcia, aquest decret és l'instrument més adequat per aconseguir els objectius descrits, ja que d'una banda, existeix un mandat legal previst a la pròpia Llei que així ho estableix i d'altra banda, es considera adient recollir en aquest text normatiu la doctrina i els criteris interpretatius vigents.

El decret és coherent amb el principi de proporcionalitat, atès que regula aquelles matèries que són imprescindibles per assegurar la correcta aplicació de la Llei 19/2014, del 29 de desembre,

Aquesta regulació garanteix una major seguretat jurídica als subjectes obligats a l'hora d'aplicar i complir la Llei dins d'un marc normatiu estable, predictable, integrat, clar i de certesa. Concreta, entra d'altres aspectes, terminis, dubtes interpretatius i precisa conceptes jurídics indeterminats.

També es garanteix l'aplicació del principi de transparència, amb la definició clara dels objectius de la iniciativa normativa i la seva justificació i la possibilitat de que els destinataris tinguin una participació activa en la seva elaboració.

Així mateix, aquesta iniciativa normativa, en compliment del principi d'eficiència, no genera noves càrregues administratives innecessàries o accessòries, sinó que intenta racionalitzar i optimitzar la gestió dels recursos públics.

D'altra banda, aquesta iniciativa garanteix igualment el compliment dels principis generals que d'acord amb l'article 62 de la Llei 19/2014, del 29 de desembre, s'han de tenir en compte a l'hora d'exercir una iniciativa normativa, en el sentit que procura el possible i fàcil coneixement i comprensió de les seves previsions per part de la ciutadania, respon a una causa d'interès general i homogènia, com és la transparència del sector públic, persegueix la claredat i coherència amb la resta de l'ordenament jurídic, i estableix amb prioritat les mesures menys restrictives possibles.

Aquest decret desenvolupa de forma parcial la Llei 19/2014, del 29 de desembre, concretament, els títols I a III referents a les disposicions generals, les disposicions sobre transparència i les disposicions sobre la informació pública.

S'ha optat per un desenvolupament parcial tenint en compte que la resta de matèries que requereixen desenvolupament reglamentari, entre d'altres, la participació ciutadana en l'elaboració de disposicions generals, tenen un caràcter prou singular com per fer-ho de forma separada. Així mateix, cal esmentar que la Llei ha estat desenvolupada anteriorment amb l'aprovació del Reglament de la Comissió de Garantia del Dret d'Accés a la Informació Pública i la normativa reguladora del Registre de grups d'interès de Catalunya.

Aquest projecte pretén concretar l'abast, tant objectiu com subjectiu, de la Llei 19/2014, del 29 de desembre, incorporant continguts que s'han treballat des de la seva entrada en vigor, per tal de garantir que tots els agents obligats compleixin amb les seves obligacions i els drets de la ciutadania estiguin efectivament garantits per la normativa.

En relació amb l'àmbit objectiu d'aplicació del règim de transparència que pretén desenvolupar aquest Reglament, convé distingir-ne dues seccions o continguts:

- i. Les obligacions de publicitat activa, ja que arran de l'aplicació de la Llei s'ha detectat que precisaven una major concreció i delimitació.
- ii. L'exercici del dret d'accés, en relació amb el qual la norma reglamentària pretén concretar i aclarir diversos aspectes del procediment de tramitació de les sol·licituds d'accés per tal d'afavorir un més àgil exercici del dret, alhora que esvair dubtes en garantia dels interessos tant de les persones sol·licitants com de terceres persones afectades davant l'actuació de les Administracions públiques.

Un dels aspectes clau en relació amb l'exercici del dret d'accés és el que té a veure amb la delimitació i concreció pel que fa a les competències orgàniques que s'hi troben implicades, de tal forma que aquesta regulació reglamentària permeti aclarir quins són els òrgans competents que intervenen en l'exercici del dret d'accés. En aquest sentit, en l'àmbit de l'Administració de la Generalitat de Catalunya, a banda dels òrgans que posseeixen la informació, a les unitats d'informació els correspon la funció de tramitar i gestionar les sol·licitud d'accés, essent aquesta competència assumida per les secretaries generals de cadascun dels departaments de l'Administració de la Generalitat; finalment, els òrgans competents per resoldre, que d'acord amb l'article 32 a) de la Llei 19/2014, del 29 de desembre, són els òrgans superiors jeràrquics dels òrgans que disposen de la informació, i que han de tenir rang mínim de subdirector general.

A mode d'un aspecte comú, la disposició reglamentària dedica un capítol a la reutilització, és a dir, al format que ha de tenir la informació a publicar activament o objecte del dret d'accés;

en desenvolupament dels articles 16 i 17 de la Llei 19/2014, el Reglament es centra en regular les condicions d'ús i reutilització de la informació accessible.

Per que fa a l'àmbit subjectiu, aquest Reglament centra eminentment la seva regulació en relació amb als subjectes previstos a les lletres a), b) i c) de la Llei 19/2014, del 29 de desembre, per bé que també es regulen les requisits de subjecció d'altres subjectes i entitats privades, en relació amb les lletres d) i e) de l'apartat 1 de l'article 3 i a l'apartat 4 d'aquest precepte de la Llei 19/2014, alhora que es concreten les seves obligacions de publicitat activa.

En aquest sentit, cal fer una especial referència en relació amb la lletra d) de l'article 3.1. Conforme el que disposa aquest Projecte de Reglament tenen la consideració de subjectes obligats totes aquelles persones, físiques o jurídiques, que: (i) exerceixin funcions públiques o potestats administratives titularitat d'una administració; (ii) prestin serveis públics adreçats a la ciutadania, titularitat d'una Administració pública, prestats mitjançant formes contractuals o no contractuals de finançament; o (iii) que percebin fons públics per a funcionar o per a desenvolupar les seves activitats

En relació amb aquest darrer supòsit de subjecció (percepció de fons públics), la norma reglamentària ha optat per excloure'n els casos de percepció de fons públics per una persona física amb motiu de les seves circumstàncies personals d'especial vulnerabilitat social. Primerament, perquè difícilment els fons públics percebuts per persones en situació d'especial vulnerabilitat poden ser entesos com a imports percebuts amb la finalitat de poder "funcionar o dur a terme llurs activitats", sinó que més aviat han de ser entesos com un ajut públic econòmic destinats al manteniment de despeses essencials de les necessitats pròpies de la persona que es troba en situació de pobresa, en garantia d'una vida digna amb la finalitat de promoure la seva autonomia i participació activa en la societat. En segon terme, l'exclusió té en compte la protecció dels drets constitucionals a l'honor, a la intimitat personal i familiar i a la pròpia imatge de les persones físiques perceptores d'aquests tipus d'ajuts socials, així com en garantia de la deguda protecció de llurs dades personals especialment protegides, d'acord amb el règim de protecció de dades. En darrer terme, l'exclusió troba empara en l'exclusió continguda a la lletra c) de l'apartat primer de l'article 15 de la Llei 19/2014, del 29 de desembre, que, tot i en el marc dels deures de publicitat activa, disposa el deure de preservar la identitat de les persones beneficiaries en cas de subvencions i ajuts atorgats per motius de vulnerabilitat social.

En qualsevol cas, cal tenir en compte que la justificació de la destinació dels diners públics atorgats a persones en situació d'especial vulnerabilitat consta prevista, en tot cas, per la normativa reguladora d'aquest tipus d'ajuts i, per tant, ja hi ha previst un control del compliment dels requisits establerts per part de l'Administració.

En el període de més de tres anys transcorreguts des de l'entrada en vigor de la Llei 19/2014, del 29 de desembre han aflorat aspectes que requereixen clarificacions i més detall. Haver desplegat la Llei 19/2014, del 29 de desembre immediatament després de la

seva aprovació no hagués tingut en compte la rica casuística i experiència adquirida i no hagués permès incorporar solucions a determinats problemes d'aplicació que han sorgit en aquest temps.

En el moment de la realització del tràmit de consulta pública prèvia es van tenir en compte les alternatives reguladores i no reguladores que permetrien assolir les finalitats esmentades. La conclusió va ser que, per tal de donar compliment a allò que disposa la Llei 19/2014, del 29 de desembre, que preveu un desenvolupament reglamentari de forma expressa, la millor alternativa era l'adopció d'un Decret. Es va rebutjar la possibilitat de no regular la matèria, així com d'utilitzar altres instruments, tant normatius com no normatius, per a no ser els més adequats.

2) Marc normatiu

- Constitució espanyola
- Estatut d'autonomia de Catalunya.
- Llei 13/1989, de 14 de desembre, d'organització, procediment i règim jurídic de l'Administració de la Generalitat.
- Llei 13/2008, del 5 de novembre, de la presidència de la Generalitat i del govern.
- Llei 39/2015, d'1 d'octubre, del procediment administratiu comú de les administracions públiques.
- Llei 40/2015, d'1 d'octubre, de règim jurídic del sector públic.
- Llei 26/2010, de 3 d'agost, de règim jurídic i de procediment de les administracions públiques de Catalunya.
- Llei 19/2013, del 9 de desembre, de transparència, accés a la informació pública i bon govern.
- Llei 19/2014, del 29 de desembre, de transparència, accés a la informació pública i bon govern.
- Decret Llei 1/2017, de 14 de febrer, pel qual es crea i regula el Registre de grups d'interès de Catalunya.
- 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.
- Directiva europea 2003/98/CE, de 17 de novembre de 2003, del Parlament Europeu i del Consell, relativa a la reutilització de la informació del sector públic.
- Llei 37/2007, de 16 de novembre, sobre reutilització de la informació del sector públic.
- Reial Decret Legislatiu 1/1996, de 12 d'abril, pel qual s'aprova el text refós de la Llei de propietat intel·lectual que regularitza, aclareix i harmonitza les disposicions legals vigents sobre la matèria.
- Reglament europeu 2016/679 del Parlament i del Consell, de 27 d'abril de 2016, relatiu a la protecció de les persones físiques pel que fa al tractament de dades personals i a la lliure circulació d'aquestes dades i pel qual es deroga la Directiva 95/46/CE.
- Llei orgànica 15/1999, de 13 de desembre, de protecció de dades de caràcter personal.
- Reial decret 1720/2007, de 21 de desembre, pel qual s'aprova el Reglament de desplegament de la Llei orgànica 15/1999, de 13 de desembre, de protecció de dades de caràcter personal
- Llei 10/2001, de 13 de juliol, d'arxius i gestió de documents.

- Decret 1/2018, de 19 de maig, de creació, denominació i determinació de l'àmbit de competència dels departaments de l'Administració de la Generalitat de Catalunya.
- Decret 233/2016, de 22 de març, pel qual es crea la Comissió Interdepartamental de Transparència i Govern Obert.
- Decret 111/2017, de 18 de juliol, s'aprova el Reglament de la Comissió de Garantia del Dret d'Accés a la Informació Pública.
- Ordre ECO/22/2015, de 26 de gener, per la qual es regula el Registre del sector públic de la Generalitat de Catalunya.

3) Relació de disposicions afectades pel projecte i taula de vigències i derogacions resultants

A continuació es relacionen les disposicions que queden afectades:

Títol de la disposició	Preceptes afectats	Tipus d'afectació
Llei 19/2014, del 29 de desembre, de transparència, accés a la informació pública i bon govern	Els continguts al Títol I, Títol II i Títol III	Desplegament

4) Competència de la Generalitat sobre la matèria

L'Estatut d'autonomia de Catalunya estableix en el seu preàmbul que tots els poders públics estan al servei de l'interès general i dels drets de la ciutadania i disposa, a l'article 71.4, que l'Administració de la Generalitat, d'acord amb el principi de transparència, ha de fer pública la informació necessària perquè la ciutadania en pugui avaluar la gestió.

Així mateix, l'Estatut d'autonomia de Catalunya estableix, a l'article 43, que els poders públics han de promoure la participació social en l'elaboració, la prestació i l'avaluació de les polítiques públiques, i també la participació individual i associativa en els àmbits cívic, social, cultural, econòmic i polític, amb ple respecte als principis de pluralisme, lliure iniciativa i autonomia.

D'acord amb l'article 159 de l'Estatut d'autonomia de Catalunya correspon a la Generalitat, en matèria de règim jurídic i procediment de les administracions públiques catalanes, la competència exclusiva en allò que no estigui afectat per l'article 149.1.18 de la Constitució. Aquesta competència inclou les normes de procediment administratiu que derivin de les particularitats del dret substantiu de Catalunya o de les especialitats de l'organització de la Generalitat.

En aquest sentit, l'Estatut d'autonomia de Catalunya reconeix a l'article 150 la competència exclusiva de la Generalitat en matèria d'organització de la seva Administració sobre l'estructura, la regulació dels òrgans i directius públics, el funcionament i l'articulació territorial.

Així, la disposició final tercera, apartat primer, de la Llei 19/2014, del 29 de desembre, autoritza el Govern perquè dicti les disposicions que calguin per a desplegar i aplicar la llei.

5) Tràmits previs de consulta pública i participació

En el període comprès entre el 27 de febrer i el 26 de març de 2017, es va realitzar el tràmit de consulta pública prèvia d'aquest decret previst a l'article 133 de la Llei 39/2015, d'1 d'octubre, de procediment administratiu comú de les administracions públiques.

Es van rebre aportacions de ciutadans, 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.

El recull de contribucions rebudes, valoració de les aportacions i informe de retorn es poden consultar a l'enllaç <https://participa.gencat.cat/processes/lei-19-2014>.

L'article 69 de la Llei 19/2014, del 29 de desembre preveu la participació de la ciutadania en l'elaboració d'iniciatives normatives. El dret a participar en les iniciatives que promou l'Administració pública es pot exercir amb relació a les iniciatives normatives en què, per la importància que tenen o per la matèria que regulen, l'Administració pública considera pertinent obrir aquest procés participatiu des de l'inici de la tramitació del procediment administratiu.

Les propostes i suggeriments de la ciutadania en relació amb les iniciatives normatives han de ser anteriors al tràmit d'audiència i d'informació pública.

Donada la importància de la norma i la matèria que s'hi regula es considera oportú obrir un procés participatiu en l'elaboració d'aquest decret.

Aquest tràmit permetrà fomentar la participació i incorporar la visió de la ciutadania en les obligacions de publicitat activa i el millor exercici del dret d'accés.

Entre el 26 de setembre i el 18 d'octubre de 2018 el Projecte de Decret ha estat exposat al Portal participa.gencat.cat, en compliment de l'article 69 de la Llei 19/2014, que preveu la participació de la ciutadania en l'elaboració d'iniciatives normatives, atesa la importància d'aquest Projecte de decret, en la mesura que la matèria que s'hi regula té una incidència directa en els drets de la ciutadania, amb l'objecte de fomentar la participació i incorporar la visió de la ciutadania en les obligacions de publicitat activa i en la regulació del dret d'accés a informació pública.

Durant aquest tràmit es varen formular dues aportacions, una de les quals per part de l'Oficina Antifrau de Catalunya.

Amb fonament en l'apartat 5è de l'article 64 de la Llei 26/2010, la Secretaria de Transparència i Govern Obert, en data 20 de desembre de 2018 va emetre una memòria de les observacions i les al·legacions presentades, on consten també les raons que han dut a desestimar-les, si és el cas.

Les aportacions i la seva valoració es poden consultar a <https://participa.gencat.cat/processes/consulte-projecte-normatiu>.

Aquesta consulta es tornarà a vehicular per via del portal Participa gencat, i serà accessible des del Portal de Govern Obert. El termini previst per a formular aportacions serà de 15 dies hàbils des de la seva publicació al Portal.

6) Relació de les persones i les entitats a les quals s'ha d'atorgar tràmit d'audiència

La Llei 19/2014, del 29 de desembre estableix un seguit de drets i obligacions jurídiques que plasmen els principis de transparència, accés a la informació pública, bon govern, i govern obert. L'exigència social d'una major transparència en totes les actuacions que envolten les administracions, així com l'establiment d'un dret d'accés a la informació pública, justifiquen la conveniència de donar audiència a totes aquelles persones interessades i potencialment afectades per la futura norma.

De conformitat amb l'article 66 de la Llei 26/2010, de 3 d'agost, la iniciativa s'ha de posar en coneixement dels diferents departaments perquè formulin les observacions que estimin convenientes, durant un termini no inferior a quinze dies hàbils. El tràmit de consulta interdepartamental s'instrumenta per mitjans electrònics, en aquest cas mitjançant el fòrum de l'aplicació SIGOV.

Així mateix, les parts interessades a les quals cal donar tràmit d'audiència són:

- Universitats públiques de Catalunya
- Associació Catalana de Municipis
- Federació Catalana de Municipis
- 4 Diputacions catalanes
- Consell de Governos Locals de Catalunya
- Àrea Metropolitana de Barcelona
- Associació Intercol·legial de Col·legis professionals de Catalunya
- Consell General de Cambres de Catalunya
- Partits polítics amb representació parlamentària
- Organitzacions sindicals i empresarials que tinguin la consideració de més representatives a Catalunya
- Confederació d'associacions veïnals de Catalunya
- Taula del Tercer Sector Social
- Transparencia Internacional España
- Coalició Pro Acceso
- Acces Info Europe

- Laboratori de periodisme i comunicació per a la ciutadania plural de la UAB
- Oficina Antifrau de Catalunya
- Autoritat Catalana de Protecció de Dades
- Comissió d'Accés, Avaluació i Tria Documental
- Síndic de Greuges
- Sindicatura de Comptes
- Comissió de Garantia del Dret d'Accés a la Informació Pública

Des de la Secretaria de Transparència i Govern Obert es considera que totes aquestes entitats poden veure els seus drets o interessos directament afectats per l'objecte de la norma, complint-se la circumstància prevista a l'article 67 de la Llei 26/2010, del 23 d'agost, de règim jurídic i de procediment de les administracions públiques de Catalunya.

El termini previst per aquest tràmit és de 20 dies hàbils, donada la complexitat de la normativa que s'està desenvolupant, i de la diversitat de matèries que s'hi tracten.

7) Procedència de sotmetre l'expedient a informació pública

Es considera convenient realitzar el tràmit d'informació pública, previst per l'article 68 de la Llei 26/2010, ja que permet que participin aquelles persones que tenen un interès en la norma i no han pogut ser identificades per l'Administració en el tràmit d'audiència.

Així mateix, si bé amb el tràmit de consulta pública prèvia ja va donar-se a conèixer públicament la voluntat de tramitar la norma, el d'informació pública permetrà difondre una primera versió del text i que la ciutadania faci al·legacions.

Aquest tràmit, juntament amb el procés participatiu i l'audiència de les persones interessades, permetrà a l'Administració millorar la qualitat del contingut de la norma i tenir en compte una pluralitat de visions, dotant de més legitimitat democràtica la norma impulsada.

Per tant, es procedirà al tràmit d'informació pública i es donarà un termini de 20 dies hàbils.

Jordi Foz i Dalmau
Secretari de Transparència i Govern Obert

Barcelona,