

[Comentaris de l'Oficina Antifrau de Catalunya sobre l'aplicació de la normativa vigent sobre transparència]

«La Llei 19/2014. La transparència com a nou repte dels nostres poders públics»

Com a resultat d'un extens i prolífic procés legislatiu, el proper 1 de juliol de 2015 entrarà en vigor, finalment, la Llei del Parlament 19/2014, de 29 de desembre, de transparència, accés a la informació pública i bon govern. L'excepció, però, es troba en els ens locals de Catalunya, que fins a l'1 de gener de 2016 no hauran d'acomplir les obligacions legals de transparència activa que conté el Títol II de la Llei.

No obstant això, tan el règim de transparència activa com el relatiu al dret d'accés a la informació pública previstos a la Llei estatal 19/2013, de 9 de desembre, de transparència, accés a la informació pública i bon govern, van entrar en vigor el passat 10 de desembre de 2014, la qual cosa ens obliga a plantejar-nos si aquests són exigibles, a data d'avui, davant les administracions públiques de Catalunya.

El fonament de la qüestió rau en el fet que la Llei estatal, que es refereix expressament a les Comunitats Autònomes i ens locals en descriure el seu àmbit subjectiu d'aplicació, gaudeix alhora de la condició de norma bàsica. Encara que aquest caràcter no es menciona de manera explícita en el text normatiu, és prou palès en els títols competencials a l'empara dels quals es dicta la Llei 19/2013.

La pròpia norma estatal, però, atorga a les Comunitats Autònomes i ens locals un no poc controvertit termini de dos anys –és a dir, fins al 10 de desembre de 2015– “per a adaptar-se a les obligacions contingudes en aquesta Llei”. Al marge dels seriosos dubtes interpretatius de l'abast i significació d'aquesta previsió, atesa la seva ambigüïtat i la manca de precedents en els termes que empra –que semblen evitar expressar de manera clara el moment d'entrada en vigor–, sembla poc realista que una administració com ara és la de la Generalitat de Catalunya pogués acreditar una manca d'adaptació amb la finalitat d'evitar el compliment, a dia d'avui, dels deures imposats per la Llei estatal. Altra cosa pot succeir en els ens locals.

A banda de l'exigència en el temps de les prescripcions legals, l'altre interrogant es suscita al voltant de l'estret marge que per legislar en la matèria resta en mans de les Comunitats autònomes: la major part de les lleis autonòmiques de transparència promulgades i, sobretot, la Llei 19/2014, presenten diferències importants, quan no contradictòries, amb al Llei estatal bàsica. Aquesta eventual conflictivitat competencial és fàcilment esmenable en el cas de les lleis autonòmiques aprovades amb anterioritat a la Llei bàsica, que poden entendre's derogades en la mesura que contravinguin la segona, però no succeeix el mateix quan la llei autonòmica és posterior en el temps a la de l'Estat: és el cas de la llei catalana, per exemple, que, d'acord amb l'opinió majoritària, ha vingut a enfortir significativament la transparència oferta per la seva homòloga estatal, a la que, per cert, ni tan sols menciona ni s'hi refereix en cap moment. Precisament aquest al·ludit caràcter bàsic de la norma estatal és el que pot comportar, en un futur, greus problemes d'aplicació normativa.

Certament algunes de les divergències normatives són innòcues, atès que clarament venen a complementar o ampliar drets i continguts respecte del règim estatal bàsic, de tal forma que s'esdevenen més favorables per a la transparència dels ens públics. És el cas dels majors i més precisos deures de publicitat activa imposats de forma addicional per la Llei 19/2014 en matèria de contractació pública i activitats negocial i subvencional dels ens públics; o de la reducció de supòsits d'inadmissió de sol·licituds de dret d'accés i la supressió de totes les causes de denegació de l'accés parcial, entre d'altres.

En canvi, altres previsions contingudes en la Llei del Parlament generen incertesa en seu competencial –en termes de respecte a la legislació bàsica– i, per tant, una important inseguretats jurídica per a la seva aplicació, atès que no sempre serà unívoca la consideració d'una mesura legal autonòmica com a més beneficiosa per al conjunt de la ciutadania. En aquest sentit, no falten veus que es qüestionen si és certament més favorable –i per a qui?– el silenci positiu previst a la norma catalana que no pas el negatiu, imposat a la norma bàsica?; o si és més eficaç i garantista el diferent sistema d'impugnació que preveu la Llei 19/2014 contra les desestimacions de sol·licituds de dret d'accés, en el que conviuen un recurs ordinari de reposició amb una reclamació especial també facultativa, ambdós previs a la jurisdicció contenciosa?

Però l'assoliment amb la Llei 19/2014 d'una major transparència per part del Parlament de Catalunya no pot predicar-se com una màxima absoluta en tots els casos: algunes de les mesures que es contenen en el text finalment aprovat de la Llei semblen evidenciar, bé una laxitud respecte de les exigències estatals, bé una minva de les garanties en l'exercici del dret d'accés a la informació. Així, la Llei 19/2014, possiblement més respectuosa amb l'autonomia parlamentària, opta per excloure del seu àmbit subjectiu d'aplicació el poder legislatiu de

Catalunya, mentre que la llei estatal bàsica l'inclou parcialment, pel que fa a llurs activitats subjectes a dret administratiu. També silencia el legislador català algunes de les limitacions al dret d'accés recollides expressament per l'estatal, limitacions aquestes que, en qualsevol cas, han de ser igualment d'aplicació a Catalunya, i no només pel seu inherent caràcter bàsic sinó perquè, altrament, crearien profundes desigualtats entre els titulars del dret d'accés depenent de l'ens al qual adrecin les seves sol·licituds. Igualment en relació amb l'exercici del dret, mentre que per a la llei bàsica l'estimació de la sol·licitud ha de comportar l'accés material de la informació pública, el legislador català obre la porta a què el lliurament efectiu de la informació es demori per un termini addicional de trenta dies i que, per tant, incomprensiblement, se suma al termini inicial de resolució. Pel que fa la Comissió de Garantia del Dret d'Accés a la Informació Pública, tot i que, a diferència del Consell de Transparència i Bon Govern de l'Estat, es concep com un òrgan administratiu dins l'estructura autonòmica sense personalitat jurídica i de caràcter tècnic, presenta igualment interrogants sobre la seva independència, alhora que té atribuïda tan sols la competència revisora de les desestimacions de les sol·licituds d'accés a informació pública, sense reconeixement de cap altra funció, ni en matèria d'informació pública, ni en bon govern.

No pot negar-se que la Llei 19/2014 podria haver anat encara més enllà del que ho ha fet, en el sentit de dotar els ens públics d'una pionera i exemplar transparència a través de la previsió de mesures legals tendents a possibilitar la presentació sol·licituds anònimes, a restringir la limitació del secret o confidencialitat només a la presa de decisions de naturalesa política, i no administrativa, a suprimir les causes d'inadmissió de les sol·licituds d'accés relatives als supòsit d' "informes i documents preparatoris" o de "tasca complexa d'elaboració o reelaboració", o a eliminar la imposició al sol·licitant de càrregues administratives excessives, com és el deure d'aportar el consentiment de l'eventual titular de dades íntimes, o el d'haver de conèixer l'òrgan posseïdor de la informació.

Al marge dels obstacles d'encaix entre les lleis 19/2013 i 19/2014, coexisteixen severos problemes interpretatius entorn a la significació i abast d'alguns dels termes i preceptes emprats pel nostre legislador, alguns d'ells d'especial transcendència a l'hora d'aplicar la norma i garantir el correcte exercici del dret d'accés a la informació pública —és el cas, entre d'altres, de la ja esmentada "tasca complexa d'elaboració o reelaboració", com a motiu d'inadmissió de les sol·licituds, o de la informació sol·licitada "amb major freqüència", expressió emprada per a identificar un dels continguts que han ser publicats d'ofici en el Portal de Transparència—.

En termes d'integració normativa, és de destacar l'esforç que finalment ha fet el nostre legislador per tal de procurar una major coherència interna en l'ordenament jurídic, fent compatibles, d'una banda, la nova Llei, d'innegable caràcter transversal, amb, d'altra, la legislació sectorial fins avui vigent que, a mode d'antecedent immediat, regulava –de forma incompleta– la transparència i l'accés a informació pública. En aquest sentit, la Llei 19/2014 ha vingut a derogar les principals prescripcions que, en matèria de règim de les Administracions públiques i d'arxius i documents, haguessin entrat en conflicte amb la nova Llei.

Essent conscients que la deguda transparència de les institucions públiques que mereixen els ciutadans i ciutadanes de Catalunya no s'atura en l'aprovació d'una llei, sinó que tan sols hi rau, hem d'assumir que la satisfactòria aplicació d'aquest tan esperat nou marc normatiu només serà efectiva i real comptant amb l'oportú desplegament legal, així com amb la imprescindible tasca interpretativa dels seus mandats i prescripcions per part dels organismes administratius i jurisdiccionals cridats a llur aplicació i tutela.

Ens correspon, doncs, al conjunt d'institucions a les que la Llei encomana responsabilitats en la seva implementació i aplicació el treballar per fer d'aquesta nova eina normativa, que situa a la ciutadania com a titular de la informació pública, resulti un veritable motor de canvi al servei de la bona governança del país.

Barcelona, 16 d'abril de 2015