

Activitat parlamentària

núm. 28



setembre 2015



Activitat parlamentària – monogràfic sobre transparència, accés a la informació i bon govern | núm. 28

Activitat parlamentària – monogràfic sobre transparència, accés a la informació i bon govern

Núm. 28 –setembre 2015

activitatparlamentaria.governacio@gencat.cat

Direcció General de Relacions Institucionals i amb el Parlament

Departament de Governació i Relacions Institucionals

Generalitat de Catalunya

Carrer de Rivadeneyra, 6

08002 Barcelona

Tel. 93 567 17 00

Fax 93 634 74 74

dgri@gencat.cat

<http://www.gencat.cat/governacio/relacionsinstitucionals>

Director:

Miquel Puig i Roig

Subdirector:

Ramon Prat Bofill

Coordinació:

Roser Serra i Albert

Consell de Redacció:

Cristina Botella Crespo, Carme Feliu Guallar, José M. Losada Sabater i Roser Serra i Albert

Disseny i edició:

Carme Feliu Guallar i José M. Losada Sabater

Correcció i traducció:

INCYTA Multianguage, SL. (aranès, anglès i francès) / Gabinet Tècnic del Departament de Governació i Relacions Institucionals (castellà)

Fotografia de portada:

Rubén Moreno

Dipòsit legal:

B-10277-01

ISSN:

1577-7162

La revista no comparteix necessàriament l'opinió dels autors i autores dels articles.

Índex

Salutació | Meritxell Borràs i Solé, consellera de Governació i Relacions Institucionals | **3**

Presentació | Miquel Puig i Roig, director general de Relacions Institucionals i amb el Parlament | **5**

L'activitat parlamentària del Govern de la X legislatura: balanç i anàlisi | Roser Serra i Albert, cap de l'Àrea d'Afers Parlamentaris Interdepartamentals | **6**

El govern obert: els fonaments d'un nou model de relació amb la ciutadania | Agustí Cerrillo i Martínez, catedràtic de Dret Administratiu de la Universitat Oberta de Catalunya | **38**

Una visió general de la Llei 19/2014, del 29 de desembre, de transparència, accés a la informació pública i bon govern | Xavier Bernadí Gil, professor de Dret Administratiu i director de l'Oficina per al Desenvolupament de l'Autogovern | **53**

El Pla de reforma de l'Administració de la Generalitat i del seu sector públic, amb especial èmfasi en l'eix 1 de transparència | Meritxell Masó i Carbó, secretària d'Administració i Funció Pública de la Generalitat de Catalunya | **72**

El sistema de garanties previst en la Llei de transparència, accés a la informació pública i bon govern | Gemma Capdevila Ponce, cap de l'Àrea d'Assessorament i Coordinació de l'Oficina per al Desenvolupament de l'Autogovern, i Àgata Solernou Viñolas, responsable jurídica en Matèria de Cooperació Institucional de l'Oficina per al Desenvolupament de l'Autogovern | **86**

Les relacions entre el Govern i el Parlament a la Generalitat de Catalunya: organització i funcions dins d'un context de transparència | Ramon Prat Bofill, subdirector general de Relacions amb el Parlament | **105**

Entrevista

"La transparència és un canvi de paradigma en la relació entre els ciutadans i les institucions que no té marxa enrere" | Núria Bassols, comissionada per a la Transparència i l'Accés a la Informació Pública | **122**

Novetat legislativa

La Llei d'acció exterior i de les relacions amb la Unió Europea | Roger Albinyana i Saigí, secretari d'Afers Exteriors i de la Unió Europea | **126**

Comentari a la STC 46/2015, de 5 de març, sobre la Llei 24/2009, de 23 de desembre, del Síndic de Greuges | Joan Ridao Martín, professor de Dret Constitucional (acred. titular i agregat) de la Universitat de Barcelona | **132**

Meritxell Borràs i Solé
*Consellera de Governació
i Relacions Institucionals*



Benvolguts lectors,
Benvolgudes lectores,

Em satisfà presentar-vos aquest monogràfic de la revista Activitat Parlamentària sobre la transparència, accés a la informació i bon govern, coincidint amb l'entrada en vigor de la Llei catalana de la transparència que el Parlament va aprovar a finals de 2014.

La transparència és un eix vertebrador de l'acció de govern de la Generalitat de Catalunya. Imagineu per un moment un paisatge vast i bell presidit per una gran casa amb parets de vidre. Els seus habitants es veuen malgrat romandre en habitacions separades i no hi ha obstacles que dificultin l'entrada de claror. Allò que els veïns perden en intimitat ho guanyen en lluminositat, coneixença i franquesa.

Això és la transparència. Si el paisatge representa Catalunya, la casa gran és l'Administració pública, i és aquesta visió la que ha acompanyat el Govern de la Generalitat en tot el procés que ha culminat en l'entrada en vigor de la Llei, i la que il·luminarà el llarg camí que encara ens queda per fer.

Què vol dir transparència en el context de l'Administració pública? Moltes coses, totes positives i ambicioses. En primer lloc, fer publicitat activa de la seva activitat, de manera permanent, actualitzada i comprensible per a les persones i per mitjà dels instruments de difusió que els permetin un accés ampli i fàcil a la informació i a les dades. També vol dir facilitar i promoure la rendició de comptes i garantir l'ètica dels gestors públics i els governants. Els ciutadans han deixat de ser simples espectadors per esdevenir actors i exercir lliurement el seu dret de participació, control i avaluació dels afers públics.

Us preguntareu si era necessària aquesta aposta tan decidida del Govern de la Generalitat per la transparència. Crec fermament que la resposta es sí, avui més que mai. La democràcia necessita la confiança. Sense confiança, no hi pot haver autèntica democràcia. Es tracta precisament d'això. Els gestors públics i els governants hem perdut d'un temps ençà aquest xec en blanc que ens atorgava crèdit gràcies a la confiança dels nostres ciutadans. Davant una certa devaluació de la política, no volem ni podem fer cap altra cosa que explicar-nos més i millor si ambicionem de recuperar la credibilitat perduda.

Aquest nou esperit és també propi del govern obert i del bon govern, que són conceptes que vesteixen un canvi de cultura en la relació entre l'Administració pública i la societat, amb l'adopció de mesures que impliquen un salt qualitatiu en la gestió pública. En són exemples el portal de la transparència, el registre de grups d'interès i la regulació del dret d'accés a la informació pública dels ciutadans.

El Parlament de Catalunya també s'ha adaptat a la nova realitat i ha impulsat la reforma parcial del seu Reglament, aprovada a principis del mes de juliol, que ha establert un règim específic de transparència. S'ha creat també el portal de la transparència de la cambra perquè els ciutadans puguin accedir a la informació i el registre de grups d'interès del Parlament i properament es preveu aprovar un codi de conducta dels diputats.

I és voluntat del president i el Govern de la Generalitat seguir treballant per obrir de bat a bat les portes de l'Administració pública amb l'objectiu que la ciutadania hi pugui accedir sense traves i contribueixi així activament a fer més democràtica i participativa la nostra societat.

No oblidem pas que els mals de la democràcia es curen amb més democràcia.

Miquel Puig i Roig
*Director general
 de Relacions Institucionals
 i amb el Parlament*



Benvolgudes, benvolguts,

Apareix el darrer número de la revista d'aquesta legislatura. És, doncs, un bon moment per fer balanç del treball fet per complir amb els compromisos polítics i parlamentaris que va anunciar el president en el debat d'investidura ara fa gairebé tres anys.

El número que teniu a les mans és un monogràfic sobre transparència, accés a la informació i bon govern, que és un dels eixos de l'agenda política d'aquesta legislatura. Des de l'inici del mandat i fins al final, la transparència ha protagonitzat l'activitat del Govern i també el seu treball al Parlament. D'una banda, hem aprovat la Llei catalana de transparència i l'activitat parlamentària s'ha dut a terme amb la voluntat de fer que el debat polític tingui la màxima publicitat. De l'altra, s'han començat a donar tots els passos per implementar el nou marc jurídic a les administracions catalanes perquè la transparència sigui un element vertebrador de la cultura organitzativa cap al qual tots, institucions i servidors públics, hem de tendir.

Per això, les primeres qüestions que analitza aquest número són el concepte de govern obert —sobre el qual es fonamenta el nou model de relació amb la ciutadania—, el contingut de la nova Llei i el sistema de garanties que incorpora. També s'hi analitza com la transparència inspira i impregna el Pla de reforma de l'Administració de la Generalitat i del seu sector públic i implica un canvi cultural i organitzatiu.

A més del grau de coneixement que aporten els professionals en la matèria en cadascun dels articles, la panoràmica queda completada amb una entrevista a la comissionada per a la Transparència, com a màxima responsable dins del Govern per implantar la nova cultura de la transparència dins l'Administració.

En la secció d'anàlisi s'hi inclou l'habitual balanç de l'activitat parlamentària del Govern de la legislatura amb informació sobre el volum de les tramitacions que han tingut lloc.

Pel que fa a les novetats legislatives, la revista presenta un article sobre la Llei 16/2014, d'acció exterior i de relacions amb la Unió Europea, que ha estat objecte de recurs davant el Tribunal Constitucional, que malgrat això presenta un gran interès pel pas endavant que significa per al país que volem. Seguint la línia innovadora i de millora constant dels continguts de la revista, encetem un nou apartat per comentar sentències del Tribunal Constitucional sobre lleis catalanes i incorporem un interessant comentari de la doctrina constitucional sobre la Llei del Síndic de Greuges.

Esperem que els diferents articles i col·laboracions que hem volgut recollir en aquest nou número de la revista siguin d'interès i d'utilitat per als nostres lectors.

L'activitat parlamentària del Govern de la X legislatura: balanç i anàlisi

Roser Serra i Albert

Cap de l'Àrea d'Afers Parlamentaris Interdepartamentals

1. Introducció
 - 1.1. Trets característics de la legislatura
 - 1.2. L'agenda política
2. L'activitat legislativa
 - 2.1. L'agenda legislativa governamental
 - 2.2. L'impuls legislatiu
 - 2.3. La producció legislativa
 - 2.4. Les normes del Govern amb rang de llei: els decrets llei
 - 2.5. El control del principi de subsidiarietat
3. El control polític sobre el Govern
 - 3.1. Les preguntes orals al president i al Govern
 - 3.2. Les preguntes escrites
 - 3.3. Les interpel·lacions
 - 3.4. Les sessions informatives de membres del Govern
 - 3.5. Els debats generals sobre l'acció política i de govern
 - a) Els debats de política general
 - b) Els debats monogràfics
 - 3.6. Les comissions d'investigació
4. L'impuls de l'acció política del Govern
 - 4.1. Les mocions
 - 4.2. Les resolucions
5. Els informes del Síndic de Greuges
6. Sinopsi

1. Introducció

La desena legislatura ha tingut una durada inferior als tres anys. Del 25 de novembre de 2012, data de les eleccions, al 3 d'agost de 2015, en què es va dissoldre el Parlament, el Govern ha fet una important contribució legislativa —ha impulsat més de quaranta projectes legislatius— i ha estat sotmès a una intensa activitat de control i impuls per part dels grups parlamentaris. Unes actuacions que recull el present balanç de forma desglossada.

1.1. Trets característics de la legislatura

Ha estat la segona legislatura més curta des del restabliment del Parlament el 1980.¹ Del període de gairebé tres anys en sobresurten característiques importants que ajuden a en-

1. La X legislatura ha durat 2 anys, 8 mesos i 10 dies (17.12.2012-04.08.2015) i ha estat la segona més curta després de la novena, que va durar 1 any, 10 mesos i 4 dies, i molt similar a la setena, amb 2 anys, 9 mesos i 23 dies. La resta de legislatures han durat 4 anys o gairebé han esgotat aquest mandat.

tendre més fàcilment quina ha estat l'activitat parlamentària de l'executiu.

El primer aspecte que té una transcendència significativa en el treball parlamentari ha estat l'existència de set grups dins l'hemicicle.² Aquesta pluralitat ha marcat la confluència entre el poder executiu i legislatiu, i la confrontació/contraposició entre la majoria i la minoria parlamentària.

L'arc parlamentari ha estat format per set grups. Aquest pluralisme polític s'ha traduït en un augment del control i l'impuls parlamentari sobre l'actuació del Govern

Un segon tret característic és el caràcter continuista del Govern amb el suport del mateix grup parlamentari que en la legislatura anterior, sense majoria parlamentària, i que ha implicat governar en minoria, si bé l'acord amb el segon grup de la cambra ha ajudat a mantenir l'estabilitat parlamentària.

Aquest element, juntament amb el pluralisme polític dels set grups, s'ha traduït en un augment del control parlamentari sobre l'actuació de l'executiu (un control reforçat) i l'aprovació d'un elevat nombre d'iniciatives per impulsar la seva acció política, tal com s'observa en aquest balanç. En aquest treball es recullen dades numèriques que contribueixen a analitzar l'activitat parlamentària de control i impuls sobre el Govern, amb unes xifres que confirmen la tendència al creixement d'aquestes funcions parlamentàries.

En els sis períodes de sessions de treball de la cambra, l'activitat ha estat intensa. Destaquen especialment les prop de 29.000 iniciatives parlamentàries de control i impuls al Govern, els dos debats de política general i els quatre debats monogràfics que han brindat a la cambra l'oportunitat de revisar el seu compromís amb el president de la Generalitat i el seu

2. L'arc parlamentari de la X legislatura ha estat compost pels 7 grups parlamentaris següents: CiU amb 50 diputats, ERC amb 21; PSC amb 19; PPC amb 19; ICV-EUiA amb 13; Ciutadans amb 9; i el Grup Mixt (compost per les CUP amb 3 diputats) més la diputada no adscrita Marina Geli.

programa de govern, i les quatre comissions d'investigació constituïdes.

En tercer lloc, com a la novena legislatura, l'actuació del Parlament i també del Govern ha pivotat al voltant de l'existència de tres crisis simultànies: la crisi econòmica i les seves conseqüències socials, la crisi de confiança en les institucions i la crisi de relacions entre Catalunya i Espanya, que han sobresortit en gran part dels debats. Quant a aquesta darrera, les relacions amb l'Estat han girat principalment al voltant del repte del dret a decidir i l'organització de la consulta sobre el futur polític col·lectiu del poble de Catalunya, a més de diferents conflictes de competències.³

Les prioritats del Govern per a la legislatura han convergit en un triple eix: la reactivació econòmica, el manteniment de l'estat del benestar i el dret a decidir

Les prioritats del Govern per a la legislatura han convergit en un triple eix: la reactivació econòmica, el manteniment de l'estat del benestar i el dret a decidir. La conjuntura sociopolítica a Catalunya no ha permès, però, assolir plenament el repte del dret a decidir — el procés de consulta i la transició nacional — i ha portat a la finalització anticipada de la legislatura amb la convocatòria d'eleccions el 27 de setembre (27S), un any i escaig abans del que era previst.⁴ Un altre dels reptes ha estat la transparència, un àmbit en el qual s'ha pogut avançar amb l'aprovació d'una nova llei i la reforma parcial del Reglament, per part del Parlament, i la implementació d'un conjunt de mesures per part del Govern.⁵

La dissolució anticipada de la legislatura ha tingut efectes sobre el conjunt de l'activitat parlamentària del Govern —a banda de la

3. Informe [Crònica d'una ofensiva premeditada](#), analitzat pel Govern el 30 de juny de 2015.

4. [Decret 174/2015](#), de 3 d'agost, de convocatòria d'eleccions al Parlament de Catalunya i de la seva dissolució (DOGC núm. 6927, de 4.08.2015).

5. Reforma parcial del Reglament del Parlament, aprovada el 8 de juliol de 2015 ([DOGC núm. 6923](#), de 29.07.2015, i Text refós [BOPC 664](#), de 30.07.2015, pàg. 3). A finals de juliol del 2015 es va crear el Registre de grups d'interès del Parlament ([BOPC 668](#), de 3.08.2015, pàg. 14).

caducitat dels projectes legislatius— perquè han decaïgut les tramitacions dirigides al control i a l'impuls de la seva acció política: les preguntes, els controls de compliment de mocions i resolucions, les propostes de resolució i les sol·licituds de compareixença, entre d'altres.⁶

1.2. L'agenda política

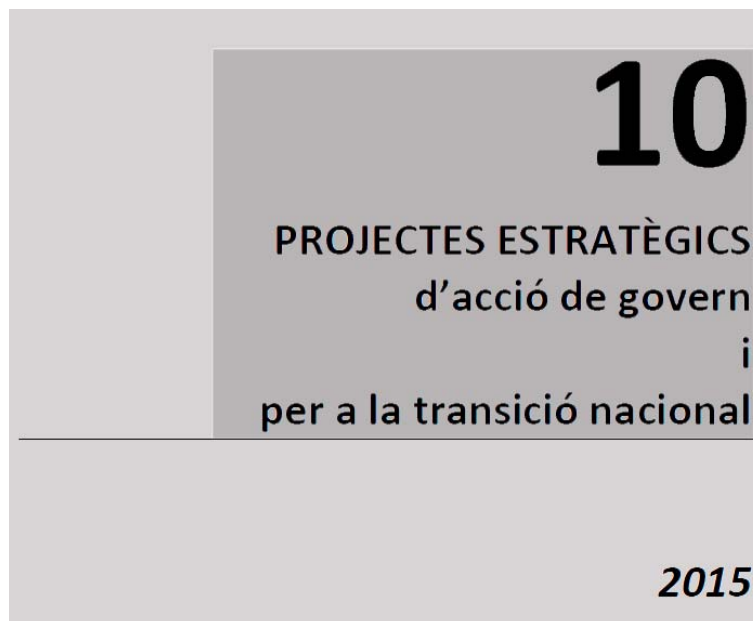
L'acció de govern ha estat marcada pels reptes d'una agenda política d'envergadura, tant en l'àmbit polític com en l'econòmic i el social. Uns reptes que van ser de bon inici identificats en el debat d'investidura:⁷ el procés del dret a decidir, la sostenibilitat de les finances públiques, la reactivació econòmica i l'ocupació, i, a l'últim, el model d'estat del benestar.

Els reptes del Govern per a la legislatura han estat d'envergadura política, econòmica i social: el dret a decidir, les finances públiques sostenibles, la reactivació econòmica i ocupació, i l'estat del benestar

Tots quatre reptes han requerit la col·laboració i la complicitat entre l'executiu i el legislatiu. Per part del Govern ha calgut definir línies mestres i promoure les accions recollides en el Pla de Govern 2013-2016, intentant sumar esforços amb les forces polítiques de la cambra. Per part del Parlament, aprovar noves lleis o fer canvis legislatius.

Després de passar per l'equador de la legislatura, el novembre de 2014 la legislatura va entrar en els darrers mesos de treball coincidint amb l'anunci de la probable finalització anticipada. Això va portar el president de la Generalitat a presentar un [decàleg de l'acció governamental](#)⁸ per concentrar l'acció de la

segona part del mandat en deu projectes estratègics i va demanar l'aprovació prioritària d'algunes lleis impulsades pel Govern dins d'aquests àmbits, com ara el sistema d'ocupació, les cooperatives, el voluntariat, o la simplificació de tràmits administratius. Aquest decàleg ha emmarcat part del treball parlamentari de l'executiu del darrer període de sessions (gener-juliol 2015) en el tram final de la legislatura.



2. L'activitat legislativa

La gènesi de gran part de les lleis aprovades a Catalunya prové de la iniciativa del Govern, un tret típic dels sistemes parlamentaris moderns. En aquest sentit, en la desena legislatura el 72% de les lleis han tingut origen en projectes de llei, un índex menor que en les anteriors legislatures: a la novena legislatura (2010-2012) va ser del 85% i a la vuitena legislatura (2007-2010) del 92%.

tègics següents: 1) projectes urgents per crear ocupació; 2) polítiques innovadores al servei del teixit industrial i empresarial català; 3) Pla per a la lluita contra la pobresa i per a la inclusió social; 4) Pla de suport a les famílies i mesures per reforçar l'estat del benestar; 5) aposta per l'ensenyament i la cultura; 6) desplegament de la Llei de transparència, accés a la informació pública i bon govern; 7) impuls de la Llei per a la no-discriminació; 8) Pla executiu per a la preparació de les estructures d'estat; 9) reforç i consolidació de l'acció exterior, i 10) Pla d'infraestructures estratègiques.

6. Al final de cada legislatura caduquen tots els tràmits parlamentaris pendents d'examen i de resolució del Parlament, llevat dels tràmits la continuïtat dels quals estableixen lleis específiques i dels tràmits que ha de conèixer la Diputació Permanent, d'acord amb el Reglament i amb les lleis.

7. Discurs d'investidura d'Artur Mas en el Ple del Parlament dels dies 20 i 21 de desembre ([DSPC-P 2](#), de 20.12.2012).

8. El [decàleg de l'acció governamental](#), presentat el 17 de febrer de 2015, posa l'accent en els projectes estra-

2.1. L'agenda legislativa governamental

Els compromisos legislatius de l'executiu s'han plasmat en la seva agenda legislativa inicial que concreta l'impuls de seixanta-cinc noves lleis i la modificació d'algunes altres, en sintonia amb l'Acord de la legislatura⁹ recollides posteriorment en el Pla de Govern 2013-2016.¹⁰

Aquest full de ruta de l'executiu dona la màxima transparència als compromisos legislatius dins de set eixos —recuperació econòmica i creació d'ocupació; cohesió social i serveis d'interès públic; transició nacional i dret a decidir; sostenibilitat i estabilitat de les finances públiques; agilitat i transparència de l'Administració; desenvolupament sostenible i equilibri territorial, i projecció exterior de Catalunya i reconeixement internacional de la identitat, la llengua i la cultura catalanes— i també concreta altres compromisos relatius al desplegament de lleis i a la millora de la seva aplicació.

9. L'Acord per a la Transició Nacional i per garantir l'estabilitat parlamentària del Govern de Catalunya signat el 19 de desembre de 2012, entre el primer i el segon grup de la cambra conté, dins dels compromisos sobre la dinàmica d'actuació i de treball conjunt en l'àmbit parlamentari, una vintena d'objectius legislatius: 1) la Llei de consultes; 2) la Llei de l'administració tributària catalana; 3) la Llei de la banca pública; 4) la Llei de la policia de Catalunya; 5) la Llei de governs locals; 6) la Llei de finançament local; 7) la Llei d'Aran; 8) la Llei de la funció pública i de la direcció pública catalana; 9) la Llei de simplificació de l'activitat econòmica; 10) la Llei òmnibus local de simplificació de l'activitat; 11) la Llei de suport al treball autònom i a l'emprenedoria; 12) la Llei de contractes del sector públic; 13) la Llei d'ocupació de Catalunya i del Servei d'Ocupació de Catalunya; 14) la Llei reguladora de l'activitat de comerç, serveis i fires; 15) la Llei de la formació professional; 16) la Llei de reforma de la renda mínima d'inserció; 17) la Llei de catalana de promoció de l'autonomia personal; 18) la Llei electoral catalana; 19) la Llei de la transparència i l'accés a la informació pública; 20) la Llei d'igualtat entre homes i dones; 21) la Llei del canvi climàtic; 22) la Llei de la biodiversitat; 23) la Llei del bosc; i, 24) la Llei de seguretat civil i emergències. Entre les lleis que preveu modificar, hi ha la d'estabilitat pressupostària de Catalunya o l'impost sobre grans establiments comercials.

10. El [Pla de Govern 2013-2016](#) de 13 de juny de 2013 aglutina els objectius estratègics que han guiat l'acció durant la X legislatura i plasma accions concretes, amb més de tres-cents mesures executives, legislatives i normatives. Aquest Pla defineix 65 mesures legislatives que conformen l'agenda legislativa governamental.

L'agenda legislativa del Govern, però, a més de recopilar els compromisos assumits en el programa electoral, en l'acord de legislatura o en el Pla de Govern entès com a full de ruta, també respon a necessitats sobrevingudes o de mandats parlamentaris aprovats pel Parlament, especialment en resolucions o mocions.

2.2. L'impuls legislatiu

La funció d'impuls legislatiu del Govern implica, en línies generals, la presentació de projectes de llei en concordança amb els compromisos de la seva agenda legislativa. Això s'ha materialitzat en 46 projectes de llei presentats —dels quals 34 han esdevingut llei i 12 han caducat per finiment de la legislatura—¹¹ i en una vintena d'avantprojectes que no han arribat a entrar al Registre del Parlament.

El Pla de Govern 2013-2016 defineix 65 mesures legislatives, la majoria de les quals s'han impulsat, directament o indirectament

Com en la novena legislatura, el Govern ha exercit de motor legislatiu i ha impulsat les línies mestres del seu programa amb iniciatives de contingut econòmic i de simplificació administrativa orientades a superar els obstacles a l'activitat econòmica i a reactivar el creixement en un context de dificultats econòmiques. Uns àmbits diferents de l'activitat legislativa de la setena i vuitena legislatura en què les pedres angulars van ser l'aprovació de l'Estatut i el seu corresponent desplegament, respectivament.

Com en la novena legislatura, el Govern ha impulsat projectes de llei orientats a superar els obstacles a l'activitat econòmica i a reactivar el creixement

11. Els projectes i proposicions de llei decauen amb el finiment de la legislatura, com també la resta d'iniciatives parlamentàries, com ara les propostes de resolució, sol·licituds d'informació i de compareixences o preguntes al govern. En canvi, reprenen la tramitació en la següent legislatura les iniciatives legislatives populars (ILP), els informes enviats per la Sindicatura de Comptes i el Síndic de Greuges, les iniciatives dels ciutadans davant la comissió de peticions i les proposicions de llei enviades al Congrés.

Uns àmbits diferents a les pedres angulars de l'activitat legislativa de la setena i vuitena legislatura centrades a aprovar i desplegar l'Estatut d'autonomia

La dotzena de projectes de llei que han decaigut (sobre habitatges d'execució hipotecària; el Pla estadístic; la comunitat catalana a l'exterior; el sòl d'ús agrari; el llibre sisè del Codi civil de Catalunya; el Registre de traductors i intèrprets judicials; les professions titulades i els col·legis professionals; les activitats d'espectacles públics i recreatives; el cinema; la publicitat institucional; els governs locals i la direcció pública de l'Administració, vegeu la llista en l'annex 1) es podran reprendre a l'inici de la propera legislatura, si el nou Govern així ho vol. L'executiu entrant pot recuperar l'expedient de cada projecte de llei i tornar-lo a presentar per iniciar els tràmits parlamentaris.¹²

tar al Registre del Parlament sobre: les finances locals; les mesures d'ordenació de l'ocupació pública; l'organització i el funcionament de l'Administració de la Generalitat i del seu sector públic; la ciència; la protecció de la seguretat en l'espai públic; el canvi climàtic de Catalunya; la declaració d'interès públic i l'aprovació del Projecte el Bulli 1846; la biodiversitat i el patrimoni natural; l'ordenació del litoral català; els ports i el transport marítim i fluvial; la prevenció, el control i la qualitat ambiental; el sector vitivinícola; la funció inspectora i de control i del procediment i règim sancionador en matèria d'agricultura i ramaderia; la no-discriminació; el suport a les famílies; la protecció social; la regulació de l'activitat de comerç, els serveis i les fires; la creació de l'organisme governamental encarregat de gestionar la ciberseguretat; la creació de l'Acadèmia de Catalunya i l'arquitectura.

**IMPULS LEGISLATIU I PRODUCCIÓ LEGISLATIVA:
DADES COMPARATIVES AMB LEGISLATURES ANTERIORS**



Tipus de tramitació	VII legislatura (05.11.2003-08.09.2006) Durada: 2 anys, 9 mesos i 23 dies	VIII legislatura (17.11.2006-05.10.2010) Durada: 3 anys, 11 mesos i 4 dies	IX legislatura (16.12.2010-02.10.2012) Durada: 1 any, 10 mesos i 4 dies	X legislatura (17.12.2012-04.08.2015) Durada: 2 anys, 8 mesos i 10 dies
Lleis aprovades	48	97	21	47
Projectes de llei presentats	65	98	22	47
Decrets llei aprovats pel Govern	-- (*)	8	8	21

(*) Abans de la reforma de l'Estatut de 2006 el Govern de la Generalitat no podia aprovar decrets llei. □

En l'àmbit prelegislatiu, al final de la legislatura, l'executiu estava treballant en una vintena d'avantprojectes¹³ que no s'han pogut presen-

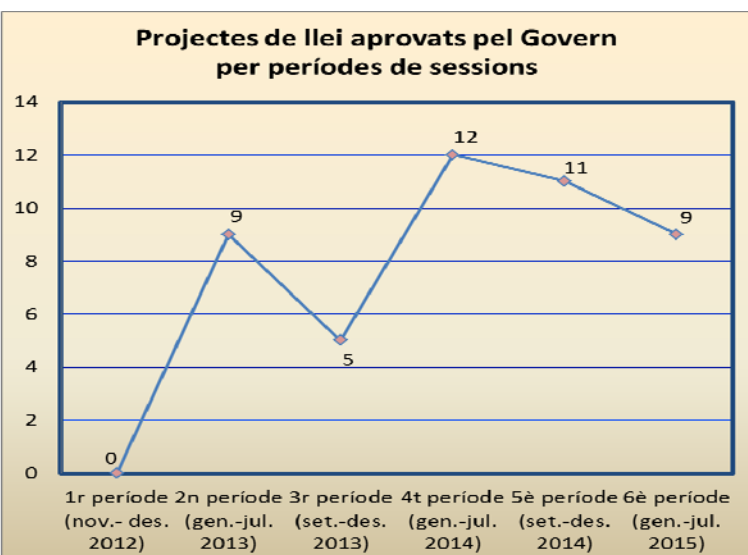
tar. En el gràfic dels projectes de llei presentats en cada període de sessions es constata l'esforç d'impuls en el tram central i final de la legislatura, un fet habitual de la pràctica parlamentària, quan la dinàmica pren més força.

No s'han inclòs en aquest balanç les proposicions de llei que han representat l'origen d'una quarta part de les lleis aprovades i que fan de contrapunt democràtic i plural de la

12. Art. 36.7 de la Llei 13/2008 de la presidència de la Generalitat i del Govern preveu aquesta opció si el text va acompanyat d'un informe del secretari general del departament i un informe dels serveis jurídics.

13. Tots ells després d'haver aprovat la memòria prèvia entre el 2013 i el 2014, sobre l'oportunitat i la necessitat de legislar en cada cas (art. 36.2 de la Llei 13/2008).

iniciació del procediment legislatiu, atès que pròpiament no formen part de l'activitat legislativa del Govern, però cal esmentar que les proposicions que tenen origen en una iniciativa legislativa popular (ILP) no decauen i, per tant, n'hi ha set que es continuaran tramitant en l'onzena legislatura. Cinc d'aquestes —sobre la renda garantida de ciutadania, el sistema educatiu, la llei electoral, l'habitatge i els pagaments a la gran dependència— ja estan en diferents moments de tramitació, mentre que les altres dues —sobre les associacions de consumidors de cànnabis, i sobre la conciliació i la lluita contra la violència de gènere i l'assetjament laboral en les administracions públiques— estan en fase de recollida de signatures.



Pel que fa a les disposicions previstes al Pla de Govern i altres documents, convé destacar que en el primer any de mandat el Govern ja havia impulsat, directament o indirectament, un 47% de les mesures legislatives previstes a l'agenda legislativa. En acabar la legislatura, les magnituds de compliment dels compromisos legislatius eren al voltant del 71%.

En el primer any, el Govern ja havia impulsat un 47% de les mesures legislatives previstes a l'agenda legislativa.
En acabar la legislatura aquestes magnituds ja eren del 71%

Per acabar, cal apuntar que en determinats casos, el Govern ha donat prioritat a la fórmula de tramitació conjunta de les proposicions

de llei que elabora una ponència i no ha presentat un projecte de llei, tal com estava previst a l'agenda legislativa. S'han constituït cinc ponències parlamentàries per elaborar les lleis a partir de consensos (que es corresponen amb cinc mesures legislatives que pretenia impulsar el Govern) sobre: la llei electoral de Catalunya, la transparència i l'accés a la informació pública, el règim especial d'Aran, la igualtat entre dones i homes, i les consultes populars no referendàries i la participació ciutadana.

2.3. La producció legislativa

Una gran part de les lleis de la desena legislatura, 34 de les 47 lleis aprovades, han estat impulsades pel Govern.

El volum de lleis aprovades és superior al de la legislatura anterior —en aquell moment el Govern es va comprometre a fer menys normes¹⁴ i és menor al de les aprovades a la vuitena legislatura on la funció legisladora va revestir una activitat notable, tal com s'observa en el quadre comparatiu (vegeu la llista de lleis aprovades a la X legislatura en l'annex 2).

En aquesta legislatura la mitjana de temps per aprovar una llei ha estat d'onze mesos, malgrat que moltes iniciatives s'han tramitat per urgència i fins i tot s'ha recorregut al procediment d'urgència extraordinària en el tram final de la legislatura (un fet gens habitual). Aquesta durada contrasta amb la mitjana de temps de l'iter legislatiu de la novena legislatura, que va ser de vuit mesos i mig (en part, perquè el volum de lleis va ser petit), i de deu mesos i mig a la vuitena legislatura.¹⁵

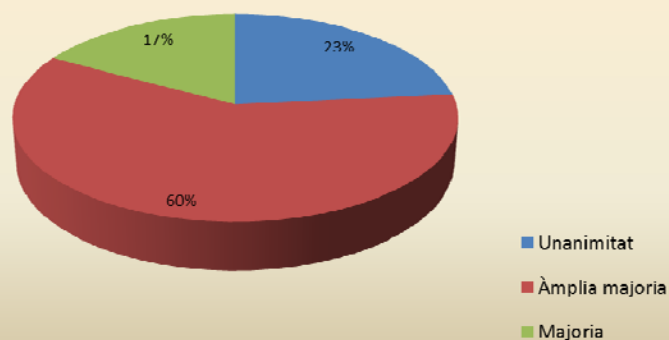
14. D'acord amb una de les voluntats expressades en el debat d'investidura de la IX legislatura: "menys normes, més ben fetes i més fàcils de complir." (DSPC-Sèrie P-2, de 20.12.2010, pàg. 10).

15. Per elaborar aquesta mitjana no s'han tingut en compte les lleis de pressupostos ni les lleis d'acompanyament, com tampoc les aprovades pel procediment de lectura única, atès que totes elles es tramiten en un període de temps més breu. La tramitació d'urgència comporta la reducció a la meitat dels terminis ordinaris (art. 105.3 RPC) i la urgència extraordinària encara implica una major reducció dels terminis, sense que el RPC especifiqui en quina proporció de temps (art.

Per àmbits, el 36% de les lleis aprovades es corresponen amb l'àmbit econòmic i empresarial (11 lleis sobre l'economia i el coneixement i 6 lleis sobre l'empresa i l'ocupació); el 13% s'insereixen en l'àmbit de la justícia (6 lleis); i el 9% dins l'àmbit de l'autogovern i les institucions (4 lleis).

Més de la meitat de les lleis aprovades (un 60%, en total 28 lleis) s'han aprovat per àmplia majoria, ja que han aconseguit els vots de tres o més grups parlamentaris; en un 23% dels casos les lleis s'han aprovat per unanimitat (ja sigui per a tots els punts, 6 lleis; o en la majoria de punts, 5 lleis)¹⁶ i finalment, el 17% de lleis s'han aprovat per majoria (8 lleis).¹⁷ Gràcies a l'acord d'estabilitat parlamentària de la legislatura no ha calgut recórrer a l'anomenada "geometria variable"¹⁸ per aconseguir les majories necessàries, com va ser el cas a la novena legislatura.

Suport en l'aprovació de les lleis



105.4 RPC). Cal matisar que la mitjana de temps per aprovar les lleis pels procediments d'urgència ha estat de 9 mesos mentre que les tramitades pel procediment ordinari han requerit gairebé 13 mesos.

16. La unanimitat implica que la llei resulta aprovada amb els vots a favor de tot els grups parlamentaris, sense vots en contra, ni abstencions per part dels grups, ja sigui per a tots els punts o en la votació de la majoria de punts.

17. L'ampli consens (àmplia majoria) implica els vots de tres o més grups parlamentaris.

18. L'expressió "geometria variable" en política implica recórrer al suport de les diferents forces polítiques en les negociacions i votacions. Concretament, implica negociar el suport puntual de grups diversos (de diferent orientació política) per a cada mesura que el Govern necessita aprovar, sense fidelitats que vagin més enllà d'aquest acord.

Finalment, a petició dels grups parlamentaris, el Consell de Garanties Estatutàries (CGE) ha dictaminat sobre el 30% de les lleis sotmeses a l'aprovació parlamentària per vetllar sobre la seva adequació a l'Estatut i a la Constitució, i s'ha pronunciat sobre algunes de les lleis més destacades de la legislatura, com ara les lleis de pressupostos i les corresponents lleis d'acompanyament als pressupostos; les consultes populars no referendàries; la simplificació de l'activitat administrativa de l'Administració de la Generalitat i dels governs locals; el sistema d'ocupació i del Servei d'Ocupació de Catalunya; els centres recreatius turístics i les normes en matèria de tributació, comerç i joc; els dipòsits bancaris, o sobre els drets de lesbianes, gais, bisexuals, transsexuals i intersexuals.

2.4. Les normes del Govern amb rang de llei: els decrets llei

La potestat legislativa del Govern de dictar normes amb rang de llei (decrets llei) per a les situacions extraordinàries i urgents té caràcter excepcional i s'ha d'entendre com una forma de col·laboració entre el Parlament i el Govern que s'allunya del monopoli de la funció legislativa pròpia de la cambra.¹⁹

El Govern ha exercit aquesta competència legislativa reconeguda a l'Estatut per respondre a casos d'urgència o extrema necessitat fins a 21 ocasions (vegeu la llista de decrets lleis aprovats a la X legislatura en l'annex 3), majoritàriament per regular matèries de caire financer i econòmic, un nombre molt per damunt de les vegades que hi va recórrer en les anteriors legislatures (només vuit vegades en les dues legislatures anteriors). Tots han estat convalidats per la Cambra, excepte tres (el 4/2013, el 5/2013 i el 3/2014) que no han

19. Els decrets llei són disposicions legislatives provisionals, aprovades pel Govern, que tenen una vigència de trenta dies hàbils. Dins d'aquest termini, el Parlament els pot validar, i la conseqüència és que mantenen la vigència, o els pot derogar. Quan esgotats els 30 dies el Parlament no els ha validat, queden derogats. Sobre la concurrència del fet habilitant per a dictar decrets llei (caràcter extraordinari i urgència), vegeu el [Dictamen del Consell de Garanties Estatutàries núm. 7/2010](#), de 22 d'abril de 2010.

estat debatuts en el ple i han quedat derogats pel pas del temps després que el CGE hagués dictaminat que no es complia el pressupòsit habilitant per aprovar-los.

El Consell de Garanties Estatutàries ha supervisat una quarta part dels projectes de llei. Tot i que els seus dictàmens no són vinculants, tres dels decrets lleis no van ser convalidats pel Parlament



CONSELL DE GARANTIES ESTATUTÀRIES
DE CATALUNYA

Inici | Institució | Dictàmens | Biblioteca | Transparència |



Precisament, una quarta part dels decrets llei (sis casos) han estat supervisats per aquest Consell, a petició dels grups parlamentaris, per saber si es respectava el pressupòsit que habilita l'executiu a emprar aquesta eina legislativa —el requisit de l'extraordinària i urgent necessitat— o sobre el seu àmbit material.

Per acabar, convé destacar que en tota la legislatura no s'han aprovat decrets legislatius, malgrat que la delegació de la potestat legislativa en el Govern està prevista i regulada per l'art. 63 de l'Estatut d'autonomia.

2.5. El control del principi de subsidiarietat

El control del Parlament català sobre projectes normatius de la Unió Europea (UE) es va ins-

taurar l'abril de 2010,²⁰ amb l'objectiu de verificar *ex ante* si aquests projectes legislatius poden afectar competències de la Generalitat.²¹

A la desena legislatura el Govern ha començat a col·laborar amb el Parlament en aquest procediment parlamentari a través de l'emissió d'un informe per als casos en què valora que pot fer aportacions. Sense que el Reglament del Parlament ho prevegi específicament, al contrari del que passa en el tràmit a les Corts Generals on el Govern de l'estat pot emetre informes, els departaments han informat quan han estimat que disposaven d'informació que podria resultar d'utilitat per al treball parlamentari després d'analitzar cada proposta.

L'experiència ha comportat una important activitat d'estudi de l'òptica competencial per col·laborar amb la cambra, però sobretot funciona com un mecanisme d'informació de la normativa europea que caldrà implementar i aplicar a mig termini.

El Govern ha començat a col·laborar amb el Parlament amb l'emissió d'informes puntuals per controlar la possible afectació de les competències autonòmiques dels projectes legislatius de la UE

De les 195 futures normes de la UE que ha supervisat el Parlament, el Govern ha enviat a

20. A la cambra catalana aquest procediment de control funciona des de l'abril de 2010 i implica un treball marcat per la rapidesa per determinar si la proposta legislativa europea pot vulnerar el principi de subsidiarietat en cas d'afectar competències de la Generalitat (art. 188 EAC). Els grups parlamentaris, a través de la comissió parlamentària competent en funció de la matèria (segons quina sigui l'àmbit regulat a la proposta legislativa europea), disposen únicament 4 setmanes (art. 181 del RPC) per estudiar-la i emetre un dictamen motivat (art. 6 de la Llei estatal 24/2009 que modifica la Llei estatal 8/1994 sobre el funcionament de la Comisión Mixta para la UE, [BOE 308](#), de 23.12.2010).

21. Es tracta d'un control que estableix el Tractat de Lisboa (art. 5.3 del Tractat de la Unió Europea (TUE), versió revisada pel Tractat de Lisboa, *Diari Oficial de la Unió Europea* ([DOUE C-83](#), de 30.03.2010), i implica la consulta de les cambres nacionals que la Llei estatal 24/2009 va obrir a la participació de les cambres autonòmiques. En aquest sentit, les Corts Generals han de consultar-les abans de dictaminar en una consulta comunitària sobre un projecte de normativa europea.

la cambra 55 informes que han permès verificar l'adequació al principi de subsidiarietat de les propostes normatives; és a dir, un 28% de les tramitacions han tingut informe governamental.

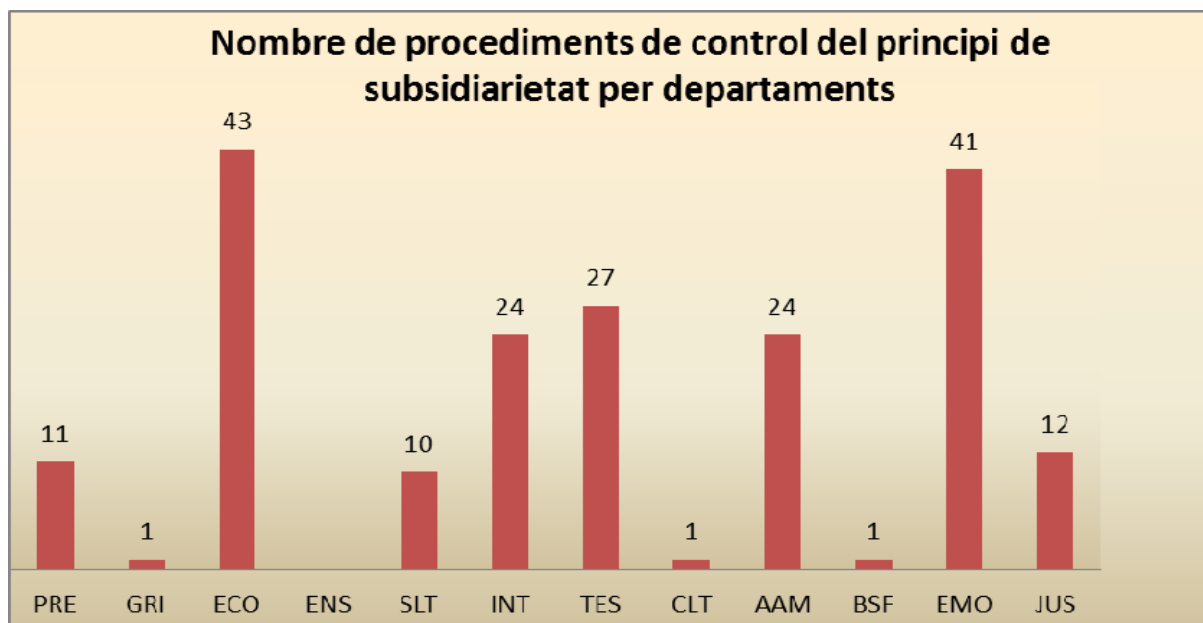
Els futurs textos normatius sobre el qual s'han fet les consultes incideixen en àmbits competencials dels departaments de la Generalitat i, en concret, versen sobre temàtiques que poden condicionar el desplegament de polítiques públiques catalanes. Principalment, compren regulacions preferentment en els camps econòmic i financer i d'empresa i ocupació. També, en segon terme, de territori i sostenibilitat; l'agricultura i la ramaderia; o l'àmbit de seguretat i interior (vegeu gràfic). Per això, la finalitat última d'aquest mecanisme de control, també conegut com a "procediment d'alerta ràpida" (*early warning system*), és constatar la possible afectació, o no, de competències autonòmiques que pot arribar a comportar l'aprovació de cada proposta normativa i la seva posterior implementació a cada estat membre, especialment en el cas dels estats compostos com el nostre.

ri és el motor legislatiu de la UE. Conèixer aquest programa resulta important encara més pel fet que la Llei 16/2014 d'acció exterior i de relacions amb la Unió Europea, aprovada durant aquesta legislatura, atorga al Parlament la funció de "fer el seguiment legislatiu previ de les iniciatives legislatives de la Unió Europea que afectin competències o interessos de la Generalitat i del programa de treball de la Comissió Europea".

La novetat d'aquesta col·laboració que ha endegat el Govern en la desena legislatura per prestar suport al Parlament, a més d'introduir l'element europeu en el seu treball quotidià, li permet conèixer amb antelació les iniciatives legislatives de la UE que s'acabaran incorporant en l'ordenament jurídic català.

3. El control polític sobre el Govern

A més d'aprovar lleis, el Parlament també controla l'acció política i de govern per mitjà dels mecanismes previstos al seu Reglament i que configura un sistema de contrapesos de poder (*checks and balances*).



Finalment, el Govern també ha analitzat el Programa de treball de la Comissió Europea que conté l'agenda legislativa de la UE i, per tant, amb implicacions en el control del principi de subsidiarietat. Aprofundir en aquest document li ha permès poder saber cap a on vol legislar Europa, ja que l'executiu comunita-

Amb la funció de control, també denominada activitat rogatòria, el Parlament demana explicacions al Govern sobre les actuacions dutes a terme, o bé sobre el seu capteniment en matèries i polítiques de la seva competència, sense que això impliqui qüestionar directament la relació de confiança atorgada a

l'executiu en la votació d'investidura. Principalment, comprèn la doble modalitat de preguntes i interpellacions, però l'evolució de la relació entre ambdós poders ha ampliat el conjunt d'eines al seu abast. Per això, en aquest apartat es comenten també les sessions informatives, els debats parlamentaris de política general i altres eines —com ara les comissions d'investigació— que contribueixen al caràcter dialèctic del fenomen rogatori (pregunta-resposta-satisfacció o insatisfacció) per legitimar —o no— decisions de l'executiu en la gestió dels afers públics.

volum d'interpel·lacions, preguntes orals al president i preguntes orals al Govern en ple, si es comparen amb xifres de les legislatures anteriors, malgrat no coincidir en el període de temps.

Des del Govern, els departaments de la Generalitat (vegeu els codis dels departaments²²) han tramitat aquestes iniciatives, preparant els materials per donar resposta i facilitar informació general sobre les polítiques departamentals (per atendre preguntes, interpellacions, sol·licituds d'informació i compareixences en sessions informatives dels seus

INICIATIVES PARLAMENTÀRIES DE CONTROL POLÍTIC AL GOVERN: DADES COMPARADES AMB LEGISLATURES ANTERIORS

Tipus de tramitació	VII legislatura (05.11.2003-08.09.2006) Durada: 2 anys, 9 mesos i 23 dies (5 GP)	VIII legislatura (17.11.2006-05.10.2010) Durada: 3 anys, 11 mesos i 4 dies (6 GP)	IX legislatura (16.12.2010-02.10.2012) Durada: 1 any, 10 mesos i 4 dies (6 GP)	X legislatura (17.12.2012-04.08.2015) Durada: 2 anys, 8 mesos i 10 dies (7 GP)
Interpel·lacions substanciades	234	295	181	334
Preguntes orals al president contestades	235	390	163	336
Preguntes orals al Govern contestades en Ple	338	416	259	573
Preguntes orals contestades en Comissió	101	1.676	973	702
Preguntes amb resposta escrita contestades	15.118	34.724	21.170	20.382
Sessions informatives substanciades	151	143	106	136
Sol·licituds d'informació i documentació	260	880	226	363

El quadre comparatiu entre legislatures confirmen la tendència marcadament a l'alça d'aquesta funció i que s'ha intensificat de manera notable en les darreres legislatures.

Des del començament de la legislatura, el control polític del Govern ha estat intens, un fet que es pot explicar, en part, per la presència d'un grup més dins l'arc parlamentari i que reforça el paper del Parlament com a peça clau del sistema democràtic institucional.

Aquest major control parlamentari de l'executiu es visualitza especialment en el gran

consellers). Pel que fa a les matèries tractades, el volum més elevat de tramitació ha

²² Codis dels departaments de la Generalitat de Catalunya: Presidència (PRE); Governació i Relacions Institucionals (GRI); Economia i Coneixement (ECO); Ensenyament (ENS); Salut (SLT); Interior (INT); Territori i Sostenibilitat (TES); Cultura (CLT) Agricultura, Ramaderia, Pesca, Alimentació i Medi Natural (AAM i ARM); Benestar Social i Família (BSF); Empresa i Ocupació (EMO), i Justícia (JUS). Resolució PRE/4169/2010, de 22 de desembre, per la qual s'estableix la nova codificació dels departaments en què s'estructura la Generalitat de Catalunya, i Resolució PRE/1365/2015, de 22 de juny, per la qual es determina el codi del Departament d'Agricultura, Ramaderia, Pesca i Alimentació.

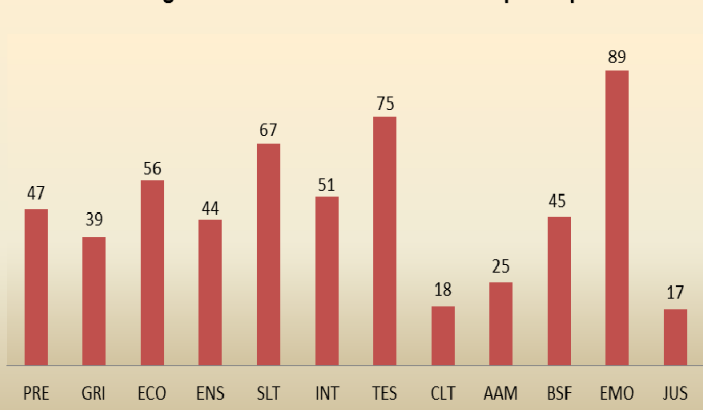
correspost als departaments de Governació i Relacions Institucionals (22%); de Salut (15%); de Territori i Sostenibilitat (12%); d'Interior (10%); de Benestar Social i Família (9%), i d'Ensenyament (8%).

3.1. Les preguntes orals al president i al Govern

Les preguntes al Govern, com a instruments de control polític i, més concretament, les preguntes al president, permeten copsar l'opinió o el capteniment sobre les qüestions de més interès o de més actualitat de la vida política del país.

Els grups han plantejat 336 preguntes al president amb ocasió de la sessió de control que té lloc a l'inici de cada sessió plenària ordinària, amb preguntes que s'han centrat majoritàriament en aspectes de política general i de relleu institucional. Una temàtica destacada de la legislatura ha estat el procés del dret a decidir i la consulta sobre el futur de Catalunya, incloses les relacions institucionals amb l'Estat i el diàleg per donar suport a aquest procés. També s'ha preguntat sobre el dèficit exigít per l'Estat; els casos de corrupció i la regeneració democràtica i, en la mateixa mesura, sobre qüestions de connotació econòmica sobre les actuacions del Govern per fer front a la crisi i mantenir l'estat del benestar.

Preguntes orals en Ple substanciades per departament



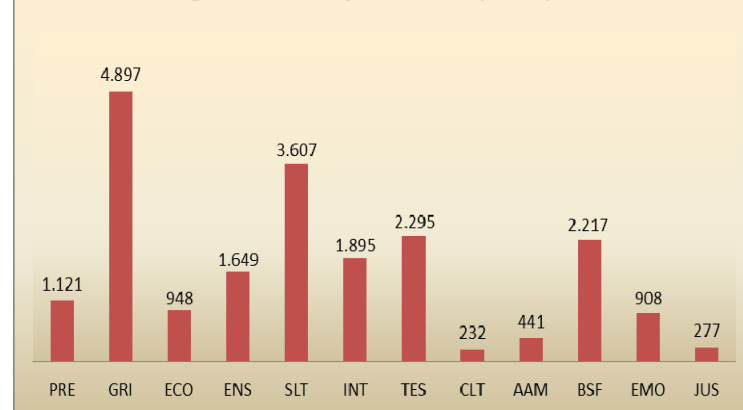
En el torn de la sessió de control al Govern, els consellers i conselleres han respost oralment 573 preguntes formulades pels grups parlamentaris. El volum més elevat de preguntes s'han centrat en els àmbits compe-

tencials dels consellers d'Empresa i Ocupació (16%), de Territori i Sostenibilitat (13%), de Salut (12%), d'Economia i Coneixement (10%) i d'Interior (9%).

3.2. Les preguntes escrites

En conjunt, el Govern ha respost també més de 20.000 preguntes parlamentàries per escrit. Aquest important volum de respostes escrites que s'ha centrat principalment en els àmbits competencials dels departaments de Governació i Relacions Institucionals (24%), de Salut (18%), de Territori i Sostenibilitat (11%) i de Benestar Social i Família (11%).

Preguntes amb resposta escrita per departament



3.3. Les interpel·lacions

El Govern ha debatut 334 interpel·lacions que han estat plantejades pels grups parlamentaris, un volum molt superior al de les legislatures anteriors. Aquest instrument de control sobre els motius i propòsits de l'actuació de l'executiu en qüestions de política general ha permès a l'executiu facilitar explicacions sobre una determinada política i ha donat lloc a debatre, en seu parlamentària, aspectes de l'actualitat política molt diversos.

Per departaments, els àmbits competencials que han estat més interpel·lats han estat els corresponents a Economia i Coneixement (14%), Empresa i Ocupació (14%), Salut (11%), Governació i Relacions Institucionals (10%), Presidència (10%) i Benestar Social i Família (10%).

3.4. Les sessions informatives de membres del Govern

A l'inici de la legislatura es van fer les compareixences inicials dels membres de l'executiu per informar dels objectius i les línies d'actuació de cada departament. En destaca la del president de la Generalitat davant el Ple el gener de 2013,²³ per informar de l'organització i composició del Govern i també la compareixença de febrer per informar de les propostes per a la regeneració democràtica.²⁴ A final de la legislatura, el juliol de 2015, també va tornar a comparèixer davant el Ple per explicar la nova composició del Govern.²⁵

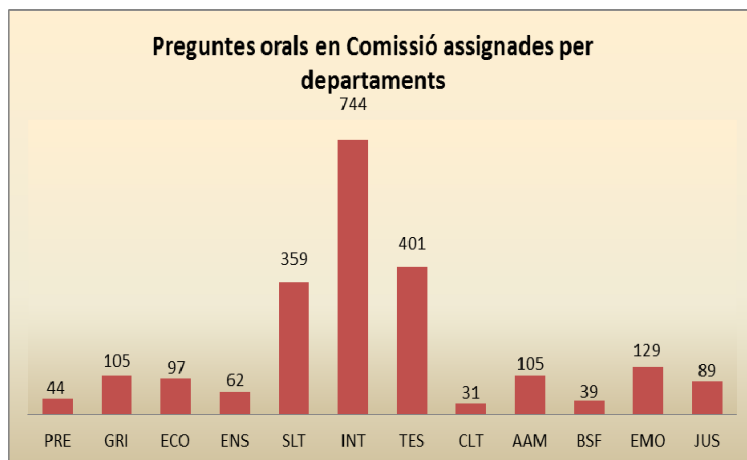
A principis de la legislatura el president va comparèixer dues vegades davant el Ple per informar de l'organització i composició del Govern i per fer propostes de regeneració democràtica. Al final va comparèixer de nou per explicar la remodelació del Govern

Els consellers han assistit davant les comissions parlamentàries en 141 ocasions per informar sobre qüestions i actuacions concretes dels seus departaments, relacionades amb el desplegament de les diferents polítiques públiques, o per respondre preguntes orals en comissió plantejades pels grups sobre actuacions concretes de l'àmbit respectiu o per explicar les previsions pressupostàries de cada departament. Per departaments, els consellers que més han comparegut han estat: el conseller d'Interior (amb 26 sessions informatives), la consellera de Benestar i Família (amb

21), el conseller de Salut (20) i el conseller d'Empresa i Ocupació (18).

Han tingut lloc menys sessions informatives que en anteriors legislatura, però aquest descens ha quedat substituït per una major presència del Govern per respondre preguntes orals davant les comissions atès que els grups de l'oposició opten per presentar preguntes orals en comissió, més eficaces i de tràmit més simple a l'hora d'aconseguir la compareixença d'un membre del Govern al Parlament per donar compte de determinats fets, informacions o decisions en relació amb algun assumpte concret.

Així, pel que fa a les preguntes orals que els consellers i conselleres responen en comissió, els grups n'han plantejat 2.205 en total, de les quals 702 han pogut ser contestades coincidint amb sessions informatives. Els tres departaments que n'han concentrat més han estat el d'Interior (34%), el de Territori i Sostenibilitat (18%) i el de Salut (16%).



3.5. Els debats generals sobre l'acció política i de govern

Durant la desena legislatura han tingut lloc sis debats generals sobre l'acció política i de govern. Dos corresponen als debats preceptius sobre l'orientació política general del Govern que inicien, tradicionalment, el curs parlamentari. Els altres quatre han estat debats monogràfics per aprofundir en el seguiment públic de l'actuació del Govern i sobre la situació de la joventut, la pobresa i les desigualtats, el món agrari i el sistema sanitari.

23. Compareixença del president de la Generalitat per donar compte de l'estructura i la composició del Govern (350-00001/10) en la sessió plenària del 23 de gener de 2013 ([DSPC-P 4](#), de 23.01.2013).

24. Compareixença del president de la Generalitat per informar sobre les cimeres amb els representants dels organismes de control institucional i presentar propostes per a la regeneració democràtica (núm. tram. 350-00003/10) a la sessió plenària de 27 de febrer de 2013 ([DSPC-P 7](#), de 27.02.2013). Vegeu [Propostes i reflexions del President de la Generalitat en matèria de transparència i regeneració democràtica](#), de 22 de febrer de 2013.

25. Compareixença del president de la Generalitat davant el Ple per a donar compte de la composició del Govern (núm. tram. 350-00005/10) en la sessió plenària de 7 de juliol de 2015 ([DSPC-P 114](#), de 7.07.2015).

Són debats que serveixen per analitzar polítiques públiques de gran rellevància ciutadana, de caire més institucional, o el desenvolupament de l'autogovern, tant des de la vessant normativa com econòmica.

Cal recordar que els debats monogràfics permeten a la Cambra aprofundir en el coneixement i en el seguiment públic de l'actuació del Govern, i incideixen en el programa governamental atès que el debat es clou amb una resolució d'impuls de l'acció de l'executiu (vegeu la llista de debats generals de la X legislatura en l'annex 4).

3.5. a) Els debats de política general

El debat sobre l'orientació política general del Govern dona inici al període de sessions del setembre i permet a l'executiu exposar els resultats de les actuacions governamentals desplegades i presentar el seu programa per al nou curs polític, indicant les principals prioritats del curs parlamentari que arrenca.

Com a eina de control al Govern, aquest debat ofereix a la cambra verificar com avança l'obra de govern exposada durant la investidura, però també funciona com un instrument d'impuls polític, ja que es clou amb l'aprovació d'una resolució que fixa directrius per a l'acció governamental i permet incidir en matèries de política general referides als principals sectors sobre els quals recau la responsabilitat de governar. A la X legislatura han tingut lloc dos debats de política general.

En el **primer debat de política general** (del 25 al 27 de setembre de 2013)²⁶, el president Artur Mas va tractar de quatre punts del seu programa polític i en els reptes i millores de les polítiques públiques i de l'acció governamental. Pel que fa al programa polític: primer, el procés polític endegat a Catalunya basat en l'exercici del dret a decidir i la transició nacional; segon, la situació i les perspectives de les finances de la Generalitat; tercer, el compor-

tament de l'economia, de l'ocupació i del model de l'estat de benestar, en què va destacar la reforma de l'Administració pública com un projecte important de país i principal repte principal de futur; i, a l'últim, la restitució de la confiança entre les institucions i la ciutadania, la regeneració i la qualitat democràtiques. Sobre aquest darrer punt i per ajudar a revertir la desconfiança política, va recordar que el febrer 2013 es van convocar dues cimeres amb els principals representants dels organismes de control institucional i va proposar un paquet de 51 mesures per a la regeneració democràtica.²⁷

El discurs del president en el debat de política general de 2013 es va centrar en quatre punts: el procés polític, les finances públiques, l'acció de govern en l'àmbit econòmic i social, i la regeneració democràtica

El debat es va cloure amb l'aprovació de la Resolució 323/X²⁸, que s'estructura en 36 apartats diferents, que introdueix elements d'impuls per a l'actuació governamental que abasten des del dret a decidir del poble de Catalunya fins a les diferents polítiques públiques o aspectes més generals de l'acció política i de govern.

En el **segon debat de política general** (dels dies 15, 16 i 17 de setembre de 2014), la intervenció del president de la Generalitat²⁹ va pivotar sobre quatre eixos: 1) repàs de la situació econòmica del país en 10 punts de temes sensibles, per fer palès que Catalunya comença a millorar en àmbits essencials; 2) recordatori dels tres elements que condicionen la millora —l'evolució del projecte europeu; l'operació sistemàtica i continuada de desmuntatge i destrucció de l'autogovern per part del Govern central; i la precarietat de les

26. Discurs del president de la Generalitat, Artur Mas, en el debat sobre l'orientació de política general del Govern de 2013 (tram. 255- 00005/10) ([DSPC sèrie P 29](#), de 25.09.2013).

27. Veg. el document "[Propostes i reflexions del President de la Generalitat en matèria de transparència i regeneració democràtica](#)" de 22 de febrer de 2013.

28. La [Resolució 323/X del Parlament de Catalunya, sobre l'orientació política general del Govern](#) (BOPC 160, de 2.10.2013).

29. Discurs del president de la Generalitat, Artur Mas, en el debat sobre l'orientació de política general del Govern de 2013 (tram. 255- 00005/10) ([DSPC sèrie P 29](#), de 25.09.2013).

finances de la Generalitat— 3) exemples d'una setantena de projectes que ajuden el progrés econòmic, agrupats en quatre grans àmbits: la reactivació econòmica i creació d'ocupació de més qualitat, el benestar i la justícia social; la transparència i la qualitat democràtica i el bon govern i l'autogovern i la funció pública; i finalment, 4) el procés polític de Catalunya basat en l'exercici del dret a decidir, la transició nacional i la consulta. Amb referències a la crisi constitucional actual, marcada per les divergències entre l'Estat central i Catalunya.

A tall de resum, el president va recordar quatre missatges principals. Primer, la recuperació. Segon, el Govern treballa en tots els fronts per aixecar el país i té molts projectes en marxa o en cartera, malgrat tenir unes finances públiques delicades. Tercer, la determinació ferma del Govern amb el dret a decidir i la consulta dins un full de ruta ben traçat. Quart, la regeneració democràtica que ha portat el Govern a instaurar un sistema de bones pràctiques i a lluitar contra les irregularitats.

El debat es va cloure amb l'aprovació de la Resolució 776/X³⁰ estructurada en una quarantena d'apartats diferents que abasten des del futur polític de Catalunya i la creació d'estructures d'estat; la transparència i la qualitat democràtica i la lluita contra la corrupció, fins a les diferents polítiques públiques i aspectes més generals de l'acció política i de govern. Per tant, a més d'assenyalar les conclusions del debat, introdueix elements d'impuls per a l'actuació governamental. En el primer apartat de la Resolució 776/X, sobre el futur polític de Catalunya, el Parlament dona suport a l'organització de la consulta del 9 de novembre (9N) i insta el president de la Generalitat a convocar-la. Un altre dels punts clau de la Resolució tracta de les estructures d'estat i, concretament, el Parlament insta el Govern a planificar-ne la seva creació, amb propostes legislatives i a iniciar un procés de negociació amb l'Estat després del 9N. La Resolució, però, també conté directrius sobre aspectes generals de l'acció política i de govern, com ara la hisenda pròpia, la sostenibilitat de les finances



Foto: Parlament de Catalunya

30. [Resolució 776/X del Parlament de Catalunya, sobre l'orientació política general del Govern](#) (BOPC 393, de 23.09.2014).

públiques o el sistema financer i les polítiques públiques.

3.5. b) Els debats monogràfics

Els debats monogràfics permeten debatre sobre diversos temes que tenen a veure amb l'acció governamental de polítiques públiques de gran rellevància ciutadana, però també de caire més institucional.³¹ En la desena legisla-

31. La majoria de debats, dotze en total, van tenir lloc en la I legislatura (1980-1984), per tractar sobre: el programa d'actuació econòmica del Govern de la Generalitat (1980); els traspassos de serveis de l'Estat a la Generalitat (1980); la situació política creada arran dels esdeveniments al Congrés dels Diputats a Madrid (1981); l'atur (1981); els acords en matèria de concertació autonòmica signats entre el president del Govern i el secretari general del PSOE (1982); l'estudi del Projecte de Llei del Fons de Compensació Interterritorial (1982); les darreres inundacions a Catalunya (1982); la política agrària (1983); la política autonòmica (1983); l'acció política del Govern en relació amb la política econòmica i la lluita contra l'atur (1983); la política de normalització lingüística (1983), i l'organització de l'Administració i la funció pública a Catalunya (1983). En la II legislatura (1984-1988) es van fer quatre debats sobre: la sanitat a Catalunya (1985); l'Estatut d'autonomia (1987); les conseqüències econòmiques per a Catalunya derivades de la integració d'Espanya al mercat comú (1987); i l'acció política i de govern en relació amb la situació del joc a Catalunya (1987). En la III legislatura (1988-1992) es van fer dos debats: sobre l'acció política i de Govern en relació amb la política territorial (1990), i el grau d'adequació a la Comunitat Europea, des d'un punt de vista legal, tècnic, formatiu i d'organització empresarial, tenint especialment presents els efectes de l'Acta Única Europea (1990). En la IV legislatura (1992-1995) es van debatre mitja dotzena de temàtiques: l'acció política i de govern en matèria d'agricultura (1992); el Tractat de Maastricht (1992); la situació de la indústria a Catalunya (1992); la situació i les perspectives del turisme a Catalunya (1992); l'acció política i de govern entorn al règim local i la situació política dels ajuntaments a Catalunya (1993), i la previsió i l'extinció d'incendis a Catalunya (1994). En la V legislatura (1995-1999) novament es van fer sis debats per tractar sobre: el desenvolupament de l'autogovern (1996); l'acció política i de govern en relació amb l'atur i la creació d'ocupació a Catalunya (1997); la situació actual de la política agrària (1998); la política general del Govern en relació amb la prevenció i l'extinció d'incendis a Catalunya, arran dels incendis forestals produïts els dies 18, 19, 20 i 21 de juliol de 1998 (1998); la política educativa (1999), i, per acabar, la política social i el benestar (1999). En la VI legislatura (1999-2003) es van fer cinc debats sobre: els mitjans audiovisuals a Catalunya (1999); la política educativa referent al primer cicle d'educació infantil (0-3 anys) (2000); la gestió i el model de la formació ocupacional a Catalunya (2000); el finançament autonòmic (2001); la sinistralitat laboral (2002).

tura han tingut lloc quatre debats sobre la joventut, la pobresa, el món agrari i la salut pública.

El debat monogràfic sobre la situació de la joventut (dies 24 i 25 de juliol de 2013)

El primer debat monogràfic de la legislatura tenia dos objectius: d'una banda, diagnosticar els efectes econòmics, laborals i socials de la crisi sobre aquest col·lectiu, i, de l'altra, proposar actuacions concretes per ajudar a millorar la situació dels joves, principalment en l'àmbit ocupacional, de l'habitatge, l'emancipació juvenil, la formació i l'ensenyament universitari. Va permetre al Govern exposar les polítiques de joventut i a tots els grups parlamentaris posicionar-se sobre això. Es va cloure amb l'aprovació de la Resolució 301/X, que recull un conjunt de directrius dins dels àmbits competencials dels diferents departaments³² i identifica un conjunt d'actuacions que ha d'emprendre l'executiu per atendre les necessitats del col·lectiu de joves. L'ampli paquet de mesures en polítiques de joventut d'aquesta Resolució comprèn aspectes com ara la formació, l'ocupació i l'accés al mercat laboral, l'accés a l'habitatge, la salut, la participació i

En la VII legislatura (2003-2006) l'únic debat que va tenir lloc es va dedicar a l'acció política i de govern en relació amb l'evolució dels fets del barri del Carmel, de Barcelona, i amb les conclusions de l'expedient informatiu obert arran d'aquests fets (2005). A la VIII legislatura (2006-2010) es van fer quatre debats sobre: el desplegament de l'Estatut d'autonomia (2007); el nou model de finançament (2009); la situació econòmica i les mesures del Govern per a fer-hi front (2010) i el món agrari (2010). En la IX legislatura (2010-2012) es van fer dos debats sobre: la reforma constitucional (2011) i les polítiques d'impuls a la reactivació econòmica (2012); i també dos debats que no es poden considerar monogràfics en sentit estricte ("semimonogràfics") per tractar de: la Proposta del Govern relativa al pacte fiscal (2012) i sobre el pla de mesures del Govern per estalviar 1.500 milions d'euros i el debat del pla econòmic i financer de reequilibri de la Generalitat 2012-2014 (2012).

32. La [Resolució 301/X](#) del Parlament de Catalunya, sobre la situació de la joventut (BOPC 132, de 31.07.2013) conté directrius per al Govern agrupades en catorze apartats: 1) el marc general de la qualitat democràtica; competències i dotació pressupostària; 2) l'educació; 3) la política econòmica; 4) el treball; 5) la salut; 6) les polítiques de prevenció i d'integració; 7) la justícia; 8) l'emancipació i el dret a l'habitatge; 9) la cultura; 10) el moviment associatiu; 11) l'esport; 12) el transport i la seguretat viària; 13) el món rural; 14) el seguiment i l'avaluació de la situació dels joves.

l'emancipació juvenil, que s'inclouen en els àmbits competencials dels diferents departaments i s'hauran d'endegar en els propers mesos.

El debat monogràfic sobre l'increment de la pobresa i les desigualtats a Catalunya (de 12 de març de 2014)

L'objectiu d'aquest debat específic era tractar sobre l'increment de la pobresa i de les desigualtats a Catalunya amb un ampli guió de debat, inclosa la pobresa energètica. Durant la intervenció del president es va remarcar la màxima importància que dona el Govern al tractament de la pobresa i de l'augment de les partides destinades a polítiques socials, que han pujat dins dels pressupostos. També va aprofitar la seva intervenció per demanar als grups que fessin propostes realistes amb l'objectiu que del debat en sortissin solucions el més pactades possible. Alhora, va insistir en el fet que el país genera recursos suficients per fer polítiques socials en majúscules, però que fallen els instruments capitals, ja que no es poden recaptar impostos, no es poden fixar els dèficits i no es pot legislar en temes bàsics. En el debat també van intervenir diferents membres del Govern per explicar les polítiques que impulsen els seus departaments per lluitar contra la pobresa. El resultat va ser la Resolució 577/X, sobre l'increment de la pobresa i les desigualtats.³³



Foto: DGRIP

El debat monogràfic sobre el món agrari (dies 9 i 11 de juliol de 2014)

Aquest debat va permetre abordar, de manera integral, la situació del món agrari català. Hi van intervenir el conseller d'agricultura i el president de la Generalitat i es va cloure amb l'aprovació de la Resolució 739/X, amb un conjunt de mesures per fomentar i defensar el sector,³⁴ com ara demanar al govern que garanteixi el finançament del programa de desenvolupament rural, o que elabori un pla per eradicar les espècies invasores i que dissolgui les quatre cambres agràries i creï la Fundació de la Pagesia de Catalunya; o reclamar al govern espanyol adequar el repartiment de la política agrària comuna (PAC) a les necessitats del sector primari català i un règim transitori de retribucions econòmiques per a les plantes de purins.

No és el primer cop que la cambra destina una sessió plenària al món agrari. Des que el 1980 es va reinstaurar la institució parlamentària és la cinquena vegada que es dedica un debat específic per tractar de política agrària, els anteriors van ser a la I legislatura (1983), la IV legislatura (1992), la V legislatura (1998) i a la VIII legislatura (2010).

El debat monogràfic sobre el sistema sanitari públic de salut (dies 17 i 19 de juny de 2015)

En el darrer debat monogràfic de la legislatura van intervenir el conseller de Salut i el president de la Generalitat. El primer va demanar un treball conjunt per part dels grups parlamentaris per acordar un Pacte nacional de salut i va aprofitar per apuntar, entre d'altres, els reptes del model català de salut, polítics, econòmics i d'atenció sanitària. El president, al seu torn, va afegir tres reflexions sobre el model català de salut: un model que funciona, que s'ha fet entre tots al llarg de trenta-cinc anys i que s'ha mantingut malgrat la disminució dels recursos que s'hi destinen; també va lamentar que la comissió parlamentària de salut no hagi arribat encara a aprovar un Pacte nacional de salut. Al final es va aprovar la Re-

33. [Resolució 577/X](#), sobre l'increment de la pobresa i les desigualtats (BOPC 284, de 18.03.2014).

34. [Resolució 739/X](#), sobre el món agrari (BOPC 365, de 16.07.2014, pàg. 3).

solució 1069/X sobre el sistema públic de salut.³⁵

3.6. Les comissions d'investigació

Les comissions d'investigació (CI) són una eina més de la Cambra per completar les seves funcions de control parlamentari del Govern que li permet investigar sobre situacions socials, econòmiques o polítiques determinades.³⁶ Malgrat que la doctrina ha posat de manifest que a Catalunya aquest instrument de control de l'executiu té una eficàcia limitada,³⁷ cal dir que és la cambra autònoma amb la regulació més precisa.³⁸

L'assentament progressiu de la cultura de la responsabilitat dels poders públics (*accountability*) s'ha plasmat en la proliferació d'aquest tipus de comissions. Tret de la primera legislatura, en què se'n van constituir sis, el Parlament no n'havia tingut tantes com en aquests darrers tres anys.³⁹ De fet, a la desena legisla-

tura se n'han constituït quatre —que han pogut cloure els treballs— per investigar sobre l'actuació de les caixes, l'àmbit sanitari, la fallida de Spanair i el frau i l'evasió fiscal (vegeu la llista de comissions d'investigació en l'annex 5).

1. La Comissió d'Investigació sobre les Possibles Responsabilitats Derivades de l'Actuació i la Gestió de les Entitats Financeres i la Possible Vulneració dels Drets dels Consumidors va reprendre les tasques iniciades per la CI de la passada legislatura i va ser la primera vegada que el Parlament va traslladar a la fiscalia la incompareixença de persones cridades davant la comissió.
2. La Comissió d'Investigació sobre la Gestió en l'Àmbit Sanitari i les Relacions entre el Sector Públic Sanitari i les Empreses també va reprendre les tasques iniciades a la IX legislatura per fiscalitzar el sistema sanitari català i part de les conclusions plantejaven la necessitat de reformes estructurals i incrementar els mecanismes de control, rendició de comptes i transparència.
3. La Comissió d'Investigació sobre la Fallida de Spanair va ser constituïda pel procediment de creació automàtica perquè la van sol·licitar tots els grups.
4. La Comissió d'Investigació sobre el Fraus i l'Evasió Fiscals i les Pràctiques de Corrupció Política va ser la més mediàtica i la primera que va comptar amb la compareixença d'un president de la Generalitat. A més, els treballs van comptar amb el seguiment de l'Oficina Antifrau de Catalunya.⁴⁰

35. [Resolució 1069/X](#) del Parlament de Catalunya, sobre el sistema públic de salut (BOPC 610, de 25.06.2015, pàg. 5).

36. Tal com ha reconegut el TC en les sentències 177/2002 i 208/2003.

37. Bàsicament perquè no són un poder independent del poder polític; estan dirigides i controlades per la majoria parlamentària i presenten les limitacions inherents al Parlament. PAU VALL, Francesc, "Las comisiones de investigación como instrumento de control del Gobierno en el Parlamento de Catalunya". Parlamento y Control del Gobierno, V Jornadas de la Asociación Española de Letrados de Parlamentarios. Aranzadi, 1998, pàg. 291-302.

38. Les CI tenen una composició proporcional al ple de la cambra i segueixen tres fases de treball: creació de la comissió, elaboració d'un dictamen després d'haver recopilat informació i escoltat els compareixents (segons un pla de treball); i aprovació en el Ple de les conclusions que s'han de comunicar al Govern, sens perjudici que la Mesa pugui comunicar-les també al Ministeri Fiscal.

39. Des del restabliment del Parlament, s'han constituït 21 comissions d'investigació: sis en la **I legislatura**: sobre la central nuclear d'Ascó (1980), sobre l'assalt i el segrest del Banc Central de Barcelona (1981), sobre incendis forestals a Catalunya i l'actuació dels poders públics competents en la matèria (1982), sobre inundacions (1982), sobre el conjunt d'actuacions del Consell Executiu en relació amb l'empresa Rania, SA (1983) i sobre un possible dèficit en els serveis transferits de la Seguretat Social (1984). En la **II legislatura** es van crear tres comissions: sobre maltractaments infligits a menors (1986), sobre els jocs gestionats per l'Entitat Autònoma de Jocs i Apostes (1987) i sobre la seguretat dels habitants de Tarragona i rodalia (1987). En la **III legislatura** no se'n va

constituir cap, en la **IV**, dues: sobre el cas Casinos (1992) i sobre el cas de la urbanització La Riera de Sant Pere de Torelló (1994); en la **V legislatura** tampoc se'n va crear cap, en la **VI**, una sobre presumptes irregularitats en estudis i enquestes d'opinió (2003); en la **VII legislatura** es va crear una CI sobre l'esvoranc al barri del Carmel de Barcelona arran de les obres de construcció del túnel de la línia 9 del metro (2005); en la **VIII legislatura** dues: sobre l'incendi d'Horta Sant Joan (2010) i sobre la gestió del Palau de la Música (2010); i, finalment, en la **IX legislatura** dues més: sobre entitats financeres (2012) i sobre la gestió de l'àmbit sanitari (2012) que no van poder acabar els treballs i s'han tornat a constituir en la X legislatura.

40. L'Oficina Antifrau de Catalunya va fer un informe de seguiment dels treballs d'aquesta CI en què va aprofitar

Les CI tenen principalment una funció de control i poden fixar responsabilitats polítiques del Govern, però també poden influir en la seva orientació política, a banda de la funció pedagògica, pròpia del debat polític, informativa i d'impuls, ja que les conclusions que s'aproven al final dels treballs solen contenir recomanacions per a l'executiu.⁴¹

Finalment, convé destacar que durant legislatura també s'han constituït sis comissions d'estudi (vegeu la llista en l'annex 6), per analitzar qüestions com: el dret a decidir⁴² —un dels grans reptes de legislatura del Govern; l'ús de material antiavalots en esdeveniments de masses; la prospecció i l'explotació d'hidrocarburs no convencionals per mitjà de fracturació hidràulica (el 'fracking'); la reforma horària; la seguretat viària, i l'economia col·laborativa.

4. L'impuls de l'acció política del Govern

Tipus de tramitació	VII legislatura (05.11.2003-08.09.2006) Durada: 2 anys, 9 mesos i 23 dies	VIII legislatura (17.11.2006-05.10.2010) Durada: 3 anys, 11 mesos i 4 dies	IX legislatura (16.12.2010-02.10.2012) Durada: 1 any, 10 mesos i 4 dies	X legislatura (17.12.2012-04.08.2015) Durada: 2 anys, 8 mesos i 10 dies
Mocions aprovades	64	75	126	231
Resolucions aprovades	341	661	696	1.037

Una de les funcions del Parlament és impulsar l'acció política i de govern amb procediments reglamentaris que funcionen al marge dels procediments legislatius, la coneguda

per presentar recomanacions i propostes per fomentar la integritat a les institucions públiques dins de deu àmbits rellevants per controlar la corrupció (la transparència del sector públic, la integritat institucional, el control, o els conflictes d'interès i les incompatibilitats i els partits polítics i el seu finançament, entre d'altres).

41. Osés Abando, Josu. "Las comisiones parlamentarias de investigación. Balance de un modelo a reformar". PAU VALL, Francesc, coord. El control del Gobierno en democracia, XIX Jornadas de la Asociación Española de Letrados de Parlamentos. Aranzadi, 2013, pàg. 235-266.

42. La funció de les comissions d'estudi és analitzar qualsevol assumpte que afecti la societat catalana. La creació i la composició la fixa el ple del Parlament, així les normes de funcionament i l'organització, que poden incorporar especialistes, mentre no superin en nombre els diputats que en son membres. Han d'elaborar un informe i unes conclusions.

funció *d'indirizzo* definida per la doctrina parlamentària italiana i que significa *direcció política*. Ho aconsegueix, principalment, amb les mocions i les resolucions que aprova, uns instruments de gran pes polític, perquè el Govern ha d'informar preceptivament el Parlament sobre el compliment que dona a aquestes directrius d'actuació.

En la pràctica parlamentària, les resolucions i mocions s'han de llegir sempre circumscrites al moment concret i dins la legislatura en què han estat aprovades. Per això, al final del mandat decauen els tràmits relatius a controlar-ne el seu compliment. El nou govern, escollit per un nou Parlament, no està obligat a complir les resolucions i les mocions aprovades per un Parlament que no l'ha escollit, perquè això aniria en contra de la idea de renovació periòdica de les institucions i de la idea de responsabilitat política.⁴³

4.1. Les mocions

L'arrencada de la desena legislatura va ser activa quant a l'aprovació de mocions i així ha perdurat. En gairebé tres anys se n'han aprovat 231, un nombre molt superior a les aprovades en les legislatures anteriors i que deriva de la lògica de les majories en la composició de la cambra en l'actual legislatura. No solament s'ha incrementat el nombre, sinó també

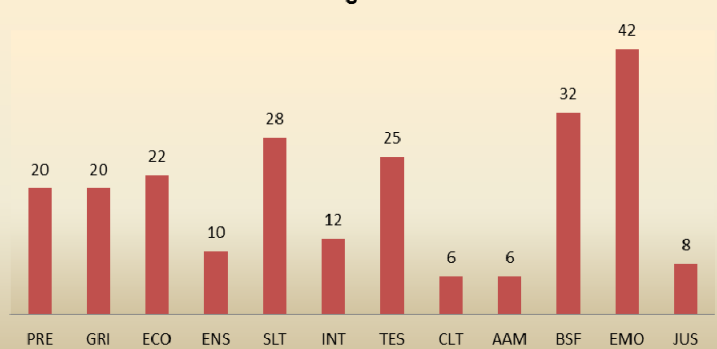
43. El que pot fer un nou parlament és aprovar novament una resolució o moció, i llavors sí que sorgiria l'obligatorietat per part del Govern de justificar-ne el compliment. Vegeu la petició sobre aquest tema que es recull a la [Memòria de la Comissió de Peticions](#) corresponent al període comprès entre l'1 de juliol de 2014 i el 15 de juliol de 2015 (núm. tram. 264-00002/10) ([BOPC 660](#), de 27.07.2015, pàg. 28-29).

la quantitat de mandats al Govern inclosos en cada text aprovat.

L'abast més general de la moció, com a eina d'impuls de l'acció governamental, explica que les mocions aprovades hagin incidit, en bona part, en les polítiques públiques dirigides a reactivar l'economia productiva i la indústria en l'actual context de crisi econòmica i a preservar el model català de l'estat de benestar. Els àmbits competencials que han estat objecte de més mocions aprovades han correspost als departaments d'Empresa i Ocupació (18%), de Benestar Social i Família (14%), de Salut (14%) i de Territori i Sostenibilitat (11%).

Les mocions aprovades contenen un gran nombre d'orientacions que el Govern ha hagut d'implementar dins la seva acció, i reatre'n comptes mitjançant els corresponents informes de compliment davant la cambra.

Mocions assignades als departaments durant la X legislatura



4.2. Les resolucions

A diferència de les mocions, que són iniciatives orientades a impulsar aspectes generals de la política del Govern, les resolucions són —llevat de les que resulten d'un debat general— instruments d'impuls que tracten sobre un aspecte sectorial, més específic o més concret d'una matèria i vinculen políticament l'executiu.⁴⁴

44. Les mocions i les resolucions insten, en general, el Govern, a realitzar alguna acció concreta o bé a adoptar una determinada posició en relació a algun àmbit específic. El control del compliment de les resolucions és anàleg al de les mocions. El termini que té l'executiu per donar compte del seu compliment és de quatre mesos, si

Durant la legislatura s'han aprovat 1.038 resolucions. Si ho comparem amb legislatures anteriors, també s'observa un important increment del recurs a aquest tipus de tramitació parlamentària per impulsar l'acció de Govern pels mateixos motius que els comentats en el cas de les mocions.

Com a tret destacable, i en la línia del gran repte de l'agenda política d'aquesta legislatura, convé destacar que s'han aprovat resolucions sobre "el dret a decidir" i la consulta sobre el futur polític col·lectiu dels catalans, després de debats de gran transcendència política sobre sobirania i integritat territorial de l'Estat.

D'acord amb el mandat parlamentari del final de la legislatura anterior,⁴⁵ els resultats de les eleccions del 25 de novembre de 2012 (25N) i l'Acord per a la transició nacional per garantir l'estabilitat parlamentària signat entre els principals grups parlamentaris (CIU i ERC) van marcar els "tempos" del procés polític —basat en l'exercici del dret a decidir i la transició nacional. En el primer ple de la legislatura, el 23 de gener de 2013, el Parlament va aprovar una declaració de sobirania (Resolució 5/X).⁴⁶ Més endavant, es va aprovar una altra resolució per promoure i mantenir el diàleg amb el Govern de l'Estat (Resolució 17/X) i d'altres resolucions en la mateixa línia; sense oblidar la constitució de la comissió parlamentària d'estudi del dret a decidir; la constitució del Pacte nacional pel dret a decidir;⁴⁷ l'aprovació

el propi text de la resolució no en marca un de més específic (art. 145 i 146 del Reglament del Parlament).

45. A finals de la novena legislatura, en el darrer debat de política general, el Parlament va destacar la necessitat de consultar a la ciutadania sobre el futur del país i la seva Resolució 742/IX demana explícitament promoure una consulta sobre el futur de Catalunya prioritàriament dins la següent legislatura.

46. El 25 de març de 2014 el Tribunal Constitucional va declarar inconstitucional el primer punt de la Resolució 5/X (STC 42/2014), malgrat tractar-se d'una declaració política i sense efectes jurídics vinculants.

47. El Pacte Nacional pel Dret a Decidir (PNDD), constituït el juny de 2013, és un espai de debat i diàleg que ha incorporat la societat civil al procés cap a la consulta. Les seves reunions han estat encapçalades pel president de la Generalitat i la presidenta de la cambra, i han comptat amb l'assistència dels representants de partits polítics, institucions, entitats i associacions, que a través del

de la Llei de consultes populars no referendàries,⁴⁸ o la creació del Consell Assessor per a la Transició Nacional (CATN) per part de l'executiu.⁴⁹

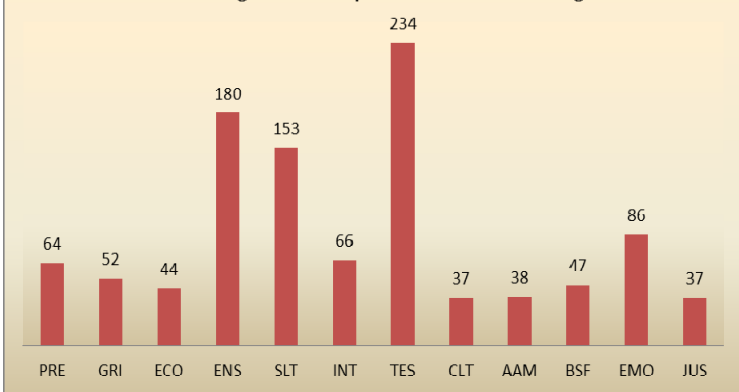
L'opinió doctrinal considera el Síndic una “magistratura de persuasió” per la incidència i eficàcia de les seves resolucions, malgrat que no disposin de caràcter vinculant ni coercitiu. Precisament aquesta funció dels informes del Síndic com una via atípica, però eficaç, per controlar i impulsar l'actuació de l'executiu fan convenient assenyalar dins d'aquest balanç els informes que s'han debatut durant la legislatura.

A banda dels informes anuals que el Síndic ha presentat per retre comptes de la seva activitat (dels anys 2012, 2013 i 2014), en què posa de manifest les problemàtiques que sobresurten en les relacions entre l'Administració i els ciutadans, el Síndic també ha elaborat una vintena d'informes monogràfics per abordar temàtiques concretes com ara la pobresa infantil, la igualtat digital, la malnutrició infantil, la pobresa energètica, l'acolliment infantil, el lleure educatiu, el preu dels transports públics, els drets lingüístics, el projecte Castor, el dret als subministraments bàsics, l'ús de les bases de dades del sistema sanitari català, la tarificació especial en els telèfons per les administracions públiques, i la igualtat d'oportunitats en l'educació infantil de 0-3 anys, els drets de l'infant, i les actuacions de l'Administració en l'àmbit de la prevenció de la tortura (vegeu la llista d'informes monogràfics en l'annex 7).

El Síndic ha assumit noves funcions, com és el cas de l'avaluació externa de l'aplicació de la Llei de la transparència i l'accés a la informació

A més, durant aquesta legislatura el Síndic ha reforçat la seva missió de defensa dels drets de les persones amb dues noves lleis que li han atorgat funcions específiques sobre la transparència i l'accés a la informació (Llei 19/2014) i sobre la no-discriminació per diversitat sexual (Llei 11/2014 sobre lesbianes, gais, bisexuals, transgènere i intersexuals). Quant a la primera, ja que aquest número és un monogràfic sobre la transparència, convé assenyalar que a partir del 2015 el Síndic també controla els compliment de transparència, un fet que podria repercutir en el debat parlamentari, ja que els grups, especialment la

Resolucions assignades als departaments durant la X legislatura



5. Els informes del Síndic de Greuges

Tot i que no és una institució de control de l'acció de govern en el sentit més literal de la funció que exerceix el Parlament, cal destacar que els informes del Síndic de Greuges tenen *de facto* aquest efecte, ja que els grups parlamentaris tendeixen a tenir-los presents quan controlen l'executiu. A més, atès que acostumen a estar acompanyats de recomanacions per a l'Administració, també permeten que els grups parlamentaris puguin emprar-los per suggerir millores de l'acció de govern.

Aquest fet s'explica, bàsicament, per dos motius: perquè la funció de la institució és supervisar el bon funcionament de l'Administració de la Generalitat i, en segon lloc, perquè tots els informes que elabora es presenten i debaten a la cambra, ja sigui en comissió parlamentària o en el Ple.

coordinador del pacte i expresident del Parlament, Joan Rigol, han impulsat un [Manifest](#) i accions per promoure el diàleg entre el Govern de l'estat i el govern català amb vistes a promoure la consulta sobre el futur institucional polític de Catalunya.

48. La STC 31/2015 també ha declarat inconstitucionals alguns preceptes d'aquesta Llei.

49. El CATN va ser creat pel Decret 113/2013, de 12 de febrer, per assessorar el Govern en el procés de “transició nacional” d'acord amb el compromís del president de la Generalitat —expressat en el debat d'investidura— i va elaborar un Llibre blanc de la transició nacional.

majoria de l'oposició, previsiblement hi recorran si el Síndic identifica manca de transparència administrativa.

6. Sinopsi

Aquest balanç intenta oferir una anàlisi de l'activitat parlamentària del Govern, amb una visió comparada i retrospectiva sobre les dades d'aquesta mateixa activitat en legislatures anteriors.

El treball parlamentari del Govern durant la X legislatura ha estat guiat pels postulats de la seva agenda política emmarcada en els set eixos del full de ruta i d'acord amb els tres grans compromisos adquirits a l'inici de la legislatura: la reactivació econòmica, el manteniment de l'estat del benestar i el dret a decidir.

Malgrat que els grups de l'oposició hagin estat crítics amb el Govern — assenyalant una certa paràlisi en considerar que estava centrat bàsicament en el “procés”—⁵⁰ l'anàlisi de les dades sobre la seva activitat parlamentària permeten concloure que la legislatura s'ha caracteritzat per una activitat d'impuls legislatiu important i per una elevada intensitat en l'acció de control i impuls que exerceix la cambra sobre l'executiu.

Pel que fa a la funció d'impuls legislatiu, al final del mandat pertoca valorar el desplegament del desideratú legislatiu de l'executiu i en aquestes línies es pot concloure que ha impulsat, directament o indirectament, la majoria de les mesures previstes a la seva agenda legislativa i ha pogut fer realitat el 38% dels seus compromisos normatius. Si bé el percentatge de lleis amb origen en projectes de l'executiu ha estat menor que en legislatures anteriors (del 72%, en front del 85% a la novena i el 92% a la vuitena) la producció pre-

legislativa ha estat elevada, ja que en tres anys ha presentat 46 projectes de llei i al final de la legislatura estava treballant en una vintena d'avantprojectes. Cal tenir present, a més, que l'executiu ha optat per cedir a la cambra l'impuls de normes d'àmplia rellevància institucional, que inicialment estaven en la seva agenda legislativa, a través de les ponències conjuntes.

Altres dos aspectes significatius dins l'àmbit legislatiu són: en primer lloc, que ha calgut recórrer en més ocasions que en d'altres legislatures a la competència de legislar per respondre a casos d'urgència o extrema necessitat i s'han aprovat 21 decrets llei. I en segon lloc, que s'ha començat a col·laborar amb el Parlament amb l'emissió d'informes puntuals per controlar la possible afectació de les competències autonòmiques dels projectes legislatius de la UE (control del principi de subsidiarietat).

Pel que fa a l'exercici de control parlamentari, l'activitat rogorària desplegada pel Parlament en tres anys ha estat intensa. El Govern ha estat sotmès a una notable pressió controladora i, consegüentment, els seus membres han tingut una gran presència per respondre preguntes orals i debatre interpellacions, les principals eines de control parlamentari que formen el nucli de les relacions “electorat-parlament-govern”. Un volum que es pot explicar, en gran part, per la lògica de les majories en la composició de la cambra en l'actual legislatura (la presència d'un grup més dins l'arc parlamentari) i que constata la intensificació d'aquesta funció de la cambra en els darrers temps.

Aquest control més elevat durant els tres anys es visualitza, especialment, en el volum de preguntes orals. Així, el president de la Generalitat ha respost 336 preguntes, i els consellers, 573, i s'han debatut 334 interpellacions. En total, un volum més elevat que en les dues passades legislatures, quan ja aleshores s'havia arribat a superar els nivells d'anteriors legislatures. Els quatre debats específics i les quatre comissions d'investigació que s'han constituït també se sumen a l'elevat examen parlamentari al qual s'ha sotmès el Govern.

50. Vegeu les interpellacions sobre el balanç de la desena legislatura (tram. 300-00332/10, [DSPC P-117](#), de 21.07.2015) presentada pel GP de Ciutadans i sobre el balanç i sobre les perspectives del Govern del GP d'ICV-EUiA (tram. 300-00333/10, [DSPC P-117](#), de 21.07.2015) o també la Interpel·lació sobre les prioritats de l'acció del Govern (tram. 300-00329/10) promoguda pel GP del PPC ([DSPC P-115](#), de 8.07.2015).

Les matèries que han sobresortit en el debat parlamentari s'han centrat en esdeveniments i situacions de la vida política, econòmica i social del moment. Pel que fa a l'escenari polític i econòmic, destaca especialment el dret a decidir i la consulta sobre el futur polític del poble de Catalunya, incloent les relacions amb l'Estat derivades d'aquest "procés de transició nacional", com són els conflictes competencials, la creació d'estructures d'Estat o la millora del finançament. Pel que fa a l'àmbit social, la pobresa energètica i les execucions hipotecàries, la situació dels joves i les prestacions sanitàries han sobresortit especialment.

El contrapunt a aquesta gran activitat controladora del Parlament es troba, per contra, en les preguntes escrites que —tot i amb un grup més— han estat presentades en un nombre lleugerament menor que en les legislatures anteriors i en el menor volum de sessions informatives que s'han substanciat.

Finalment, la funció d'impuls respecte de l'activitat governamental ha revestit també una notable importància en aquesta legislatura. Ha estat més elevada que a les legislatures anteriors —VII, VIII i IX— en què hi havia una majoria parlamentària més àmplia que donava

suport al Govern i fins a un o dos grups menys dins l'arc parlamentari. Aquests trets expliquen el gran volum de mocions i resolucions aprovades (1.037 i 231 respectivament) que han exigit al Govern implementar l'elevadíssim volum d'orientacions, directrius i mandats derivats d'aquestes eines d'*indirizzo* dins la seva actuació.

En conclusió, la destacada presència i activitat de l'executiu al Parlament ha permès donar a conèixer i posar a debat l'acció governamental en tota la seva amplitud, tot afavorint-ne la publicitat i la transparència com a elements essencials dels sistemes democràtics. Des de l'inici del mandat i fins al final, la transparència ha protagonitzat l'activitat del Govern i també ha marcat el seu treball al Parlament.

En la propera legislatura hi haurà ocasió de comprovar com condicionarà el treball parlamentari del Govern la modificació parcial del Reglament del Parlament. Les noves exigències de transparència, accés a la informació pública i bon govern implicaran per al nou Govern la necessitat d'adequar el seu treball en seu parlamentària a nous tempos, noves exigències, nous procediments i nous estàndards de responsabilitat política.

Annex 1: Llista de projectes de llei presentats al Parlament que no han pogut esdevenir lleis

1. Projecte de llei de mesures extraordinàries i urgents per a la mobilització dels habitatges provinents de processos d'execució hipotecària ([200-00045/10](#)).
2. Projecte de llei del Pla estadístic de Catalunya 2016-2019 i de modificació de la Llei 23/1998, de 30 de desembre, d'estadística de Catalunya ([200-00044/10](#)).
3. Projecte de llei de la comunitat catalana a l'exterior ([200-00043/10](#)).
4. Projecte de llei del sòl d'ús agrari ([200-00041/10](#)).
5. Projecte de llei del llibre sisè del Codi civil de Catalunya, relatiu a les obligacions i els contractes ([200-00039/10](#)).
6. Projecte de llei de creació del Registre de traductors i intèrprets judicials per a la seva actuació davant els òrgans judicials amb seu a Catalunya ([200-00038/10](#)).
7. Projecte de llei de l'exercici de les professions titulades i dels col·legis professionals ([200-00030/10](#)).
8. Projecte de llei d'ordenació de les activitats d'espectacles públics i recreatives ([200-00028/10](#)).
9. Projecte de llei de modificació de la Llei 20/2010, del 7 de juliol, del cinema ([200-00019/10](#)).
10. Projecte de llei pel qual es modifiquen diverses lleis en matèria audiovisual i de publicitat institucional per afavorir la transparència i la sostenibilitat del sector de la comunicació ([200-00017/10](#)).
11. Projecte de llei de governs locals de Catalunya ([200-00007/10](#)).
12. Projecte de llei d'ordenació del Sistema de direcció pública professional de l'Administració de la Generalitat de Catalunya i del seu sector públic ([200-00047/10](#)).

Torna

Annex 2: Llista de lleis aprovades pel Parlament a la X legislatura

1. [Llei 1/2013](#), de 16 de juliol, del tipus impositiu aplicable a les transmissions patrimonials oneroses de béns immobles (tram. 200-00004/10). DOGC núm. 6422, 22.07.2013.
2. [Llei 1/2014](#), de 27 de gener, de pressupostos de la Generalitat de Catalunya per al 2014 (tram. 200-00010/140, promoguda pel Departament d'ECO). DOGC núm. 6551, 30.01.2014.
3. [Llei 2/2014](#), de 27 de gener, de mesures fiscals, administratives, financeres i del sector públic (tram. 200-00011/10, promoguda pel Departament d'ECO). DOGC núm. 6551, 30.01.2014.
4. [Llei 3/2014](#), del 19 de febrer, d'horaris comercials i de mesures per a determinades activitats de promoció (tram. 202-00026/10). DOGC, 6568, 24.02.2014.
5. [Llei 4/2014](#), de 4 d'abril, de l'impost sobre els dipòsits en les entitats de crèdit (tram. 200-0001/10, promoguda pel Departament d'ECO). DOGC núm. 6600, 9.04.2014.
6. [Llei 5/2014](#), de 8 d'abril, de mesures relatives al Fons de cooperació local de Catalunya dels anys 2013 i 2014 (tram. 200-00018/10, promoguda pel Departament de GRI). DOGC núm. 6602, 11.04.2014.
7. [Llei 6/2014](#), de 10 de juny, de modificació de la Llei 2/1989, del 16 de febrer, sobre centres recreatius turístics, i d'establiment de normes en matèria de tributació, comerç i joc (tram. 200-00008/10, promoguda pel Departament d'ECO). DOGC núm. 6641, 11.06.2014.
8. [Llei 7/2014](#), del 25 de juny, de modificació de la Llei 1/2006, del 16 de febrer, de la iniciativa legislativa popular (tram. 202-00013/10). DOGC núm. 6652, 27.06.2014.
9. [Llei 8/2014](#), de 3 de juliol, de fusió dels col·legis de titulats mercantils i empresarials de Barcelona, Girona, Lleida i Tarragona, del Consell de Col·legis de Titulats Mercantils i Empresarials de Catalunya i del Col·legi d'Economistes de Catalunya en el Col·legi d'Economistes de Catalunya (tram. 200-00021/10, promoguda pel Departament de JUS). DOGC núm. 6661, 10.07.2014.
10. [Llei 9/2014](#), de 31 de juliol, de seguretat industrial dels establiments, les instal·lacions i els productes (tram. 200-00006/10, promoguda pel Departament d'EMO). DOGC núm. 6679, 5.08.2014.
11. [Llei 10/2014](#), del 26 de setembre, de consultes populars no referendàries i d'altres formes de participació ciutadana (tram. 202-00029/10). DOGC núm. 6715, 27.09.2014.
12. [Llei 11/2014](#), del 10 d'octubre, per a garantir els drets de lesbianes, gais, bisexuals, transgènere i intersexuals i per a eradicar l'homofòbia, la bifòbia i la transfòbia (tram. 202-00035/10). DOGC núm. 6730, 17.10.2014.
13. [Llei 12/2014](#), del 10 d'octubre, de l'impost sobre l'emissió d'òxids de nitrogen a l'atmosfera produïda per l'aviació comercial, de l'impost sobre l'emissió de gasos i partícules a l'atmosfera produïda per la indústria i de l'impost sobre la producció d'energia elèctrica d'origen nuclear (tram. 200-00016/10, promoguda pel Departament d'ECO). DOGC núm. 6730, 17.10.2014.
14. [Llei 13/2014](#) d'accessibilitat (tram. 200-00002/10, promoguda pel Departament d'BSF). DOGC núm. 6742, 4.11.2014.
15. [Llei 14/2014](#), del 13 de novembre, de modificació de les lleis 22/1985, de creació del Col·legi Professional de Periodistes de Catalunya; 12/1998, de creació del Col·legi de Publicitaris i Relacions Públiques de Catalunya; 11/2003, de creació del Col·legi Professional de Disseny Gràfic de Catalunya, i 24/2003, de creació del Col·legi Professional de l'Audiovisual de Catalunya (tram. 200-00025/10, promoguda pel Departament de JUS). DOGC núm. 6753, 19.11.2014.
16. [Llei 15/2014](#), del 4 de desembre, de l'impost sobre la provisió de continguts per part de prestadors de serveis de comunicacions electròniques i de foment del sector audiovisual i la difusió cultural digital (tram. 200-00023/10, promoguda pel Departament de CLT). DOGC núm. 6767, 10.12.2014.

17. [Llei 16/2014](#), del 4 de desembre, d'acció exterior i de relacions amb la Unió Europea (tram. 200-00009/10, promoguda pel Departament de PRE). DOGC núm. 6768, 11.12.2014.
18. [Llei 17/2014](#), del 23 de desembre, de representativitat de les organitzacions professionals agràries (tram. 200-00031/10, promoguda pel Departament d'ARP). DOGC núm. 6779, de 30.12.2014. DOGC núm. 6779, de 30.12.2014.
19. [Llei 18/2014](#), del 23 de desembre, de modificació de la Carta municipal de Barcelona (tram. 200-00036/10, promoguda pel Departament de GRI). Tram. 200-00036/10. DOGC núm. 6779, de 30.12.2014.
20. [Llei 19/2014](#), del 29 de desembre, de transparència, accés a la informació pública i bon govern (Tram. 202-00056/10). DOGC núm. 6780, de 31.12.2014.
21. [Llei 20/2014](#), de 29 de desembre, de modificació de la Llei 22/2010, del 20 de juliol, del Codi de consum de Catalunya, per a la millora de la protecció de les persones consumidores en matèria de crèdits i préstecs hipotecaris, vulnerabilitat econòmica i relacions de consum (tram. 200-00003/10, promoguda pel Departament de EMO). DOGC núm. 6780, de 31.12.2014.
22. [Llei 21/2014](#), del 29 de desembre, del protectorat de les fundacions i de verificació de l'activitat de les associacions declarades d'utilitat pública. Tram. 200-00014/10, promoguda pel Departament de JUS) 202-00033/10 i 202-00041/10. DOGC núm. 6780, de 31.12.2014.
23. [Llei 1/2015](#), del 5 de febrer, del règim especial d'Aran (tram. 202-00055/10). DOGC núm. 6810, 13.02.2015.
24. [Llei 2/2015](#), de l'11 de març, de pressupostos de la Generalitat de Catalunya per al 2015 (tram. 200-00033/10, promoguda pel Departament d'ECO). DOGC núm. 6830, 13.03.2015.
25. [Llei 3/2015](#), de l'11 de març, de mesures fiscals, financeres i administratives (tram. 200-00034/10, promoguda pel Departament d'ECO). DOGC núm. 6830, 13.03.2015.
26. [Llei 4/2015](#), del 23 d'abril, de creació de la comarca del Moianès (tram. 200-00042/10, promoguda pel Departament de GRI). DOGC núm. 6862, 30.04.2015.
27. [Llei 5/2015](#), del 13 de maig, de modificació del llibre cinquè del Codi civil de Catalunya, relatiu als drets reals (tram. 200-00005/10, promoguda pel Departament de JUS). DOGC núm. 6875, de 20.05.2015.
28. [Llei 6/2015](#), del 13 de maig, d'harmonització del Codi civil de Catalunya (tram. 200-00012/10, promoguda pel Departament de JUS). DOGC núm. 6875, de 20.05.2015.
29. [Llei 7/2015](#), del 14 de maig, de modificació de la Llei 3/2008, de l'exercici de les professions de l'esport (tram. 200-00015/10, promoguda pel Departament de PRE). DOGC núm. 6875, de 20.05.2015.
30. [Llei 8/2015](#), del 10 de juny, de creació del municipi de Medinyà (tram. 202-00075/10). DOGC núm. 6892, 15.06.2015.
31. [Llei 9/2015](#), del 12 de juny, de modificació de la Llei 7/2007, de l'Agència Tributària de Catalunya, per a l'ordenació dels cossos tributaris d'adscripció exclusiva a l'Agència (tram. 200-00032/10, promoguda pel Departament d'ECO). DOGC núm. 6895, 18.06.2015.
32. [Llei 10/2015](#), del 19 de juny, de formació i qualificació professionals (tram. 200-00027/10, promoguda pel Departament d'EMO). DOGC núm. 6899, 25.06.2015.
33. [Llei 11/2015](#), del 29 de juny, de modificació de la Llei 6/2003, del 22 d'abril, de l'estatut dels expresidents de la Generalitat (tram. 202-00065/10). DOGC núm. 6906, 06.07.2015.
34. [Llei 12/2015](#), del 9 de juliol, de cooperatives (tram. 200-00020/10, promoguda pel Departament d'EMO). DOGC núm. 6914, 16.07.2015.
35. [Llei 13/2015](#), del 9 de juliol, d'ordenació del sistema d'ocupació i del Servei Públic d'Ocupació de Catalunya (tram. 200-00029/10, promoguda pel Departament d'EMO). DOGC núm. 6914, 16.07.2015.
36. [Llei 14/2015](#), de 21 de juliol, de l'impost sobre els habitatges buits, i de modificació de normes tributàries i de la Llei 3/2012 (tram. 200-00024/10, promoguda pel Departament d'ECO). DOGC núm. 6919, de 23.07.2015.

37. [Llei 15/2015](#), de 21 de juliol, de l'Agència per a la Qualitat del Sistema Universitari de Catalunya (tram. 200-00026/10, promoguda pel Departament d'ECO). DOGC núm. 6919, de 23.07.2015.
38. [Llei 16/2015](#), de 21 de juliol, de simplificació de l'activitat administrativa de l'Administració de la Generalitat i dels governs locals de Catalunya i d'impuls de l'activitat econòmica (tram. 200-00037/10, promoguda pel Departament de GRI). DOGC núm. 6920, 24.07.2015.
39. [Llei 17/2015](#), de 21 de juliol, d'igualtat efectiva de dones i homes (tram. 202-00052/10). DOGC núm. 6919, de 23.07.2015.
40. [Llei 18/2015](#), de 29 de juliol, de les organitzacions interprofessionals agroalimentàries. (tram. 200-00040/10, promoguda pel Departament d'ARP). DOGC núm. 6927, de 4.08.2015.
41. [Llei 19/2015](#), de 29 de juliol, d'incorporació de la propietat temporal i de la propietat compartida al llibre cinquè del Codi civil de Catalunya (tram. 200-00022/10, promoguda pel Departament de JUS). DOGC núm. 6927, de 4.08.2015.
42. [Llei 20/2015](#), de 29 de juliol, de modificació de la Llei 10/2001, de 13 de juliol, d'arxius i documents (tram. 200-00046/10, promoguda pel Departament de CLT). DOGC núm. 6927, de 4.08.2015.
43. [Llei 21/2015](#), del 29 de juliol, de finançament del sistema de transport públic de Catalunya (tram. 202-00060/10, origen en una ILP). DOGC núm. 6927, de 4.08.2015.
44. [Llei 22/2015](#), de 29 de juliol, de modificació de l'article 6 del Text refós de la Llei de protecció dels animals (tram. 202-00050/10). DOGC núm. 6927, de 4.08.2015.
45. [Llei 23/2015](#), del 29 de juliol, del règim transitori del finançament específic del municipi de Badia del Vallès (tram. 202-00071/10). DOGC núm. 6928, de 5.08.2015.
46. [Llei 24/2015](#), del 29 de juliol, de mesures urgents per afrontar l'emergència en l'àmbit de l'habitatge i la pobresa energètica (tram. 202-00062/10, origen en una ILP). DOGC núm. 6928, de 5.08.2015.
47. [Llei 25/2015](#), del 30 de juliol, del voluntariat i de foment de l'associacionisme (tram. 200-00013/10, promoguda pel Departament d'BSF). DOGC núm. 6930, de 7.08.2015.

Torna

Annex 3: Llista de decrets lleis aprovats a la X legislatura

1. [Decret Llei 5/2012](#), de 18 de desembre, de l'impost sobre els dipòsits en les entitats de crèdit (DOGC núm. 6277, 19.12.2012).
2. [Decret Llei 6/2012](#), de 27 de desembre, de modificació de la disposició addicional tercera de la Llei 10/2011, del 29 de desembre, de simplificació i millorament de la regulació normativa (DOGC núm. 6283, 31.12.2012).
3. [Decret Llei 7/2012](#), de 27 de desembre, de mesures urgents en matèria fiscal que afecten l'impost sobre el patrimoni (DOGC núm. 6282, 28.12.2012; correcció d'errades DOGC núm. 6331, 8.03.2013).
4. [Decret Llei 8/2012](#), de 27 de desembre, de modificació de la Llei 10/2008, de 10 de juliol, del llibre quart del Codi civil de Catalunya, relatiu a les successions (DOGC núm. 6282, 28.12.2012).
5. [Decret Llei 1/2013](#), de 22 de gener, de necessitats financeres del sector públic en pròrroga pressupostària (DOGC núm. 6300, 24.01.2013).
6. [Decret Llei 2/2013](#), de 19 de març, de modificació del règim de millores de la prestació econòmica d'incapacitat temporal del personal al servei de l'Administració de la Generalitat, del seu sector públic i de les universitats públiques catalanes (DOGC núm. 6340, 21.03.2013).
7. [Decret Llei 3/2013](#), de 25 de juny, sobre el règim de millores de la prestació econòmica d'incapacitat temporal del personal funcionari al servei de l'Administració de justícia a Catalunya (DOGC núm. 6405, 27.06.2013).
8. [Decret Llei 4/2013](#), de 22 d'octubre, pel qual s'autoritza l'Institut Català de Finances a constituir una societat anònima perquè actuï com a entitat de crèdit i es modifiquen determinats preceptes del Text refós de la Llei de l'Institut Català de Finances, aprovat pel Decret legislatiu 4/2002, de 24 de desembre (203-00009/10). DOGC núm. 6488, 25.10.2013. [Dictamen del CGE 17/2013](#). Resolució 478/X del Parlament de Catalunya, per la qual es fa pública la **derogació** del Decret Llei 4/2013.
9. [Decret Llei 5/2013](#), de 22 d'octubre, de mesures de racionalització i simplificació de l'estructura del sector públic de la Generalitat de Catalunya (DOGC núm. 6487, 24.10.2013). [Dictamen del CGE 16/2013](#). Resolució 477/X del Parlament de Catalunya, per la qual es fa pública la **derogació** del Decret Llei 5/2013.
10. [Decret Llei 6/2013](#), de 23 de desembre, pel qual es modifica la Llei 22/2010, de 20 de juliol, del Codi de consum de Catalunya (203-00010/10), DOGC núm. 6531, 31.12.2013.
11. [Decret Llei 1/2014](#), de 3 de juny, pel qual es modifica el Text refós de la Llei de taxes i preus públics de la Generalitat de Catalunya, aprovat pel Decret legislatiu 3/2008, del 25 de juny (DOGC núm. 6638, 5.06.2014).
12. [Decret Llei 2/2014](#), de 10 de juny, de modificació de la Llei 31/2010, del 3 d'agost, de l'Àrea Metropolitana de Barcelona (DOGC núm. 6642, 12.06.2014).
13. [Decret Llei 3/2014](#), de 17 de juny, pel qual s'estableixen mesures urgents per a l'aplicació a Catalunya de la Llei 27/2013, de 27 de desembre, de racionalització i sostenibilitat de l'Administració local. (203-00013/10), DOGC núm. 6647, 19.06.2014. [Dictamen del CGE 16/2014](#). Resolució 774/X del Parlament, per la qual es fa pública la **derogació** del Decret Llei 3/2014.
14. [Decret Llei 4/2014](#), de 22 de juliol, pel qual s'estableixen mesures urgents per adaptar els convenis, els acords i els instruments de cooperació subscrits entre l'Administració de la Generalitat i els ens locals de Catalunya a la disposició addicional novena de la Llei 27/2013, de 27 de desembre, de racionalització i sostenibilitat de l'Administració local (DOGC núm. 6671, 24.07.2014).
15. [Decret Llei 5/2014](#), de 9 de desembre, de segona modificació de la disposició addicional tercera de la Llei 10/2011, del 29 de desembre, de simplificació i millorament de la regulació normativa (DOGC núm. 6768, 11.12.2014).

16. [Decret llei 6/2014](#), de 23 de desembre, de necessitats financeres del sector públic en pròrroga pressupostària (DOGC núm. 6777, 24.12.2014).
17. [Decret llei 7/2014](#), de 23 de desembre, pel qual es deroga la lletra b) de l'apartat 3 i el segon paràgraf de l'apartat 4 de l'article 9 del Decret llei 1/2009, de 22 de desembre, d'ordenació dels equipaments comercials (DOGC núm. 6777, 24.12.2014).
18. [Decret llei 8/2014](#), de 23 de desembre, pel qual es crea el Registre de traductors i intèrprets judicials per a la seva actuació davant els òrgans judicials amb seu a Catalunya (DOGC núm. 6777, 24.12.2014).
19. [Decret llei 9/2014](#), de 30 de desembre, de mesures urgents en matèria de personal (DOC 6780, 31.12.2014).
20. [Decret llei 1/2015](#), de 24 de març, de mesures extraordinàries i urgents per a la mobilització dels habitatges provinents de processos d'execució hipotecària (DOGC núm. 6839, 26.03.2015).
21. [Decret llei 2/2015](#), de 28 de juliol, pel qual es modifica parcialment el Text refós de la Llei de l'Institut Català de Finances, aprovat pel Decret legislatiu 4/2002, de 24 de desembre (DOGC núm. 6924, 30.07.2015).

Torna

Annex 4: Llista de debats generals de la X legislatura

1. **Debat general sobre la situació de la joventut** (24 i 25 de juliol de 2013).
[Resolució 301/X](#), del Parlament de Catalunya sobre la situació de la joventut (BOPC 132, de 31.07.2013).
2. **Debat sobre l'orientació política general del Govern**, tingut els dies 25, 26 i 27 de setembre de 2013.
[Resolució 323/X](#), del Parlament de Catalunya sobre l'orientació política general del Govern (BOPC 160, de 2.10.2013).
3. **Debat sobre l'increment de la pobresa i les desigualtats a Catalunya** (12 i 13 de març de 2014).
[Resolució 577/X](#), del Parlament de Catalunya sobre l'increment de la pobresa i les desigualtats (BOPC 284, de 18.03.2014).
4. **Debat sobre el món agrari** (9 i 11 de juliol de 2014).
[Resolució 739/X](#) del Parlament de Catalunya sobre el món agrari (BOPC 365, 16.07.2014 i correccions BOPC 375, de 28.07.2014).
5. **Debat sobre l'orientació política general del Govern** (15, 16 i 17 de setembre de 2014).
[Resolució 776/X](#), del Parlament de Catalunya sobre l'orientació política general del Govern (BOPC 393, de 23.09.2014).
6. **Debat sobre el sistema sanitari públic** (17 i 19 de juny de 2015).
[Resolució 1069/X](#) del Parlament de Catalunya, sobre el sistema públic de salut (BOPC 610, de 25.06.2015).

Torna

Annex 5: Llista de les comissions d'investigació constituïdes la X legislatura

1. **La Comissió d'investigació sobre la gestió en l'àmbit sanitari i les relacions entre el sector públic sanitari i les empreses** (núm. tram 261-00001/10).
[Resolució 396/X](#) per la qual s'aprova el Dictamen de la Comissió d'Investigació sobre la Gestió en l'Àmbit Sanitari i les Relacions entre el Sector Públic Sanitari i les Empreses (BOPC 186, d'11.11.2013).
2. **La Comissió d'investigació sobre les possibles responsabilitats derivades de l'actuació i la gestió de les entitats financeres i la possible vulneració dels drets dels consumidors** (núm. tram 261-00002/10).
[Resolució 702/X](#) per la qual s'aprova el Dictamen de la Comissió d'Investigació sobre les Possibles Responsabilitats Derivades de l'Actuació i la Gestió de les Entitats Financeres i la Possible Vulneració dels Drets dels Consumidors (BOPC 340, de 18.06.2014).
3. **La Comissió d'investigació sobre la fallida de Spanair** (núm. tram 261-00003/10).
[Resolució 1151/X](#) per la qual s'aprova el Dictamen de la Comissió d'Investigació sobre la Fallida de Spanair (BOPC 659, de 24.07.2015).
4. **La Comissió d'investigació sobre el Fraud i l'Evasió Fiscals i les Pràctiques de Corrupció Política** (núm. tram 261-00004/10).
[Resolució 1150/X](#) per la qual s'aprova el Dictamen de la Comissió d'Investigació sobre el Fraud i l'Evasió Fiscals i les Pràctiques de Corrupció Política (BOPC 662, de 29.07.2015).

Torna

Annex 6: Llista de les comissions d'estudi i seguiment de la X legislatura

1. **Comissió d'estudi sobre l'ús de material antiavalots en esdeveniments de masses** (núm. tram. 260-00001/10).
[Resolució 476/X](#) per la qual s'aproven les Conclusions de l'Informe de la Comissió d'Estudi dels Models de Seguretat i Ordre Públic i de l'Ús de Material Antiavalots en Esdeveniments de Masses (BOPC 222, de 23.12.2013).
2. **Comissió d'estudi sobre la prospecció i l'explotació d'hidrocarburs no convencionals per mitjà de fracturació hidràulica** (el 'fracking') (núm. tram. 260-00002/10).
[Resolució 794/X](#) per la qual s'aproven les conclusions de l'Informe de la Comissió d'Estudi dels Permisos de Prospecció i Explotació d'Hidrocarburs no Convencionals per mitjà de Fracturació Hidràulica (BOPC 401, de 6.10.2014).
3. **Comissió d'estudi sobre la reforma horària** (núm. tram. 260-00003/10).
[Resolució 1154/X](#) per la qual s'aproven les conclusions de l'Informe de la Comissió d'Estudi de la Reforma Horària (BOPC 661, de 28.07.2015).
4. **Comissió d'estudi sobre l'economia col·laborativa** (núm. tram. 260-00004/10).
[Resolució 1155/X](#) per la qual s'aproven les conclusions de l'Informe de la Comissió d'Estudi de les Polítiques Públiques en Matèria d'Economia Col·laborativa (BOPC 661, de 28.07.2015).
5. **Comissió d'estudi del dret a decidir** (núm. tram. [252-00010/10](#)).
[Resolució 125/X](#), de creació de la Comissió d'Estudi del Dret a Decidir.
L'objecte d'aquesta comissió específica ha estat estudiar i impulsar les iniciatives polítiques i legislatives i analitzar totes les alternatives per poder fer efectiu el dret de decidir. Ha durat tota la legislatura i ha comptat amb un programa de treball i nombroses compareixences d'experts, però no s'han publicat les conclusions.
6. **Comissió d'estudi de la seguretat viària** (núm. tram. [252-00005/10](#)).
[Resolució 12/X](#), per la qual es crea la Comissió d'Estudi de la Seguretat Viària.
Ha tingut per objecte l'estudi i l'aprofundiment de tots els aspectes relacionats amb la seguretat viària a Catalunya des dels tres vessants tradicionals –el factor humà, el vehicle i la infraestructura- i des de tots els punts de vista –estadística, normativa, salut, educació viària, formació de conductors, indústria, sector assegurador, mitjans de comunicació, víctimes i afectats, recerca i desenvolupament (R+D), comparativa internacional, noves tecnologies i tots els que puguin incidir en la seguretat viària. No s'han publicat conclusions.

Torna

Annex 7: Llista d'informes monogràfics del Síndic de Greuges de la X legislatura

1. [Informe sobre la pobresa infantil a Catalunya](#) (setembre de 2012).
2. [Informe de l'Autoritat Catalana de Prevenció de la Tortura de 2012](#) (gener de 2013).
3. [Internet amb banda ampla com a servei universal: dret a la igualtat digital](#) (juny de 2013).
4. [Informe sobre malnutrició infantil a Catalunya](#) (agost de 2013).
5. [Informe sobre la pobresa energètica a Catalunya](#) (octubre de 2013).
6. [Informe sobre el seguiment dels infants acollits en família](#) (desembre de 2013).
7. [Informe sobre els drets de l'infant](#) (desembre de 2013).
8. [Informe de l'Autoritat Catalana de Prevenció de la Tortura de 2013](#) (desembre de 2013).
9. [Informe sobre el dret al lleure educatiu i a les sortides i colònies escolars](#) (juny de 2014).
10. [Informe sobre el preu dels transports públics](#) (juliol de 2014).
11. [Informe sobre els drets lingüístics a Catalunya](#) (setembre de 2014).
12. [Informe sobre el projecte Castor](#) (novembre de 2014).
13. [Informe sobre els drets de l'infant](#) (novembre de 2014).
14. [Informe sobre el dret als subministraments bàsics](#) (desembre de 2014).
15. [Informe sobre l'ús de les bases de dades del sistema sanitari català](#). Projecte VISC+ (juny de 2015).
16. [Informe de l'Autoritat Catalana de Prevenció de la Tortura de 2014](#) (2015).
17. [Informe sobre l'ús de telèfons amb tarifació especial per part de les administracions públiques](#) (juliol de 2015).
18. [Informe sobre la igualtat d'oportunitats a l'educació infantil 0-3 anys](#) (juliol de 2015).

Torna

El govern obert: els fonaments d'un nou model de relació amb la ciutadania

Agustí Cerrillo i Martínez

*Catedràtic de Dret Administratiu
de la Universitat Oberta de Catalunya*

És catedràtic de Dret Administratiu de la Universitat Oberta de Catalunya. Ha estat director dels Estudis de Dret i Ciència Política (2008-2013) i director del Programa de Dret (2006-2008) d'aquesta universitat.



És doctor en Dret per la Universitat de Barcelona (2003) i llicenciat en Dret per la mateixa universitat (1994) i en Ciències Polítiques i de l'Administració per la Universitat Autònoma de Barcelona (1996). Ha investigat i ha publicat articles i monografies sobre dret administratiu. Les seves àrees de recerca són: l'administració electrònica; la transparència administrativa, la informació del sector públic i la participació ciutadana a l'Administració pública, i la integritat en la contractació pública. Entre les seves publicacions destaca *El principio de integridad en la contratación pública*. Aranzadi (2014).

1. Els pilars del govern obert
2. El govern obert a la Llei 19/2014
 - 2.1. La transparència
 - 2.2. La participació
 - 2.3. La col·laboració
3. Reflexions finals

1. Els pilars del govern obert

El govern obert persegueix l'enfortiment de les relacions entre les administracions públiques i la ciutadania mitjançant l'aprofundiment de la transparència pública, la participació i la col·laboració ciutadana a través de l'ús intensiu de la tecnologia. Gràcies al govern obert la ciutadania pot incidir en el disseny i en l'execució de les polítiques públiques, fer-ne el seguiment a través de la informació que posa a la seva disposició les administracions públiques i intervenir en el desenvolupament de la seva activitat. Per mitjà del govern obert, es potencia el diàleg constant entre la ciutadania i les administracions públiques a fi que la ciutadania pugui conèixer el que fan les

administracions públiques i com ho fan; les administracions públiques escolten quines són les necessitats de la ciutadania i adapten les decisions a les seves preferències i compten amb la seva col·laboració en el desenvolupament de les polítiques públiques i la prestació dels serveis públics (Calderón & Lorenzo, 2010).

El govern obert ha adquirit una importància significativa en els darrers anys. En particular, des que el president dels Estats Units, Barack Obama, va adoptar el Memoràndum sobre transparència i govern obert en les primeres hores del seu mandat el gener de 2009, on afirmava el compromís de la seva administració amb la creació d'un nivell sense prece-

dents d'apertura del Govern a través d'un sistema de transparència, participació i col·laboració per enfortir la democràcia i promoure'n l'eficiència i l'eficàcia.

Des de llavors s'ha anat estenent arreu l'ús d'aquesta expressió per definir un nou model de relacions entre les administracions públiques i la ciutadania. En efecte, en els darrers anys, des dels Estats Units fins a la Xina, passant per la Unió Europea o Rússia, s'han impulsat programes, plans i mesures de govern obert fins a l'extrem que, com s'ha afirmat, "el govern obert està entrant en una nova fase i esdevenint una important agenda global" (Lee & Kwak, 2012, 492). Trobem una mostra de l'impacte global del govern obert en l'impuls de l'*Open Government Partnership*, una iniciativa internacional voluntària que busca l'establiment de compromisos dels governs amb els seus ciutadans per promoure la transparència, apoderar els ciutadans, combatre la corrupció i utilitzar els mitjans electrònics per millorar la governança. De totes maneres, tot i l'impuls de diferents iniciatives, particularment en la darrera dècada, no hem d'oblidar que la voluntat dels poders públics d'obrir-se a la ciutadania és més antiga (Yu & Robinson, 2012) i ja havia tingut exponents significatius en el passat en països com el Regne Unit (Ramírez-Alujas, 2011, 101) o els Estats Units (Wirtz & Birkmeyer, 2015, 382), principalment per fer front al secret i l'opacitat de les administracions públiques davant diferents escàndols polítics i institucionals que van anar sorgint des de les dècades dels 60 i 70 del segle passat. Això no obstant, hi ha un ampli consens sobre la intensitat que aquest procés ha adquirit en la darrera dècada.

El govern obert implica un nou model de relacions entre les administracions públiques i la ciutadania, amb un contingut multidimensional que se sustenta en tres eixos: transparència, participació i col·laboració

El govern obert té un contingut multidimensional i fa referència no només a la transparència, sinó també a la participació ciutadana en

la presa de decisions públiques i la col·laboració entre les administracions públiques i la ciutadania en el disseny i la implementació de les polítiques públiques i en la prestació de les activitats i els serveis públics. L'impuls del govern obert també persegueix un enfortiment del principi democràtic a través d'una rendició de comptes més elevada per part de les administracions públiques; un millor control de la ciutadania sobre l'activitat de les administracions públiques que, entre d'altres, pugui tenir un eficaç impacte en la prevenció i la lluita contra la corrupció, i un compromís més alt que permeti apropar les administracions públiques a la ciutadania reduint la distància amb què aquesta les percep. En aquesta direcció, Villoria recorda com el govern obert és una exigència de les democràcies de qualitat (Villoria Mendieta, 2010, 113).

Per altra banda, el desenvolupament del govern obert s'ha vist no només afavorit sinó catalitzat pel desenvolupament i la utilització de la tecnologia. En particular, cal destacar l'estreta relació del govern obert amb les tecnologies incloses en l'etiqueta del web 2.0, la qual cosa ha dut a referir-se al govern 2.0, és a dir, a la introducció en la gestió pública dels principis que inspiren la web 2.0 (Ramírez-Alujas, 2011, 102). Com s'ha destacat, "amb l'ús del web 2.0 i les xarxes socials, es persegueix facilitar la comunicació, l'escolta activa i la participació, aprofitar el coneixement i l'experiència dels ciutadans en el disseny de polítiques i provisió de serveis públics, i la col·laboració (en xarxa) dins i entre les administracions públiques i més enllà" (Cruz-Rubio, 2014, 11). Així doncs, el govern obert va més enllà de l'impuls de l'administració electrònica, ja que aquesta ha estat, en termes generals, més un instrument d'eficàcia i eficiència administrativa que no pas un instrument per a la millora de la transparència i la participació ciutadanes, tot i que també es poden trobar iniciatives interessants en aquest sentit.

El desenvolupament del govern obert s'ha vist afavorit i catalitzat per les TIC, però va més enllà de l'administració electrònica

Nogensmenys, tot i la importància de la tecnologia en el desenvolupament del govern obert, aquest no es limita a l'aplicació de la tecnologia, sinó que el govern obert implica un canvi de valors (Calderón & Lorenzo, 2010). En particular, cal observar el paper de la innovació com a motor del govern obert. En aquest sentit, Noveck, qui ha ocupat un paper significatiu en el desenvolupament del govern obert en l'administració nord-americana afirmava que "el govern obert és una estratègia innovadora per canviar la forma com treballa el govern. Usant les tecnologies de les xarxes per connectar el públic amb el govern i estar mútuament informats gràcies a l'*open data*, un govern obert busca donar recolzament en la solució de problemes. El resultat final són institucions més eficaçes i una democràcia més robusta" (Noveck, 2011).

El govern obert implica un canvi de valors, canvis en la forma de treballar i una democràcia més robusta

Finalment, el desenvolupament del govern obert també ha estat estretament vinculat a l'apertura de dades (Corojan & Campos, 2011, 7). En efecte, un dels elements que conforma el govern obert és el relatiu a les dades obertes. L'apertura de dades constitueix una evolució de la reutilització de la informació del sector públic que fixa l'atenció no tant a garantir les condicions necessàries perquè la informació sigui reutilitzada com en el fet que les administracions públiques facilitin informació que pugui ser fàcilment reutilitzada. Mitjançant els portals de dades obertes, les administracions públiques posen a disposició de la ciutadania dades en formats que en permeten i faciliten la reutilització. A través de la reutilització, la ciutadania pot innovar produint noves informacions o serveis basats en les dades públiques, però també pot contribuir a incrementar la transpa-

rència (Cerrillo i Martínez, 2012). L'apertura de dades constitueix la base per al govern obert en la mesura que, només d'aquesta manera, a través d'un accés fàcil i lliure a la informació del sector públic, es pot afavorir la participació i la col·laboració (Parycek & Sachs, 2010, 3).

L'apertura de dades és la base del govern obert. A través d'un accés fàcil i lliure a la informació del sector públic es pot afavorir la participació i la col·laboració ciutadanes

2. El govern obert a la Llei 19/2014

Com s'ha vist anteriorment, el govern obert és un concepte ampli i vague que requereix d'ulterior concreció per part de les administracions públiques. En aquesta direcció, la legislació té un paper significatiu en el desenvolupament del govern obert en facilitar el marc en el qual les administracions públiques poden desenvolupar els principis del govern obert i dissenyar les diferents accions per aplicar-los (Wirtz & Birkmeyer, 2015, 391).

A Catalunya, en els darrers anys, hi ha hagut un interès de les administracions públiques d'enfortir les seves relacions amb la ciutadania. A la voluntat d'enfortir els principis democràtics i d'incrementar l'eficàcia i eficiència pública, cal afegir-hi la necessitat d'articular instruments que permetin donar resposta a la crisi institucional, així com a la crisi econòmica que ha definit el nostre entorn en els darrers anys. En darrera instància, no es pot ignorar la voluntat dels poders públics d'apropar-se de nou a la ciutadania i reduir la separació amb què aquesta els percep com a resposta a les

Open
Government
Partnership



Countries Resources How it Works About Get Involved Blog

Search

OGP Explorer - Easy Access to a Wealth of OGP Data

creixents demandes ciutadanes que han anat sorgint. En aquest sentit, el document de *Propostes i reflexions del president de la Generalitat en matèria de transparència i regeneració democràtica*, elaborat en el marc de les cime-res de regeneració democràtica celebrades el febrer de 2013, va incloure, en relació amb el govern obert, entre altres mesures, la redac-ció de la Llei de transparència i la potenciació de mecanismes de participació col·laborativa de la ciutadania per afavorir-ne la implicació en el disseny i la gestió dels afers públics i en la definició de plans i polítiques públiques, i la participació en el procediment d'elaboració de normes jurídiques.

La Llei 19/2014, del 29 de desembre, de transparència, accés a la informació pública i bon govern ha regulat aquests mecanismes. Tot i que la Llei 19/2014 no és una llei del go-vern obert en sentit estricte, sí que regula diferents instrument propis del govern obert que consoliden en el nostre ordenament jurí-dic no només els principis del bon govern que ja es trobaven en altres normes (per exemple, en els articles 29, 30 o 71 de l'Estatut d'autonomia de Catalunya de 2006), sinó di-versos mecanismes i instruments a través dels quals es concreten. Però no se'n fa ni una regulació sistemàtica ni tampoc completa.

La Llei 19/2014 preveu alguns instruments propis del govern obert: consolida principis que ja estaven previstos en altres normes i també regula mecanismes i instruments de bon govern

El preàmbul és clar pel que fa a l'impacte del govern obert en les relacions de les adminis-tracions públiques amb la ciutadania en refe-rir-se al govern obert com "un sistema d'actuació i gestió dels afers públics que fa possible un diàleg permanent entre l'Administració i els ciutadans, la participació i la col·laboració d'aquests en la definició de les polítiques públiques i una millor transparència en el retiment de comptes i l'exigència de responsabilitats". Això no obstant, posterior-ment, la regulació que es fa del govern obert se centra particularment en "les mesures per a establir una relació i un diàleg permanents i bidireccionals entre l'Administració i les per-

sones a l'hora de definir i aplicar les polítiques públiques i per a introduir i desenvolupar ins-truments de participació i col·laboració ciuta-dana en els assumptes públics" (article 2.e Llei 19/2014).

En sintonia amb el que hem comentat en el punt anterior, la Llei 19/2014 destaca el paper de la tecnologia. Respecte d'això, ja en el ma-teix preàmbul s'afirma que el govern obert és un "concepte que permet aprofitar els avan-tatges dels mitjans electrònics per a configurar un sistema de relacions entre les administra-cions i la ciutadania més interactiu i més parti-cipatiu". Per això, la Llei "vol donar compli-ment a aquesta demanda social mitjançant la concreció i el desenvolupament d'aquests principis, amb voluntat d'estendre el seu àm-bit d'aplicació a tots els organismes públics de Catalunya".

La Llei 19/2014 defineix els principis en què es basa el govern obert i estableix diverses mesu-res per fomentar-lo i per garantir-ne l'efectivitat. La Llei també regula diversos ins-truments de bon govern.

En primer lloc, pel que fa als principis en què es fonamenta el govern obert, l'article 65 pre-veu:

- El diàleg permanent entre l'Administració pública i els ciutadans.
- La presa de decisions públiques tenint en compte les necessitats i les preferències manifestades pels ciutadans.
- La participació i la col·laboració ciutadana en la definició de les polítiques públiques més rellevants, de caràcter general i sec-torial.
- La transparència i la informació pública com a marc de referència per fer possible l'efectivitat del govern obert.
- La millora continuada de la qualitat dels serveis.
- L'avaluació permanent de la gestió admi-nistrativa i dels processos de participació, per mitjà d'indicadors objectius en l'establiment dels quals cal garantir la participació d'experts independents i dels ciutadans.

- La rendició de comptes i l'assumpció de responsabilitats davant els ciutadans derivada de les decisions adoptades.

Com es pot observar, la Llei 19/2014 incorpora un ampli ventall de principis del govern obert que van més enllà dels que tradicionalment s'engloben sota el concepte de govern obert. En efecte, més enllà de la transparència, la participació i la col·laboració i, fins i tot de la rendició de comptes, la Llei 19/2014 fa referència a la qualitat dels serveis públics i a l'avaluació permanent de la gestió administrativa com a principis del govern obert. La Llei 19/2014 també manifesta que el govern obert s'ha de canalitzar preferentment a través de l'ús de mitjans electrònics.

- La difusió dels instruments i les formes de participació i col·laboració ciutadanes per mitjà del Portal de la Transparència i de la resta de canals de difusió per a permetre'n un coneixement al més generalitzat possible.
- L'accés universal als instruments de participació i col·laboració per part del conjunt de la ciutadania. Per facilitar-ho, l'Administració ha de posar a disposició de la ciutadania les eines de formació pertinents.

En tercer lloc, la Llei 19/2014 introdueix dues novetats significatives en la regulació del govern obert respecte al que s'ha dut a terme en altres llocs en regular els mecanismes de ga-



*Assistents a la reunió per a la Regeneració Democràtica
Foto: Generalitat de Catalunya*

En segon lloc, respecte a les mesures de foment del govern obert, la Llei 19/2014 es refereix a:

- La intervenció de la ciutadania, de manera individual o col·lectiva, per mitjà d'entitats de caràcter representatiu, en la definició i l'aplicació de les polítiques públiques.
- El foment de la participació i la col·laboració ciutadanes en la presa de decisions públiques i en el seguiment i l'avaluació de l'aplicació d'aquestes decisions per les administracions públiques.

rantia del govern obert. Els mecanismes previstos són, d'una banda, els recursos contra les omissions imputables a l'Administració pública que comportin l'incompliment de les obligacions establertes en la Llei (article 71). D'altra banda, el règim sancionador, en què s'inclou, en la llista d'infraccions greus, tot un seguit d'accions o omissions en matèria de govern obert com ara subministrar informació parcial o incompleta sobre les propostes sotmeses a la consideració dels ciutadans, de manera que això pugui alterar el sentit o el resultat del procés participatiu; subministrar la informació amb la voluntat de dificultar-ne la

comprensió o la valoració; no valorar el resultat del procés participatiu en la presa de la decisió final o no aplicar mecanismes i instruments de govern obert si són preceptius per llei (article 78). Aquestes infraccions poden suposar importants sancions que, en el cas dels alts càrrecs, poden ser la suspensió de l'exercici del càrrec entre tres i sis mesos; una multa d'entre 600 i 6.000 euros; la pèrdua o la reducció de fins al cinquanta per cent de la pensió indemnitzatòria a què puguin tenir dret en el moment de cessar en el càrrec o la inhabilitació per ocupar un lloc com a alt càrrec durant un període màxim d'un any (article 81).

La Llei 19/2014 també preveu la qualitat dels serveis públics i l'avaluació permanent de la gestió administrativa com a principis del govern obert

Un cop presentats aquests aspectes generals, a continuació exposarem breument els diferents mecanismes que preveu la Llei 19/2014 en relació amb cadascuna de les dimensions del govern obert.

2.1. La transparència

La transparència és el primer pilar del govern obert i persegueix facilitar que la ciutadania tingui un coneixement efectiu de l'activitat i el funcionament de les administracions públiques. Gràcies a la transparència, les administracions públiques poden rendir comptes de la seva actuació i la ciutadania pot controlar-la. A més, cal destacar que la transparència té un impacte positiu en la prevenció de la corrupció i la garantia de la integritat pública, així com en l'eficàcia administrativa.

La Llei 19/2014 fa una definició restringida de la transparència, ja que la limita a "l'acció proactiva de l'Administració de donar a conèixer la informació relativa als seus àmbits d'actuació i les seves obligacions, amb caràcter permanent i actualitzat, de la manera que resulti més comprensible per a les persones i per mitjà dels instruments de difusió que els permetin un accés ampli i fàcil a les dades i els facilitin la participació en els assumptes públics". De fet, la Llei 19/2014 sembla circumscriure la transparència al que la Llei mateixa

defineix com a publicitat activa, és a dir, "el deure dels subjectes obligats de fer públics, d'ofici, els continguts d'informació pública que determina el capítol II del títol II".

Això no obstant, una lectura del conjunt de la Llei 19/2014 ens permet observar que, més enllà de la difusió d'informació pública, la Llei 19/2014 també regula altres mecanismes de transparència.

En primer lloc, el dret d'accés a la informació pública entès com el "dret subjectiu que es reconeix a les persones per a sol·licitar i obtenir la informació pública, en els termes i les condicions que regula aquesta Llei" (article 2.c). Una lectura de la Llei 19/2014 permet observar que aquesta norma regula de forma detallada l'exercici del dret, els seus límits i també els mecanismes de garantia, entre els quals destaca, per la seva novetat, la creació de la Comissió de Garantia del Dret d'Accés a la Informació Pública.

En segon lloc, la reutilització de la informació pública en preveu que "els subjectes obligats han de facilitar a les persones l'accés a la informació pública en format reutilitzable, per al de millorar la transparència, generar valor a la societat i promoure la interoperabilitat entre les administracions, dins els límits establerts per la normativa sobre reutilització de la informació del sector públic" (article 16). Com hem destacat anteriorment, el foment de l'apertura de les dades de les administracions públiques i la seva reutilització per la ciutadania constitueixen un dels pilars sobre els quals es basa el govern obert.

La transparència és el primer pilar del govern obert. Facilita que la ciutadania conegui l'activitat i el funcionament de les administracions públiques i, alhora, ajuda a prevenir la corrupció i garantir la integritat pública

2.2. La participació

La participació és el segon pilar del govern obert i fa referència als mecanismes d'expressió dels interessos dels ciutadans a les administracions públiques, diferents dels mecanismes tradicionals de democràcia representativa.

La participació és el segon pilar del govern obert: permet l'expressió dels interessos ciutadans a les administracions públiques, diferents de la democràcia representativa

La Llei 19/2014 no ha definit el principi de participació ni tampoc ha dut a terme una regulació integral d'aquest principi en les administracions públiques catalanes per donar resposta al que preveuen els articles 29, 43 i 122 de l'Estatut d'autonomia de Catalunya sobre el dret de participació, el foment de la participació i les competències de la Generalitat de Catalunya en aquesta matèria, respectivament, com han fet altres comunitats autònomes (per exemple, les Canàries, la Comunitat Valenciana o, darrerament, Aragó).

En efecte, des d'una perspectiva general, la Llei 19/2014 té un abast força limitat, ja que es remet als procediments de participació previstos en la legislació de règim jurídic i procediment administratiu, en la legislació de règim local i en la normativa sobre participació ciutadana (article 68).

La Llei 19/2014 fa un tímid pas endavant en participació. Regula quatre mecanismes participatius: per fer propostes i suggeriments; per implicar-se en l'elaboració de plans i programes i en la definició de polítiques públiques; per participar en l'elaboració de normes, i per proposar iniciatives normatives

Això no obstant, la Llei 19/2014 suposa un pas endavant en la regulació d'alguns dels mecanismes de participació.

En primer lloc, la Llei reconeix que els ciutadans i les entitats poden fer arribar a l'Administració pública propostes, suggeriments i opinions sobre qualsevol assumpte en què aquesta sigui competent (article 67.1).

En segon lloc, la Llei preveu que l'Administració pública ha d'establir procediments de participació i col·laboració ciutadana en l'elaboració de plans i programes de caràcter general i en la definició de les polítiques públiques més rellevants (article 67.2), excepte que les actuacions es tramitin amb caràcter d'urgència, tinguin com a objectiu únic la seguretat pública o puguin donar lloc a l'aplicació dels límits del dret d'accés a la informació pública (article 67.4).

Per garantir l'eficàcia d'aquests dos mecanismes, cal que l'Administració doni informació, amb antelació suficient, sobre les propostes sotmeses a la consideració dels ciutadans; subministri d'una manera adequada, sistemàtica i entenedora la informació relativa a les propostes que sigui necessària per tal de poder-les valorar adequadament; valori el resultat del procés participatiu en el moment de la presa de decisions i informi els ciutadans que han participat en el procés sobre les decisions adoptades i els motius que les justifiquen (article 67.3).

En tercer lloc, en regular el dret de participació en l'elaboració de les normes per mitjà de la presentació de propostes i suggeriments, en les iniciatives normatives que promou l'Administració pública, sens perjudici dels tràmits d'audiència i d'informació pública (article 69). Aquest dret es pot exercir amb relació a les iniciatives normatives en què, per la

Transparència gencat

Govern i president Acció de govern Gestió Dades de Catalunya Indicadors    

«Volem fer de Catalunya un país de bones pràctiques, un país de transparència»

Artur Mas, president de la Generalitat

importància que tenen o per la matèria que regulen, l'Administració pública considera pertinent obrir aquest procés participatiu que es publicarà en el Portal de la Transparència.

En quart lloc, en reconèixer el dret a proposar iniciatives normatives (article 70). En particular, es preveu que les persones legitimades per promoure la iniciativa legislativa popular tenen el dret de presentar a l'Administració pública propostes d'iniciativa normativa de caràcter reglamentari. Aquestes propostes han de tenir el suport de, com a mínim, quinze mil signatures per a les iniciatives que es presenten davant l'Administració de la Generalitat. Malgrat l'interès que es deriva del reconeixement d'aquest dret, la seva regulació presenta algunes limitacions, com ara que si l'Administració pública no valora la proposta en el termini de tres mesos i no pren cap decisió respecte d'això, la proposta s'ha d'entendre desestimada per silenci administratiu. A més, el recurs contra la decisió sobre la proposta només pot ser fonamentat en la vulneració dels elements reglats aplicables a l'exercici del dret, però no pel que fa a l'oportunitat de la decisió d'iniciar o no la tramitació de la iniciativa.

2.3. La col·laboració

La col·laboració és el tercer pilar del govern obert i persegueix la implicació de la ciutadania en la implementació de les polítiques, la prestació dels serveis i el desenvolupament de les activitats públiques a través del treball conjunt amb les administracions públiques.

La col·laboració és el tercer pilar del govern obert. Persegueix implicar la ciutadania en la implementació de les polítiques, la prestació dels serveis i el desenvolupament de les activitats públiques

Tot i ser un dels pilars del govern obert i un dels aspectes que exigeix més regulació, el principi de col·laboració no ha estat objecte d'una atenció específica a la Llei 19/2014. En efecte, la Llei 19/2014 no regula explícitament els mecanismes de col·laboració ciutadana més enllà de la remissió que fa l'article 68 a la legislació de règim jurídic i procediment admi-

nistratiu, ala legislació de règim local i a la normativa sobre participació ciutadana, així com a la legislació sectorial.

3. Reflexions finals

La Llei 19/2014 ha suposat la formalització dels principis de govern obert i la regulació d'alguns dels mecanismes a través dels quals es canalitzen. Això no obstant, el govern obert va molt més enllà del que preveu la Llei 19/2014, com ho demostra l'experiència, tant de les administracions públiques catalanes com de les administracions públiques d'altres països, on ja estan en funcionament altres mecanismes a través dels quals es canalitza la transparència, la participació i la col·laboració ciutadana (des de l'ús de les xarxes socials fins a la innovació oberta, passant pel *crowdsourcing* o les plataformes cíviques). La Llei 19/2014 representa, doncs, un mínim comú denominador de govern obert a Catalunya que ha de facilitar la consolidació d'un nou model de relacions entre les administracions públiques i la ciutadania, la qual cosa cal valorar com un pas endavant en l'establiment d'unes administracions públiques més properes a la ciutadania.

La Llei 19/2014 representa un mínim comú denominador de govern obert a Catalunya per consolidar un nou model de relacions entre les administracions públiques i la ciutadania, i implica un pas endavant cap a unes administracions públiques més properes

A partir del que preveu la Llei 19/2014 sorgeixen, al nostre entendre, diferents reptes per garantir el ple compliment del govern obert.

En primer lloc, en la mesura en què el govern obert es basa en un ús intensiu de la tecnologia, és necessari que tota la ciutadania tingui un accés efectiu a aquesta tecnologia. En aquest sentit, cal tenir present que la Llei 29/2010, del 3 d'agost, de l'ús dels mitjans electrònics al sector públic de Catalunya ja preveu que les entitats del sector públic han de fomentar l'ús dels mitjans electrònics per canalitzar la participació dels ciutadans i les empreses en l'activitat administrativa i han de promoure l'ús de tecnologies de xarxa social

per facilitar la construcció de comunitats virtuals de ciutadans i empreses amb interessos comuns o connexos i facilitar-ne la canalització cap a les entitats del sector públic (article 12). Per facilitar l'ús dels mitjans electrònics en les relacions amb els ciutadans, les entitats del sector públic han de crear punts d'accés i impulsar la formació adreçada als ciutadans, en particular, a les persones amb dificultats especials per a l'ús dels mitjans electrònics, o assistir-los i orientar-los en l'ús dels mitjans electrònics (article 17).

En segon lloc, en la mesura en què la ciutadania constitueix la base del govern obert, cal garantir que sigui conscient del valor del govern obert. Les administracions públiques no només han de facilitar la formació de la ciutadania en l'ús dels mitjans electrònics. També és imprescindible que fomentin la seva participació i la col·laboració real i efectiva i que promoguin el sorgiment d'una societat civil activa i mobilitzada que contribueixi al desenvolupament del govern obert. Per això, cal promoure iniciatives cíviques que fomentin la transparència pública, la reutilització de la informació pública o la rendició de comptes i el control de l'activitat de les administracions públiques com succeeix a altres països i de manera incipient al nostre.

En tercer lloc, el govern obert requereix un canvi de mentalitat i de cultura no només de les administracions públiques sinó també de la

ciutadania. En aquest sentit, el preàmbul de la mateixa Llei 19/2014 recorda que “amb aquesta llei, en definitiva, es pretén introduir un canvi en la cultura administrativa per tal que la ciutadania pugui tenir un coneixement i una informació àmplia de l'organització interna de l'Administració, dels elements més determinants d'acord amb els quals pren les decisions i dels motius que justifiquen la seva actuació, incloent-hi els compromisos econòmics que això comporta”.

Per fer efectiu el govern obert es plantegen diversos reptes. Cal un canvi de mentalitat i de cultura tant de les administracions públiques com de la ciutadania

L'extensió del govern obert representa una oportunitat per enfortir les relacions entre les administracions públiques i la ciutadania de la qual es poden derivar importants beneficis que redundin positivament en el restabliment de la confiança de la ciutadania en les administracions públiques, en l'enfortiment de la integritat pública i en una eficàcia i eficiència administratives més elevades aprofitant els coneixements i els recursos que pot aportar la ciutadania. Per aconseguir-ho cal donar una resposta adequada a diferents reptes que, en darrera instància, exigeixen un canvi en la cultura organitzativa de les administracions públiques catalanes i més compromís de la ciutadania.

REFERÈNCIES

- Calderón, C., & Lorenzo, S. (eds.). (2010). *Open Government: Gobierno Abierto*. Alcalá la Real: Algón Editores.
- Cerrillo i Martínez, A. (2012). "The re-use of public sector information in Europe and its impact on transparency". *European Law Journal*, 18 (6), 770–792.
- Coroan, A. & Campos, E. (2011). "Gobierno abierto: alcance e implicaciones". Documentos de trabajo. Fundación ideas, 03/2011.
- Cruz-Rubio, C. N. (2014). "Hacia el gobierno abierto: una caja de herramientas". Washington: Organización de los Estados Americanos.
- Lee, G. & Kwak, Y. H. (2012). "An Open Government Maturity Model for Social Media-based Public Engagement". *Government Information Quarterly*, 29, 492–503.
- Noveck, B. (2011, 7 abril). "What's in a Name? Open Gov and Good Gov". *Huffington Post*.
- Parycek, P. & Sachs, M. (2010). "Open government-information flow in Web 2.0". *European Journal of ePractice*, 9 (march).
- Ramírez-Alujas, Á. (2011). "Gobierno abierto y modernización de la gestión pública: tendencias actuales y el (inevitable) camino que viene. Reflexiones seminales". *Enfoques*, 15 (99-125).
- Villoria Mendieta, M. (2010). "La democratización de la administración pública: marco teórico". a J. Ruiz-Huerta & M. Villoria Mendieta (eds.), *Gobernanza democrática y fiscalidad*.
- Wirtz, B. W. & Birkmeyer, S. (2015). "Open Government: Origin, Development and Conceptual Perspectives". *International Journal of Public Administration*, 38 (5), 381-396. DOI: 10.1080/01900692.2014.942735
- Yu, H. & Robinson, D. G. (2012). "The New Ambiguity of Open Government". *UCLA Law Review Discourse*, 59 (178).

El govern obert: els fonaments d'un nou model de relació amb la ciutadania

Agustí Cerrillo i Martínez

*Catedràtic de Dret Administratiu
de la Universitat Oberta de Catalunya*

El govern obert persegueix l'enfortiment de les relacions entre les administracions públiques i la ciutadania mitjançant l'aprofundiment de la transparència pública, la participació i la col·laboració ciutadana, a través de l'ús intensiu de la tecnologia.

La Llei 19/2014, del 29 de desembre, de transparència, accés a la informació pública i bon govern ha formalitzat els principis del govern obert en el nostre ordenament jurídic i ha regulat alguns dels mecanismes a través dels quals es desenvolupen. En aquest article ens apropem als principis en què es basa el govern obert i analitzem la seva concreció a la Llei 19/2014 a través de la regulació de diversos mecanismes per canalitzar la transparència pública i la participació i la col·laboració ciutadanes.

L'extensió del govern obert és una oportunitat per al restabliment de la confiança de la ciutadania en les administracions públiques, l'enfortiment de la integritat pública i l'assoliment d'un grau d'eficàcia i eficiència més elevat. Tot això genera diferents reptes que exigeixen un canvi en la cultura organitzativa de les administracions públiques catalanes i més compromís de la ciutadania.

Eth govèrn dubèrt: es fonaments d'un nau modèl de relacion damb es ciutadans

Agustí Cerrillo i Martínez

*Catedratic de Dret Administratiu
dera Universitat Dubèrta de Catalonha*

Eth govèrn dubèrt cèrque eth reforçament des relations entre es administracions publiques e es ciutadans mejançant er apregondiment dera transparéncia publica, era participacion e era collaboracion ciutadana, a trauès der usatge intensiu dera tecnologia.

Era Lei 19/2014, de 29 de deseme, de transparéncia, accès ara informacion publica e bon govèrn a formalizat es principis deth govèrn dubèrt en nòste ordenament juridic e a regulat quauqu'uns des mecanismes que se desvolòpen a trauès d'eth. En aquest article hèm un apropament as principis que se base eth govèrn dubèrt e analisam era sua concrecion ena Lei 19/2014 a trauès dera regulacion de diuèrsi mecanismes entà canalizar era transparéncia publica e era participacion e era collaboracion ciutadanes.

Era estenduda deth govèrn dubèrt ei ua escadença entath restabliment dera confidança des ciutadans enes administracions publiques, er enfortiment dera integritat publica e er assoliment d'un grad d'eficacitat e eficiéncia mès anautida. Tot açò que genèra diferents enjòcs qu'exigissen un cambiament ena cultura organitzatiua des administracions publiques catalanes e mès engatjments des ciutadans.

El gobierno abierto: los fundamentos de un nuevo modelo de relación con la ciudadanía

Agustí Cerrillo i Martínez

*Catedrático de Derecho Administrativo
de la Universitat Oberta de Catalunya*

El gobierno abierto persigue el fortalecimiento de las relaciones entre las administraciones públicas y la ciudadanía mediante la profundización de la transparencia pública, la participación y la colaboración ciudadana, a través del uso intensivo de la tecnología.

La Ley 19/2014, de 29 de diciembre, de transparencia, acceso a la información pública y buen gobierno ha formalizado los principios del gobierno abierto en nuestro ordenamiento jurídico y ha regulado algunos de los mecanismos a través de los que éstos se desarrollan. En este artículo nos acercamos a los principios en los que se basa el gobierno abierto y analizamos su concreción en la Ley 19/2014 a través de la regulación de diversos mecanismos para canalizar la transparencia pública y la participación y la colaboración ciudadanas.

La extensión del gobierno abierto es una oportunidad para el restablecimiento de la confianza de la ciudadanía en las administraciones públicas, el fortalecimiento de la integridad pública y una mayor eficacia y eficiencia. Todo ello genera diferentes retos que exigen un cambio en la cultura organizativa de las administraciones públicas catalanas y un mayor compromiso de la ciudadanía.

Open government: the basis for a new relationship model with citizens

Agustí Cerrillo i Martínez

*Professor of Administrative Law
at the Universitat Oberta de Catalunya*

The open government aims to strengthen the relations between the public administrations and citizens by enhancing public transparency, public participation and citizen collaboration through the intensive use of technology.

Law 19/2014, of 29 December, on transparency, access to public information and good governance formalised the principles of open government in our legal system and regulated several mechanisms through which they are carried out. This article offers insights into the principles underlying open government and analyses how they materialised into Law 19/2014 by regulating several mechanisms to channel public transparency and citizen participation and collaboration.

The extension of open government is an opportunity to restore public trust in public administrations, strengthen public integrity and reach higher levels of efficiency and effectiveness. All this leads to different challenges that require change in the organisational culture of Catalan public administrations and more public commitment.

Le gouvernement ouvert : les fondements d'un nouveau modèle de relation avec les citoyens

Agustí Cerrillo i Martínez

*Professeur titulaire de la chaire de Droit administratif
de l'Université Ouverte de Catalogne*

Le gouvernement ouvert vise à renforcer les relations entre les administrations publiques et la citoyenneté par une plus grande transparence de la vie publique ainsi que par la participation et la collaboration citoyenne à l'aide d'un usage intensif de la technologie.

La loi 19/2014, du 29 décembre 2014, sur la transparence, l'accès à l'information publique et le bon gouvernement officialise les principes du gouvernement ouvert dans notre procédure juridique et règlemente certains mécanismes par lesquels ces principes sont mis en œuvre. Dans cet article, nous abordons les principes sur lesquels se fonde le gouvernement ouvert et nous analysons la façon dont la loi 19/2014 les concrétise ; soit la mise en place de divers mécanismes ayant pour but de canaliser la transparence publique, la participation et la collaboration citoyennes.

Le développement du gouvernement ouvert représente une occasion de rétablir la confiance de la citoyenneté envers les administrations publiques, de renforcer l'intégrité publique et d'atteindre un degré d'efficacité et de compétence plus élevé. Tout cela engendre des défis de natures diverses qui exigent un changement de la culture organisationnelle, en ce qui concerne les administrations publiques catalanes, et davantage d'engagement, en ce qui concerne la citoyenneté.

Una visió general de la Llei 19/2014, del 29 de desembre, de transparència, accés a la informació pública i bon govern

Xavier Bernadí Gil

Professor de Dret Administratiu

i director de l'Oficina per al Desenvolupament de l'Autogovern

És llicenciat en Dret per la Universitat Autònoma de Barcelona i Doctor en Dret per la Universitat Pompeu Fabra, on ha estat diversos anys com a professor de Dret Administratiu amb dedicació exclusiva i els darrers anys com a professor associat. Les seves línies de recerca giren al voltant de l'organització territorial de l'Estat, la incidència de les TIC en el dret públic i la transparència i l'accés a la informació pública, àmbits en què compta amb nombroses publicacions, conferències i ponències. En l'actualitat és el director de l'Oficina per al Desenvolupament de l'Autogovern del Departament de Governació i Relacions Institucionals, unitat directiva que té encarregada la funció de proposar actuacions per facilitar l'accés a la informació i la transparència de l'acció pública. També és membre de la Comissió Interdepartamental de Transparència i Accés a la Informació Pública i secretari de la Comissió Bilateral Generalitat-Estat i d'altres òrgans paritaris de col·laboració interinstitucional. Així mateix, manté l'activitat docent com a professor associat de dret administratiu de la UPF.



1. Una Llei necessària
2. Un canvi major
3. Continguts principals de la nova regulació
 - 3.1. Àmbit subjectiu d'aplicació
 - 3.2. Publicitat activa
 - 3.3. El dret d'accés a la informació pública
 - 3.4. Els grups d'interès
 - 3.5. El bon govern i el govern obert
 - 3.6. Les garanties
4. Desplegament, aplicació i avaluació de la Llei
5. La funció fa l'òrgan: la nova organització administrativa de la transparència

1. Una Llei necessària

L'accés dels ciutadans a la informació pública s'ha mogut, sempre i arreu, en la tensió permanent entre la publicitat i el secret. L'aprofundiment de la democràcia sempre reforça la publicitat, ja que "la transparència és connatural a la democràcia, com l'opacitat i el secret ho són a la tirania" (Sainz Moreno,

1991). De fet, els Estats autoritaris es caracteritzen per acumular molta informació sobre els seus ciutadans i per oferir una informació mínima o nul·la sobre llur organització i activitats, mentre que els Estats democràtics tendeixen a comportar-se justament de forma inversa. El dret dels ciutadans al coneixement -el seu dret a saber- s'ha de concebre, per tant, com una exigència derivada del principi

democràtic. Quan parlem de transparència, parlem, doncs, de democràcia. Quelcom tan obvi com la necessitat -en democràcia- de garantir el coneixement i l'accés a una informació que té, per se, la naturalesa de pública.

Parlar de transparència és parlar de democràcia. El dret dels ciutadans a saber és una exigència derivada del principi democràtic

No obstant i això, la Constitució espanyola de 1978 no va consagrar el dret d'accés a la informació pública. Com és sabut, únicament va encomanar al legislador que regulés l'accés dels ciutadans als arxius i registres administratius, exceptuant el que afectés a la seguretat i la defensa de l'Estat, la indagació dels delictes i la intimitat de les persones (article 105.b), però quan el legislador estatal va aprovar aquesta regulació, per mitjà de la Llei 30/1992, de règim jurídic de les Administracions públiques i del procediment administratiu comú (articles 35.h i 37), no ho va fer tant amb l'objectiu de garantir i desplegar el dret d'accés a la informació, com amb el de posar-hi traves o fer-lo del tot impracticable. Aquesta regulació, vigent fins fa poc dies, fou durament criticada per la doctrina científica, que va arribar a parlar de l'amputació d'un dret constitucional (Embid, 1993).

En qualsevol cas, la pressió social per accedir a la informació pública s'ha incrementat a mesura que es prenia consciència que aquesta informació és vital per controlar els poders públics i lluitar contra la corrupció (d'acord amb la constatació que Bentham recollí a El panòptic: "com més t'observo, millor et comportes"), però també per participar en les seves decisions i millorar les seves actuacions. Finalment, fruit d'aquesta pressió, s'han impulsat lleis de transparència, tant a nivell estatal com a nivell autonòmic. En efecte, a l'Estat espanyol, les Corts Generals aproven la Llei 19/2013, de 9 de desembre, de transparència, accés a la informació pública i bon govern, de caràcter bàsic, mentre que, a Catalunya, el Parlament aprova, després d'una llarga tramitació, la Llei 19/2014, del 29 de desembre, amb el mateix títol. La Llei estatal havia estat precedida per diverses lleis autonòmiques,

com ara les aprovades a Galícia (2006), les Illes Balears (2011), Navarra (2012) i Extremadura (2013), i també pot haver contribuït a l'aprovació d'altres lleis en aquest mateix àmbit, com les que s'aproven l'any 2014 a Andalusia, La Rioja, Múrcia, Canàries i Catalunya o les dictades l'any 2015 a Castella i Lleó, Comunitat Valenciana i Aragó.

La pressió social per accedir a la informació pública s'ha incrementat a mesura que es prenia consciència que aquesta informació és vital per controlar els poders públics i lluitar contra la corrupció

Finalment, doncs, disposem de cossos normatius complets que es proposen regular i garantir la transparència de l'activitat pública i el dret d'accés de les persones a la informació pública, així com establir els principis i les obligacions inherents al bon govern. El fet, però, és que aquesta regulació ha arribat molt tard. Només cal recordar que quan s'aprova la Llei estatal de transparència, l'any 2013, un centenar de països ens havien passat al davant, alguns amb moltes dècades de diferència. Aquest retard (i l'estat general de la transparència entre nosaltres) es deu a la debilitat de la nostra cultura democràtica, molt malmesa pels llargs períodes d'autoritarisme que ens ha tocat viure durant els segles XIX i XX. La regulació de la transparència i el reconeixement legal del dret d'accés a la informació pública eren, per tant, del tot necessaris per gaudir d'uns estàndards homologables als que ja s'havien assolit en la gran majoria de sistemes democràtics. Aquesta llacuna, molt notòria, ha quedat salvada a nivell normatiu, però cal recordar que anem tard i que el canvi cultural que hem de generar ens exigirà un esforç addicional, tant per aquest retard acumulat, com pel pes d'una història que fins ara s'ha inclinat, de forma clara, per la reserva i l'opacitat.

2. Un canvi major

Els canvis introduïts per la nova regulació de la transparència administrativa no són menors: la Llei catalana consagra el deure de totes les entitats incloses dins del seu àmbit subjectiu d'aplicació de publicar tota aquella informació

que sigui rellevant per garantir la transparència de la seva activitat, de forma periòdica i actualitzada i amb uns estàndards de qualitat força exigents (transparència o publicitat activa) i reconeix, en uns termes particularment amples, el dret de totes les persones a accedir a la informació pública, com a nou dret subjectiu dels ciutadans (transparència o publicitat passiva), a banda d'insistir en la necessitat de fomentar i facilitar la reutilització d'aquesta informació pública (transparència col·laborativa) i de recollir diverses innovacions d'interès en els àmbits del bon govern, el control dels lobbies (grups d'interès) i la participació ciutadana o el govern obert.

La Llei 19/2014 no és una novetat legislativa més. És una de les lleis més importants aprovades pel Parlament en molts anys i marcarà un abans i un després dins del dret públic i administratiu català



Alguns dels diputats de la ponència de la proposició de Llei de transparència. Foto: Parlament de Catalunya

Aquesta nova regulació legal no es pot considerar, per tant, com una novetat legislativa més. Va molt més enllà que això, ja que constitueix, amb tota seguretat, una de les lleis més importants aprovades pel Parlament, no únicament entre les dictades durant la darrera legislatura, sinó en molts anys, un canvi major que marcarà un abans i un després dins del nostre dret públic i administratiu. La Llei estatal 19/2013 també mereix aquesta consideració, però en menor mesura. És una norma positiva, sens dubte, però envoltada d'ombres que expliquen les nombroses crítiques de què

ha estat objecte (entre les que considerem més fonamentades: que opta per un nivell de publicitat activa relativament baix; que tracta els límits al dret d'accés a la informació pública amb una amplitud capaç de frustrar completament aquest dret; que parteix d'un enteniment limitat i estrany del concepte de bon govern; i que no compta amb sancions específiques per castigar l'incompliment de les obligacions de transparència). La Llei catalana l'ha superada clarament en ambició i potència i està cridada a tenir un gran impacte en les institucions i en el conjunt de la societat.

3. Continguts principals de la nova regulació

3.1. Àmbit subjectiu d'aplicació

Una característica general que presenten les lleis de transparència, accés a la informació pública i bon govern és la d'inclinar-se per un

àmbit subjectiu d'aplicació ample o amplíssim, ja que el nombre de subjectes que resten obligats al compliment total o parcial d'aquestes lleis és, en efecte, molt superior al propi d'altres normes integrants del dret públic estatal i autonòmic.

La Llei bàsica estatal s'aplica a totes les administracions públiques territorials, a les seves entitats instrumentals -incloses les denominades administracions independents i les universitats públiques-, a les corporacions de dret públic (pel que fa a llurs activitats subjectes al dret administratiu), als òrgans constitucionals i les institucions autonòmiques anàlogues

(també en relació amb les seves activitats subjectes al dret administratiu), a les societats mercantils en què les entitats subjectes a la Llei disposin d'una participació superior al 50% del seu capital, a les fundacions del sector públic i a les associacions constituïdes per les administracions, organismes i entitats abans esmentades. La Llei estableix, així mateix, que les disposicions relatives a la publicitat activa s'apliquen igualment als partits polítics, les organitzacions sindicals i empresarials, així com a les entitats privades que percebin fons públics per sobre de determinats llindars. L'Administració és la responsable de facilitar la informació corresponent a les persones físiques i jurídiques que presten serveis públics, exerceixen potestats administratives o perceben fons públics per a funcionar, les quals resten obligades a subministrar-li. Els adjudicataris de contractes del sector públic tenen aquesta mateixa obligació, en els termes que preveu el contracte corresponent.

La Llei catalana concreta que la Llei s'aplica a les universitats públiques de Catalunya "i als ens que en depenen o hi estan vinculats o participats", estén la seva aplicació a les persones físiques o jurídiques que duen a terme activitats qualificades legalment com a serveis d'interès general o universal i afegeix com a subjectes obligats en matèria de publicitat activa, a més dels partits polítics, a les "associacions i fundacions" que hi estiguin vinculades.

A més de l'amplada dels subjectes afectats, també és evident la complexitat d'aquesta regulació, complexitat que creix quan es tracta d'interpretar de forma conjunta les previsions legals estatals amb les autonòmiques. Atesa la rellevància de la qüestió, l'àmbit subjectiu d'aplicació de les lleis de transparència és un dels aspectes d'aquest marc legal que requereix un aclariment per via reglamentària.

3.2. Publicitat activa

En l'àmbit de la publicitat activa (és a dir, de la informació pública que cal publicar d'ofici, sense que ningú no l'hagi de demanar expressament, perquè la llei hi obliga, per facilitar el control democràtic i la participació ciutadana),

la llei catalana i la resta de lleis aprovades coincideixen en el mateix principi de partida (s'ha de fer pública tota la informació necessària per garantir la transparència i l'avaluació de l'actuació pública), en l'articulació jurídica (establiment d'un deure de caràcter general i enumeració de les obligacions concretes de publicitat activa que se'n deriven, agrupades per àmbits temàtics), en l'establiment d'unes exigències mínimes de qualitat de la informació que cal publicar (veracitat i objectivitat, actualització permanent, accessibilitat, interoperabilitat, reusabilitat) i en la solució tecnològica bàsica escollida (sistemes integrals d'informació en format electrònic, denominats portals de transparència).

La publicitat activa implica l'obligació de publicar la informació pública d'ofici, sense que ningú no l'hagi de demanar expressament

Enfront de la llei estatal, que agrupa les obligacions de publicitat activa en tres grans apartats (articles 6-8: informació institucional, organitzativa i de planificació; informació de rellevància jurídica; i informació econòmica, pressupostària i estadística), la llei catalana opta per una enumeració més àmplia, precisa i exigent, que arriba a incloure seixanta grans "ítems" de publicació obligatòria, agrupats en set grans blocs (articles 9-15: transparència en l'organització institucional i l'estructura administrativa; en les decisions i actuacions de rellevància jurídica; en la gestió econòmica, comptable, pressupostària i patrimonial; en matèria de planificació i programació; en la contractació pública; en els convenis de col·laboració; i en l'activitat subvencional).

La possibilitat que els ciutadans tinguin tota aquesta informació a l'abast suposa un salt qualitatiu molt important respecte del que passava fins ara. Les administracions ja difonien bona part de la informació esmentada per aquests articles, però ara ho hauran de fer en un nombre, amb un nivell de precisió, amb un grau de detall i amb una qualitat molt superiors als que coneixem.

Els portals de transparència, com a solució tecnològica bàsica al servei de la publicitat

Transparència gencat

Inici Organització Economia i finances Contractació Territori Línies d'actuació Procediments i actuacions jurídiques

Transparència gencat

activa, plantegen qüestions d'interès des de la perspectiva de les relacions institucionals. La Llei catalana ha optat per una solució singular, en preveure de forma imperativa que el Portal de la Transparència, organitzat i gestionat per l'Administració de la Generalitat, també integra la informació de les administracions locals i d'altres entitats obligades per la Llei. Aquestes administracions i entitats també poden crear llurs propis portals de transparència, però l'accés als seus continguts s'ha de facilitar des del Portal de la Transparència de la Generalitat, d'una forma interconnectada i que faciliti la integració (article 5). Aquesta unitat informativa exigirà un treball en comú molt intens entre totes les administracions afectades per assolir els nivells més alts de col·laboració i transparència, amb ple respecte pel pluralisme institucional i els àmbits d'autonomia respectius.

Els portals de transparència són la solució tecnològica de la publicitat activa des d'on les Administracions han de difondre la informació amb elevats graus de precisió, detall i qualitat

3.3. El dret d'accés a la informació pública

El dret dels ciutadans d'accedir a la informació pública constitueix el segon pilar fonamental de la transparència. El seu reconeixement, tant per la Llei estatal com per la Llei catalana (articles 12 i 18, respectivament) suposa un salt qualitatiu innegable en relació amb la regulació existent fins ara (la regulació del dret d'accés als arxius i registres administratius). De fet, es pot sostenir que ens trobem davant del reconeixement d'un nou dret subjectiu als ciutadans, inexistent fins al moment,

amb els continguts i els contorns amb què ara resta configurat). Un avenç indubtable que ha quedat enfosquit per la crítica formulada al legislador estatal pel fet de no haver-lo configurat com a dret fonamental, seguint els corrents de pensament més avançats i les millors pràctiques normatives, en la línia del tracte que s'ha dispensat al dret a la protecció de dades.

El dret dels ciutadans d'accedir a la informació pública constitueix el segon pilar fonamental de la transparència, un nou dret subjectiu dels ciutadans que la Llei catalana regula àmpliament, si bé no és il·limitat

La Llei catalana reconeix aquest dret amb una gran amplada en preveure que totes les persones tenen dret a accedir a la informació pública, a títol individual o en nom i representació de qualsevol persona jurídica; que l'exercici del dret no és condicionat a la concurrència d'un interès personal; que no resta subjecta a motivació i que no requereix la invocació de cap norma, a més de fer-ne possible l'exercici a totes les persones a partir dels setze anys. Certament, el dret d'accés a la informació pública, com els altres drets, no és il·limitat. Tots els ordenaments compten amb un decàleg llarg de motius que permeten denegar –totalment o parcial– l'accés a la informació (la defensa, les relacions exteriors, la seguretat pública, la investigació dels il·lícits penals o administratius, la intimitat de les persones...). I aquí hi ha el nus de la qüestió: a tots els països hi ha èpoques en què aquests límits s'apliquen de forma més o menys restrictiva, en funció de la ideologia o dels interessos socials dominant en cada moment, però una aplicació generosa o abusiva d'aquests límits suposaria la frustració completa del dret d'accés. Això és més fàcil amb la Llei estatal, que ha recollit aquests límits de forma notòriament genèrica, que amb la Llei

catalana, que els recull en un nombre menor i envoltant-los d'un major nombre de límits o exigències.

Avui un dels reptes principals és trobar l'equilibri entre dos drets que poden xocar sovint: l'accés a la informació i la protecció de dades personals. No podem oblidar la diversa naturalesa i protecció d'un i altre dret (ordinari, el primer; fonamental, el segon). Però la certesa d'aquesta col·lisió i de la necessitat de relativitzar la protecció de dades -en ponderació amb l'interès públic inherent a la divulgació de la informació- també poden apuntar cap a una progressiva flexibilització dels nivells de protecció de les dades personals assolits fins ara.

***Un dels reptes principals
és trobar l'equilibri entre dos drets
que poden xocar sovint:
l'accés a la informació
i la protecció de dades personals***

El procediment d'exercici del dret d'accés a la informació ha estat objecte d'una regulació força senzilla i flexible. Les sol·licituds s'han d'adreçar al titular de l'òrgan administratiu o entitat que posseeixi la informació (previsió genèrica i un punt misteriosa que també convindrà precisar per via reglamentària), el qual ha de tramitar-les (tret que sigui aplicable una de les causes d'inadmissió), resoldre les incidències que es puguin produir i, en particular, atorgar un tràmit d'audiència a terceres persones afectades per la sol·licitud, resoldre-la i notificar-la a la persona sol·licitant en el termini d'un mes des de la seva recepció, termini que es pot suspendre o ampliar en determinats supòsits, com ara si el volum o la complexitat de la informació ho fan necessari.

La regulació catalana presenta algunes diferències d'interès amb les previsions de la Llei estatal. La més vistosa es dona en l'àmbit del silenci administratiu: la Llei estatal preveu que la sol·licitud s'ha d'entendre desestimada si transcorre el termini màxim per a resoldre sense que s'hagi dictat i notificat la resolució expressa, mentre que la Llei catalana disposa que si l'Administració no resol i notifica dins del termini establert, "la sol·licitud s'entén

estimada" (tret que una norma amb rang de llei estableixi expressament un efecte desestimatori amb relació a una determinada informació i amb la previsió, rellevant i problemàtica, que l'accés a la informació no es pot adquirir per silenci administratiu si concorre algun dels límits establerts per les lleis per tenir-hi accés). En cas de silenci positiu, l'Administració està obligada a facilitar l'accés a la informació pública sol·licitada en el termini de trenta dies. La denegació d'aquest accés pot donar lloc a l'exigència de responsabilitat, fins i tot com a infracció greu.

3.4. Els grups d'interès

En línia amb els objectius de regeneració democràtica i de lluita contra la corrupció, la Llei catalana de transparència, accés a la informació pública i bon govern, ha incorporat una regulació força innovadora dels lobbies o grups d'interès, articulada principalment al voltant de les tècniques registrals i de les obligacions i els drets -més incerts- lligats amb la inscripció (Títol IV, relatiu al "Registre dels grups d'interès"). De forma prou realista, la Llei no tracta d'evitar l'existència de persones i organitzacions que tracten d'influir en l'elaboració i l'aplicació de les polítiques públiques en benefici o interès d'altres persones o organitzacions, sinó de fer més transparent aquesta activitat d'influència o intermediació, per tal que sigui de coneixement públic i que es desenvolupi d'acord amb un marc d'actuació respectuós amb la legalitat i amb els principis ètics exigibles.

En línia amb els objectius de regeneració democràtica, la Llei 19/2014 ha incorporat una regulació força innovadora dels lobbies o grups d'interès, articulada principalment al voltant de les tècniques registrals

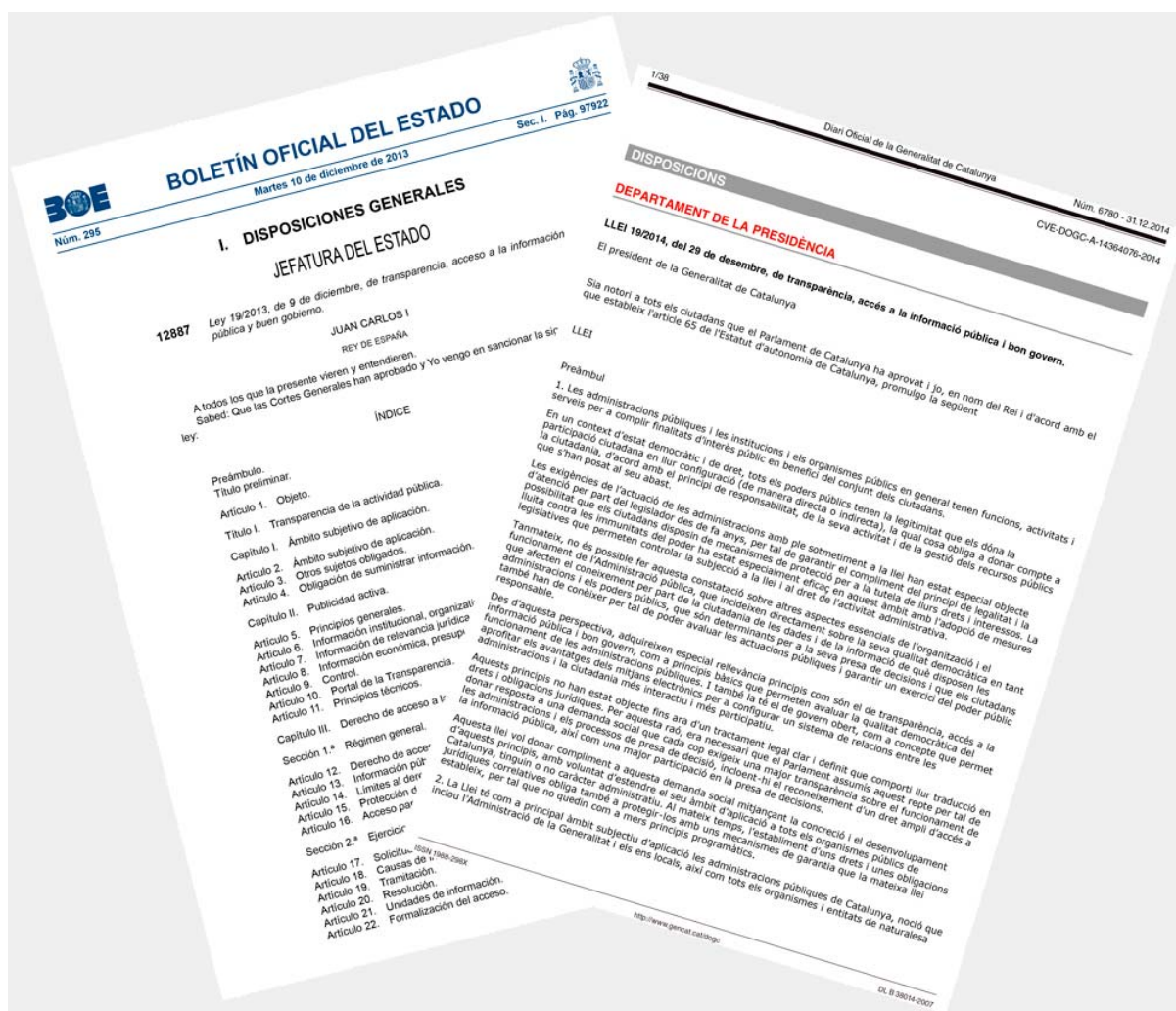
El Registre ha de donar publicitat de les actuacions dels grups d'interès i, en particular, de les reunions i audiències tingudes amb autoritats, càrrecs públics, membres electes o diputats, i de les comunicacions, els informes i altres contribucions en relació amb les matèries tractades. La Llei disposa que el Registre ha d'ésser creat per l'Administració de la Generalitat i els ens locals, així com pels seus ens

instrumentals i les universitats, una previsió que potser no té prou en compte el principi de diferenciació, en exigir unes mateixes actuacions a entitats que es troben davant de realitats molt distants. Les persones i les activitats que s'han d'inscriure en el Registre també es defineixen en termes molt genèrics, a partir de la dada de la possible influència en l'elaboració o aplicació de normes o polítiques públiques, fet que pot generar dubtes de difícil resolució. Dins del contingut del Registre de grups d'interès destaca la incorporació d'un

l'Administració de la Generalitat i del seu sector públic.

3.5. El bon govern i el govern obert

La Llei dedica els seus títols V i VI, respectivament, al bon govern i al govern obert, expressions provinents de l'àmbit anglosaxó, de contorns no del tot precisos. El legislador català ha definit el bon govern com "els principis, les obligacions i les regles sobre la qualitat dels serveis i el funcionament de l'Administració, i



codi de conducta comú -el contingut mínim del qual precisa la pròpia Llei (article 51)-, així com d'un sistema de control i fiscalització que ha d'establir els mecanismes de denúncia aplicables en el cas d'incompliment de les previsions legals o del codi de conducta esmentat. Aquesta matèria ha estat objecte d'un primer desenvolupament reglamentari mitjançant el Decret 171/2015, de 28 de juliol, sobre el Registre de grups d'interès de

els principis ètics i les bones pràctiques d'acord amb els quals han d'actuar els alts càrrecs de l'Administració, els càrrecs directius i la resta de personal al servei de l'Administració, amb l'objectiu que aquesta funcioni amb la màxima transparència, qualitat i equitat, i amb garantia de retiment de comptes. Aquest enteniment, clarament emparentat amb el dret a una bona administració, no acaba d'encaixar amb la regulació del bon govern

continguda a la Llei estatal 19/2013 (títol II), molt centrada en la gestió econòmica i presupostària.

Per la seva banda, la Llei catalana defineix el govern obert -àmbit no regulat pel legislador estatal- com “les mesures per a establir una relació i un diàleg permanents i bidireccionals entre l’Administració i les persones a l’hora de definir i aplicar les polítiques públiques, i per a introduir i desenvolupar instruments de participació i col·laboració ciutadana en els assumptes públics”, quan ens consta que aquest concepte s’utilitza sovint per descriure una nova evolució de la gestió pública basada en la transparència, la participació ciutadana i el retiment de comptes.

De forma resumida podem dir que la Llei identifica el primer concepte, el bon govern, amb la conducta dels alts càrrecs, la qualitat dels serveis públics i la qualitat normativa i equipara l’expressió govern obert amb el diàleg, la interacció, la participació i la col·laboració entre els ciutadans i l’Administració. La interacció entre ambdós conceptes és evident, com també ho són les seves relacions amb la transparència i l’accés a la informació pública. Al nostre parer, però, aquests dos darrers objectius legals -transparència i accés- han enfosquit o relegat fins a cert punt la regulació dedicada al bon govern i el govern obert, igualment ambiciosa i en determinats aspectes prou innovador, però deslligada, a diferència de la primera, de terminis concrets de compliment.

La Llei identifica el bon govern amb la conducta dels alts càrrecs, la qualitat dels serveis públics i la qualitat normativa; mentre que el govern obert fa referència a la relació entre els ciutadans i l’Administració

Entre les mesures previstes per la Llei destaquen, en el primer camp, a més d’algunes previsions sobre la transparència de l’agenda oficial dels alts càrrecs, la previsió, en principi obligatòria, de cartes de servei en el marc regulador dels “serveis públics bàsics” (sic), amb la previsió que aquestes cartes tenen naturalesa reglamentària i que llur contingut és vinculant per a l’Administració i els usuaris i

pot ésser invocat en via de recurs o reclamació (article 59), així com les previsions en matèria d’avaluació permanent dels serveis públics i la insistència en les mesures de millora de la regulació i de simplificació i consolidació normativa. Així mateix, convé subratllar, en l’àmbit del govern obert, el nou èmfasi en la participació ciutadana -objecte de regulació per una pluralitat de normes- i, com a concreció d’aquest principi, el reconeixement del dret a proposar iniciatives normatives de caràcter reglamentari i del dret de participar en les que promogui l’Administració pública. En un i altre cas hi ha diverses crides al Portal de la Transparència, com a instrument per difondre les actuacions impulsades i fer-ne el seguiment. Tots dos àmbits ens situen davant d’un camp molt vast i en molt bona part inexplorat.

3.6. Les garanties

La Llei catalana no s’ha acontentat amb el reconeixement de drets i l’establiment de deures i obligacions. Conscient del paper decisiu que té l’Administració per assegurar la virtualitat d’aquests drets i obligacions, ha disposat un sistema de garanties especialment dens, complet i contundent. En alguns casos, fins i tot redundant, sistema al qual es dedica un títol específic, el VIIè.

La Llei disposa un sistema de garanties especialment dens, complet i contundent. Crea una Comissió de Garantia i incorpora un règim sancionador específic

Dins d’aquest sistema destaca, lògicament, la creació de la Comissió de Garantia del Dret d’Accés a la Informació Pública com a òrgan encarregat de vetllar pel compliment i les garanties del dret d’accés, integrat per un mínim de tres membres i un màxim de cinc, tots ells designats per una majoria reforçada dels diputats del Parlament català. A diferència del Consejo de Transparencia y Buen Gobierno creat en l’àmbit de l’Estat, la Comissió no gaudeix de personalitat jurídica -no és un ens públic, sinó un òrgan-. En canvi, la Llei remarca que ha de complir les seves funcions amb plena independència orgànica i funcional, sense submissió a instruccions jeràrquiques de cap

mena, per bé que la Comissió estigui formalment adscrita al departament de la Generalitat que determini el Govern, el qual també ha de dotar la Comissió dels mitjans necessaris per a l'exercici de les seves funcions, respectant-ne sempre la independència que té legalment atribuïda. Poden ésser objecte de reclamació gratuïta i voluntària davant la Comissió totes les resolucions expresses o presumptes en matèria d'accés a la informació pública. Les reclamacions es poden tramitar a través d'un procediment de mediació -al qual

ment s'explica en clau garantista, però pot generar disfuncions i no té un encaix clar ni amb la legislació bàsica de règim jurídic de les Administracions públiques ni amb la legislació catalana dictada en aquesta mateixa matèria. Amb el mateix objectiu garantista, la Llei concreta que tant el Síndic de Greuges, com la Sindicatura de Comptes i l'Oficina Antifrau de Catalunya han de vetllar pel compliment de les obligacions i els drets establerts per la Llei, d'acord amb les funcions que tenen atribuïdes.



*El ple votant la Llei de transparència
Foto: Parlament de Catalunya*

no es pot oposar l'Administració, si les altres parts l'accepten- o per mitjà d'un procediment ordinari amb resolució. Les resolucions de la Comissió posen fi a la via administrativa i es poden impugnar davant la jurisdicció contenciosa administrativa.

La previsió dels recursos administratius, com a mitjans ordinaris d'impugnació davant els actes de l'Administració que vulnerin la Llei, s'ha de considerar correcta amb caràcter general. No és així en el cas del recurs de reposició davant les resolucions dictades en relació amb el dret d'accés a la informació pública, que la Llei manté (article 38), a diferència del que ocorre en l'àmbit estatal. El seu manteni-

Una de les novetats més destacades la constitueix la incorporació d'un règim sancionador específic i particularment contundent, qüestió que torna a separar la Llei catalana de la Llei estatal, on únicament es preveuen infraccions i sancions específiques en matèria de bon govern, però no, en canvi, en els àmbit de la transparència i del dret d'accés a la informació pública.

Aquest règim sancionador, incorpora la previsió que la incoació del procediment pugui produir-se a instància del Síndic de Greuges, la Sindicatura de Comptes o l'Oficina Antifrau (si

l'òrgan competent decideix no incoar el procediment, la resolució ha d'ésser expressa i motivada), així com la creació d'un nou òrgan sancionador (integrat per la persona titular del Departament competent, un representant de la Comissió Jurídica Assessora i dos juristes de prestigi reconegut designats pel Parlament) per resoldre els procediments que afectin els alts càrrecs de la Generalitat que ocupin llocs amb nivell de Direcció General o assimilats.

4. Desplegament, aplicació i avaluació de la Llei

La Llei de transparència constitueix una norma abocada a un desplegament reglamentari notable. Aquest desplegament s'ha produït, amb caràcter inicial, en l'àmbit de l'organització administrativa (Decret 169/2014, de 23 de desembre, pel qual es crea la Comissió Interdepartamental de Transparència i Accés a la Informació Pública i Decret 19/2015, de 24 de febrer, pel qual es crea el Comissionat per a la Transparència i l'Accés a la Informació Pública, per exemple). Abans també hem recordat la regulació del Registre de grups d'interès de l'Administració de la Generalitat i del seu sector públic, aprovada per mitjà del Decret 171/2015, de 28 de juliol, a l'empara de l'article 53 de la Llei. A banda d'aquestes normes, resta pendent d'aprovar el Reglament d'organització i funcionament de la Comissió de Garantia del Dret d'Accés a la Informació Pública, previst a l'article 41 i la disposició final tercera, amb una intervenció del Parlament, al nostre parer problemàtica i discutible, que pot arribar tenir caràcter vinculant per al Govern. També planteja qüestions de força interès l'adaptació de la normativa aplicable al Parlament per tal que aquest pugui complir els requeriments establerts per la Llei de transparència, qüestió inicialment resolta a través de la reforma parcial del Reglament del Parlament aprovada el 8 de juliol de 2015. Dins d'aquesta adaptació de l'ordenament jurídic català també cal consignar-hi la modificació de la Llei d'arxius i documents, operada per mitjà de la Llei 20/2015, de 21 de juliol.

En un futur mediat, la Llei de transparència també podria ésser objecte d'un desplega-

ment reglamentari substantiu, més o menys general. La disposició final tercera conté l'habilitació necessària, tant a favor del Govern, com a favor dels ens locals, universitats públiques i altres institucions i entitats. Aquesta regulació general pot ser convenient, o fins i tot necessària, per aclarir els dubtes interpretatius que ja han sorgit a l'hora d'aplicar la Llei en àmbits com el dels subjectes obligats, les obligacions de publicitat activa o el procediment d'exercici del dret d'accés o els seus límits, tot això sense oblidar que aquest desenvolupament reglamentari s'ha de mantenir fidel a l'esperit de la Llei i que en ocasions és difícil distingir entre la resolució de dubtes i la introducció de restriccions.

L'aplicació de la Llei planteja reptes a les Administracions: des de la realització d'inversions en solucions tecnològiques fins al desenvolupament de nous procediments formals i informals, passant per la sensibilització i la formació de les autoritats i els empleats públics

L'aplicació de la Llei, a banda d'aquests problemes interpretatius i dels esforços institucionals que cal desplegar per resoldre'ls de forma coordinada, planteja molts altres reptes a les nostres Administracions: des de la realització d'inversions quantioses en solucions tecnològiques, fins al desenvolupament de nous procediments formals i informals, passant per la sensibilització i la formació de les autoritats i els empleats públics i per la col·laboració i interadministrativa i intraadministrativa i pel suport econòmic, jurídic i tecnològic a les Administracions amb menors dimensions i recursos. Té una importància especial el desenvolupament, el perfeccionament i el manteniment del Portal de la Transparència i de la resta de portals i aplicacions que cal vincular-hi, assegurant que la informació que hi consta compleix amb els requisits de qualitat i reusabilitat legalment previstos. Com veurem a continuació, cada Administració es veu obligada a afinar, adaptar o innovar la seva organització interna i a intensificar, de forma especial, els mecanismes de coordinació, qüestions a les quals al·ludeix la pròpia Llei en més d'una ocasió, com ocorre amb la previsió relativa a la coordinació entre la Comissió de Garantia

del Dret d'Accés a la Informació Pública, l'Autoritat Catalana de Protecció de Dades i la Comissió Nacional d'Accés, Avaluació i Tria Documental.

Com a mesura complementària al sistema de garanties, la Llei catalana de transparència inclou una regulació relativa a l'avaluació de la seva aplicació, avaluació que pot ser tant de caràcter intern com extern. L'avaluació interna resta limitada a l'aplicació de les regles de transparència i ha d'ésser impulsada per tots els subjectes obligats, els quals han d'establir procediments basats en indicadors objectius per avaluar el compliment d'aquelles obligacions de transparència, tot garantint la participació d'experts independents i dels ciutadans en els procediments d'avaluació (article 6). L'avaluació externa, més rellevant, constitueix l'objecte del darrer títol de la Llei, que l'atribueix al Síndic de Greuges. Aquesta avaluació no afecta únicament al compliment de les obligacions de transparència, sinó a la pràctica totalitat de la Llei (dret d'accés, grups d'interès, bon govern, govern obert i aplicació del sistema de garanties). Anualment, el Síndic ha d'elaborar i presentar al Parlament un informe general d'avaluació de l'aplicació de la Llei de transparència, amb una avaluació específica de l'aplicació del règim sancionador que s'hi preveu. El Síndic pot elaborar, així mateix, informes específics d'avaluació amb relació a entitats i organismes concrets o amb relació a àmbits materials igualment concrets.

5. La funció fa l'òrgan: la nova organització administrativa de la transparència

La regulació de la transparència i l'accés a la informació pública s'ha concretat en el reconeixement de nous drets, de nous deures i de noves obligacions que interpel·len directament l'Administració. Dins d'aquesta sorgeix la necessitat d'atendre una nova funció (no radicalment nova, però nova, al capdavant, amb la configuració que ara se li ha donat) relacionada amb la informació, com ja havia

succeït anteriorment amb les exigències relacionades amb els arxius administratius, la incorporació de la informàtica, la gestió documental o la protecció de dades personals. I com sabem, la funció fa l'òrgan.

Dret d'accés a la informació pública

Administració local

- ▶ [Ajuntaments](#)
- ▶ [Consells comarcals](#)
- ▶ [Altres](#)

Generalitat de Catalunya

La regulació de la transparència i l'accés a la informació pública s'ha concretat en el reconeixement de nous drets, de nous deures i de noves obligacions que interpel·len directament l'Administració

Hem assistit a la creació generalitzada d'autoritats, consells o comissions independents per garantir la transparència de l'Administració i l'accés dels ciutadans a la informació pública (en el cas català, la Comissió de Garantia del Dret d'Accés a la Informació Pública), novetat de relleu que s'incorpora, sembla que de manera definitiva, al nostre panorama institucional. Però també a la creació d'unitats departamentals amb noves funcions (unitats d'informació), d'òrgans de coordinació horitzontal (comissions interdepartamentals) i d'òrgans específics d'impuls, direcció o coordinació general o assessorament (consells de transparència, comissionats governamentals, noves conselleries i regidories municipals).

El sorgiment d'aquests nous òrgans en una etapa de contenció i reducció del sector públic és força significativa. L'organització administrativa constitueix un paràmetre particularment fiable per copsar la rellevància institucional que s'atribueix en cada moment a les diverses polítiques públiques. En aquest cas, a l'imperatiu democràtic de garantir a tots els ciutadans la transparència, l'accés a la informació pública i el bon govern de les nostres institucions.

BIBLIOGRAFIA

- Bernadí Gil, X. (ed.). Administracions públiques i Internet. Elements de Dret públic electrònic. Barcelona: Fundació Carles Pi i Sunyer d'Estudis Autònoms i Locals, 2006.
- "Panorama de la regulació de la transparència, l'accés a la informació pública i el bon govern". Cerrillo, A. i Ponce, J. (coord.). Transparència, accés a la informació pública i bon govern a Catalunya. Comentaris de la Llei 19/2014, de 9 de desembre. Barcelona: UOC-EAPC, 2015.
- Cerrillo Martínez, A. i Galán Galán, A. (coord.). La reutilización de la información del sector público. Granada: Comares, 2006.
- Embid Irujo, A. "El derecho de acceso a los archivos y registros administrativos". Martín-Retortillo Baquer, L. La protección jurídica del ciudadano: estudios en homenaje al profesor Jesús González Pérez. Vol.1. Madrid: Civitas, 1993.
- Guichot Reina, E. (coord.). Transparencia, acceso a la información pública y buen gobierno. Estudio de la Ley 19/2013. Madrid: Tecnos, 2014.
- Mancilla Muntada, F. La recepció a Catalunya del dret a una bona administració. La governança i el bon govern. Barcelona: Institut d'Estudis Autònoms, 2014.
- Mestre Delgado, J. F. El derecho de acceso a archivos y registros administrativos. Análisis del artículo 105.b de la Constitución. Madrid: Civitas, 1993.
- Sainz Moreno, F. "Secreto e información en el Derecho público". Estudios sobre la Constitución española. Homenaje al profesor Eduardo García de Enterría. Vol. III. Madrid: Civitas, 1991.
- Valero Torrijos, J. i Fernández Salmerón, M. (coord.). Régimen jurídico de la transparencia del sector público. Del derecho de acceso a la reutilización de la información. Cizur Menor: Aranzadi, 2014.

Una visió general de la Llei 19/2014, del 29 de desembre, de transparència, accés a la informació pública i bon govern

Xavier Bernadí Gil

*Professor de Dret Administratiu
i director de l'Oficina per al Desenvolupament de l'Autogovern*

En els darrers temps, la ciutadania ha pres consciència que la informació pública és vital per participar en els afers públics, per controlar les institucions que els gestionen i per prevenir i lluitar contra la corrupció, fet que explica que la pressió social per accedir a aquesta informació pública hagi augmentat progressivament i que, després d'una llarga espera, hagi obtingut una resposta normativa adequada.

En aquest context, la nova regulació de la transparència, l'accés a la informació pública i el bon govern, tant per part del legislador bàsic estatal (Llei 19/2013) com per part del Parlament de Catalunya (Llei 19/2014), suposa l'adequació de l'ordenament jurídic intern als estàndards internacionals i, en particular, la consagració del dret d'accés a la informació pública com a nou dret subjectiu dels ciutadans, que tendeix a ser considerat de caràcter tendencialment fonamental. La Llei 19/2014, del 29 de desembre, de transparència, accés a la informació pública i bon govern ha superat en ambició i potència la llei estatal bàsica i està cridada a tenir un gran impacte en les institucions i en el conjunt de la societat. Es tracta, sens dubte, d'una de les lleis més importants aprovades pel Parlament en molts anys, la qual marcarà un abans i un després dins del dret públic català.

En l'article, l'autor analitza els dos pilars fonamentals de la Llei: la publicitat activa, que implica l'obligació de publicar la informació pública d'ofici sense que la ciutadania l'hagi de demanar expressament; i el dret d'accedir a la informació pública, que es configura com un nou dret subjectiu dels ciutadans, regulat àmpliament en la norma catalana, si bé amb els límits legals que poden suposar la denegació, total o parcial de l'accés, quan aquest pot suposar un perjudici clar per altres béns o interessos legalment protegits, com ara la necessària protecció de les dades personals. La interacció i la ponderació entre aquests drets plantejarà reptes importants, tant en el camp teòric com en el de l'aplicació pràctica de les previsions legals.

L'article també destaca la relació de la transparència i l'accés a la informació pública amb el "bon govern", identificat a la Llei amb el capteniment ètic dels alts càrrecs, la qualitat dels serveis públics i la qualitat normativa, i el "govern obert", que fa referència a l'increment de les interaccions entre els ciutadans i l'Administració. Altres apartats de l'anàlisi de la nova llei fan referència a la regulació sobre els lobbies o grups d'interès i a l'articulació d'un sistema de garanties, en què destaca la creació de la Comissió de Garantia del Dret d'Accés a la Informació Pública, així com la previsió d'un règim sancionador específic i de tècniques d'avaluació interna i externa de la Llei.

Per acabar, l'article fa referència als reptes que planteja el desplegament i l'aplicació de la Llei 19/2014 per a l'Administració: des de la realització d'inversions en solucions tecnològiques fins al desenvolupament de nous procediments formals i informals, passant per la sensibilització i la formació de les autoritats i els empleats públics.

Ua vision generau dera Lei 19/2014, de 29 de deseme, de transparéncia, accès ara informacion publica e bon govèrn

Xavier Bernadí Gil

Professor de Dret Administratiu

e director deth Burèu entath Desvolopament der Autogovèrn

Enes darrèri tempsi, es ciutadans a prenut consciéncia qu'era informacion publica ei vitau entà participar enes ahèrs publics, entà contrarotlar es institucions que les gerissen e entà prever e lutar contra era corrupcion, hèt qu'explique qu'era pression sociau entà accedir ad aquera informacion publica age aumentat progressivaments e que, dempús d'ua longa demora, age obtengut ua responsa normatiua avienta.

En aguest contèxt, era naua regulacion dera transparéncia, er accès ara informacion publica e eth bon govèrn, tant per part deth legislador basic estatau (Lei 19/2013) com per part deth Parlament de Catalonha (Lei 19/2014), supòse era adequacion der ordenament juridic intern as estandards internacionaus e, en particular, era consacracion deth dret d'accès ara informacion publica coma nau dret subjectiu des ciutadans, que tend a èster considerat de caràcter tendencialaments fonamentau. Era Lei 19/2014, de 29 de deseme, de transparéncia, accès ara informacion publica e bon govèrn a superat en ambicion e poténcia ara lei estatau basica e ei cridada a auer un gran impacte enes institucions e en ensemble dera societat. Se tracte, sense dobte, d'ua des leis mès importantes aprovades peth Parlament en fòrça ans, que merçarà un abans e un dempús laguens eth dret public catalan.

En article, er autor analise es dus pilars fonamentaus dera Lei: era publicitat activa, qu'implique era obligacion de publicar era informacion publica d'ofici sense qu'es ciutadans ac agen de demanar exprèssaments; e era dret d'accedir ara informacion publica, que se configure coma un nau dret subjectiu des ciutadans, regulat largaments ena nòrma catalana, se ben damb es limits legaus que pòden supausar er arrefús, totau o parciau der accés, quan aqueth pòt supausar un perjudici clar entà uns auti bens o interèssi legauments protegidi, coma eth besonh d'emparament des donades personaus. Era interaccion e era ponderacion entre aqueri drets someterà enjòcs importants, tant en camp teorik coma en dera aplicacion practica des previsiones legaus.

Er article tanben destaque era relacion dera transparéncia e er accés ara informacion publica damb eth "bon govèrn", identificat ena Lei damb eth capteniment etic des nauti cargues, era qualitat des servicis publics e era qualitat normatiua, e eth "govèrn dubèrt", que hè referéncia ar increment des interaccions entre es ciutadans e era Administracion. D'auti apartats dera analisi dera naua lei tanhen ara regulacion sus es lobbies o grops d'interès e ara articulacion d'un sistèma de garanties, a on destaque era creacion dera Comission de Garantia deth Dret d'Accés ara Informacion Publica, atau coma era prevision d'un regim sancionador especific e de tecnica d'avaloracion interna e externa dera Lei.

Fin finau, er article hè referéncia as enjòcs que somet eth desplegament e era aplicacion dera Lei 19/2014 entara Administracion: des dera realizacion d'investiments en solucions tecnologiques enquiath desvolopament de nau procediments formaus e informaus, en tot passar pera sensibilizacion e era formacion des autoritats e es trabalhadors publics.

Una visión general de la Ley 19/2014, de 29 de diciembre, de transparencia, acceso a la información pública y buen gobierno

Xavier Bernadí Gil

*Profesor de Derecho Administrativo
y director de la Oficina para el Desarrollo del Autogobierno*

En los últimos tiempos, la ciudadanía ha tomado conciencia de que la información pública es vital para participar en los asuntos públicos, para controlar las instituciones que los gestionan y para prevenir y luchar contra la corrupción, hecho que explica que la presión social para acceder a esta información pública haya aumentado progresivamente y que, después de una larga espera, haya obtenido una respuesta normativa adecuada.

En este contexto, la nueva regulación de la transparencia, el acceso a la información pública y el buen gobierno, tanto por parte del legislador básico estatal (Ley 19/2013) como por parte del Parlamento de Cataluña (Ley 19/2014), supone la adecuación del ordenamiento jurídico interno a los estándares internacionales y, en particular, la consagración del derecho de acceso a la información pública como nuevo derecho subjetivo de los ciudadanos, que tiende a ser considerado de carácter tendencialmente fundamental. La Ley 19/2014, del 29 de diciembre, de transparencia, acceso a la información pública y buen gobierno ha superado en ambición y potencia a la ley estatal básica y está llamada a tener un gran impacto en las instituciones y en el conjunto de la sociedad. Se trata, sin duda, de una de las leyes más importantes aprobadas por el Parlamento en muchos años, que marcará un antes y un después dentro del derecho público catalán.

En el artículo, el autor analiza los dos pilares fundamentales de la Ley: la publicidad activa, que implica la obligación de publicar la información pública de oficio sin que la ciudadanía lo tenga que pedir expresamente; y el derecho de acceder a la información pública, que se configura como un nuevo derecho subjetivo de los ciudadanos, regulado sobradamente en la norma catalana, si bien con los límites legales que pueden suponer la denegación, total o parcial del acceso, cuándo éste puede suponer un perjuicio claro para otros bienes o intereses legalmente protegidos, como la necesaria protección de los datos personales. La interacción y la ponderación entre estos derechos planteará retos importantes, tanto en el campo teórico como en el de la aplicación práctica de las previsiones legales.

El artículo también destaca la relación de la transparencia y el acceso a la información pública con el "buen gobierno", identificado en la Ley con el comportamiento ético de los altos cargos, la calidad de los servicios públicos y la calidad normativa, y el "gobierno abierto", que hace referencia al incremento de las interacciones entre los ciudadanos y la Administración. Otros apartados del análisis de la nueva ley hacen referencia a la regulación sobre los lobbies o grupos de interés y a la articulación de un sistema de garantías, en el que destaca la creación de la Comisión de Garantía del Derecho de Acceso a la Información Pública, así como la previsión de un régimen sancionador específico y de técnicas de evaluación interna y externa de la Ley.

Por último, el artículo hace referencia a los retos que plantea el despliegue y la aplicación de la Ley 19/2014 para la Administración: desde la realización de inversiones en soluciones tecnológicas hasta el desarrollo de nuevos procedimientos formales e informales, pasando por la sensibilización y la formación de las autoridades y los empleados públicos.

An overview of Law 19/2014 of 29 December, on transparency, access to public information and good governance

Xavier Bernadí Gil

*Professor of Administrative Law
and head of the Catalan Office for Self-Government Development*

In recent years, citizens have become aware that public information is vital to participating in public affairs, monitoring the institutions managing them, and preventing and fighting against corruption. This explains why social pressure to access this public information has increased gradually, and why, after a long wait, it has obtained an appropriate regulatory response.

In this context, the new law on transparency, access to public information and good governance both on the part of the basic state legislator (Law 19/2013) and the Catalan Parliament (Law 19/2014), represents the adjustment of the domestic legal order to international standards. In particular, it means enshrining the right of access to public information as a new subjective right of citizens, which is usually deemed to be essentially fundamental. Law 19/2014 of 29 December, on transparency, access to public information and good governance, has outweighed the basic state law in terms of power and ambition, and is set to have a major impact on institutions and society as a whole. It is undoubtedly one of the most important laws passed by the Catalan Parliament in many years, and one that will mark a turning point in Catalan public law.

In the article, the author analyses two essential pillars of this law. The first is active advertising, involving a duty to publish public information automatically without citizens having to ask explicitly. Second is the right of access to public information, which is established as a new subjective right of citizens covered extensively in Catalan law, although with legal limitations allowing the denial of full or partial access when it could clearly damage other legally protected goods or interests, including the necessary protection of personal data. The interaction and balance between these rights will pose significant challenges, both in the theoretical and practical enforcement of the legal provisions.

The article also highlights the relationship that transparency and access to public information have with “good governance”, which is identified in the Law with the ethical behaviour of senior officials, quality public services and quality regulations, and “open government”, in reference to increasing interaction between citizens and government. Other sections in this analysis of the new law are related to the regulation of lobbies or interest groups, and the establishment of a system of guarantees. This includes the creation of the Committee for the Guarantee of the Right of Access to Public Information and the provision of a specific sanctioning regime and techniques for internal and external assessment of the Law.

In conclusion, the article discusses the challenges posed in the deployment and enforcement of Law 19/2014 by the Government, from investing in technological solutions to developing new formal and informal procedures, and creating awareness among and training officials and civil servants.

Une vue d'ensemble de la loi 19/2014 du 29 décembre 2014 sur la transparence, l'accès à l'information publique et le bon gouvernement

Xavier Bernadí Gil

*Professeur de droit administratif
et directeur du Bureau pour le Développement de l'autogouvernement*

Récemment, les citoyens ont pris conscience du fait que l'information publique est vitale pour participer aux affaires publiques, contrôler les institutions qui les gèrent ainsi que prévenir et combattre la corruption. Cela explique que la pression sociale pour accéder à cette information publique ait augmenté progressivement et qu'après une longue attente, elle ait obtenu une réponse appropriée au niveau réglementaire.

Dans ce contexte, la nouvelle réglementation sur la transparence, l'accès à l'information publique et le bon gouvernement, adoptée tant par les législateurs de l'État espagnol (loi 19/2013) que par ceux du Parlement catalan (loi 19/2014), entraîne l'adaptation de la procédure juridique interne aux standards internationaux, notamment, la consécration du droit d'accès à l'information publique en tant que nouveau droit subjectif des citoyens, ce droit étant de plus en plus considéré comme fondamental. La loi 19/2014 du 29 décembre 2014 sur la transparence, l'accès à l'information publique et le bon gouvernement est nettement plus ambitieuse et plus puissante que la loi adoptée par l'État espagnol ; elle est, en outre, appelée à avoir un grand impact sur les institutions et l'ensemble de la société. Il est clair qu'il s'agit d'une des lois les plus importantes adoptée par le Parlement depuis de nombreuses années et qu'elle marquera un avant et un après pour le droit public catalan.

Dans l'article, l'auteur analyse les deux piliers fondamentaux de la loi, à savoir : la publicité active, qui implique l'obligation de publier d'office l'information publique sans que les citoyens n'aient à le demander expressément ; et le droit d'accès à l'information publique qui s'érige en un nouveau droit subjectif des citoyens, largement réglementé par la loi catalane, bien qu'il soit soumis aux limites (fixées par la loi) de l'interdiction, totale ou partielle, d'accès à certaines informations quand il représente une atteinte manifeste à d'autres biens ou intérêts protégés par la loi, par exemple : l'accès nécessairement protégé aux données à caractère personnel. L'interaction et la pondération de ces droits soulèvera des défis importants tant au niveau théorique qu'au niveau de la mise en application des dispositions prévues.

L'article met aussi l'accent sur le rapport entre transparence-accès à l'information publique et « bon gouvernement », qui, dans la loi, se traduit dans les dispositions concernant le comportement éthique des hauts fonctionnaires, la qualité des services publics et la qualité de la réglementation ainsi que le « gouvernement ouvert », lequel a trait à l'interaction accrue entre citoyens et Administration. D'autres paragraphes de l'analyse de la nouvelle loi font référence à la réglementation des lobbies, ou groupes d'intérêts, et à l'articulation d'un système de garanties. Il faut souligner, à ce propos, la création d'une Commission de Garantie du Droit d'Accès à l'Information publique ainsi que la prévision de mise en place d'un régime spécifique de sanctions et de techniques d'évaluation interne et externe de la loi.

Pour conclure, l'article se penche sur les défis que représentent, pour l'Administration, la mise en œuvre et la mise en application de la loi 19/2014 : des investissements en solutions technologiques au développement de nouveaux procédés formels et informels, en passant par la sensibilisation et la formation des dirigeants et des employés de la fonction publique.

El Pla de reforma de l'Administració de la Generalitat i del seu sector públic, amb especial èmfasi en l'eix 1 de transparència

Meritxell Masó i Carbó
Secretària d'Administració i Funció Pública de la Generalitat de Catalunya

És secretària d'Administració i Funció Pública de la Generalitat de Catalunya.

És llicenciada en Dret, màster en Direcció Pública - Executive Master in Public Administration-EMPA (ESADE) i màster en Dret Públic i Organització Administrativa (UPF). És diplomada en Desenvolupament Directiu (ESADE), té un diploma universitari de postgrau en Administració Pública (UPF) i un diploma de comptabilitat, pressupostos i finances per a no financers (ICT).

Ha estat directora de Serveis del Departament d'Interior. Anteriorment, va ser cap del Servei de Gestió Administrativa de l'Escola d'Administració Pública de Catalunya, responsable de Coordinació Administrativa del Servei Català de Trànsit, secretària executiva de l'Institut Català de Seguretat Viària i responsable de Relacions Institucionals de la Secretaria General de Joventut.

En l'àmbit docent, és professora associada de la Universitat Politècnica de Catalunya, en el Departament d'Organització d'Empreses, i codirectora i docent del Máster en Gestión Pública de la Universidad Peruana de Ciencias Aplicadas (UPC, Perú). També ha estat formadora de l'Escola d'Administració Pública de Catalunya i ha col·laborat com a docent amb altres institucions i organismes.



1. Introducció
2. La transparència, element inspirador i orientador de la reforma
3. Els eixos de la reforma
 - 3.1. Eix 1, transparència
 - 3.2. Eix 2, ètica
 - 3.3. Eixos 3 i 4, recursos humans i direcció pública professional
 - 3.4. Eix 5, govern digital i simplificació de la tramitació administrativa
 - 3.5. Eix 6, innovació i talent
 - 3.6. Eixos 7 i 8, organització de l'Administració i del sector públic
 - 3.7. Eix 9, col·laboració publicoprivada
4. Conclusions: la transparència, motor de canvi, repte i oportunitat

1. Introducció

El 3 de juny de 2014, el Govern de la Generalitat¹ va aprovar el Pla de reforma de l'Administració de la Generalitat i del seu sector públic, articulats en nou eixos, el primer del qual és el de transparència. La transparència és entesa com un principi i un valor que inspira i impregna tot el Pla de reforma i un motor de canvi cultural i organitzatiu.

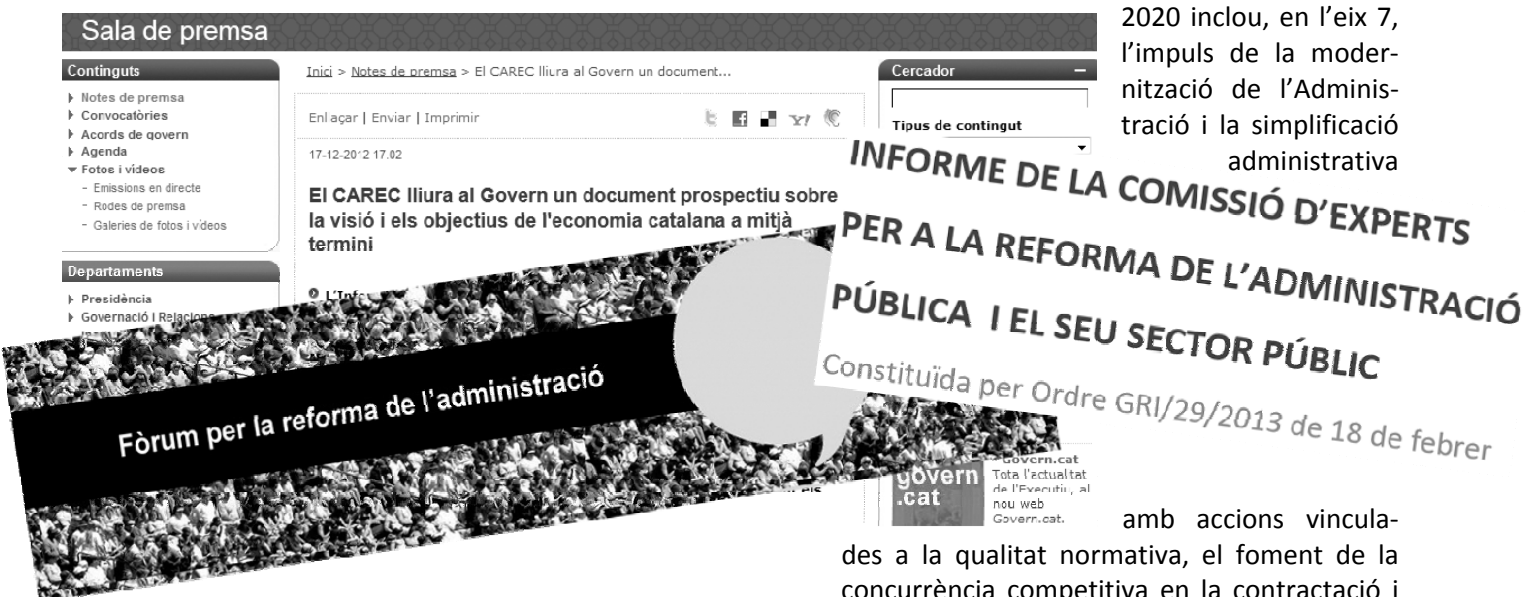
El Pla té com a objectiu construir i consolidar un nou model institucional que asseguri en l'Administració catalana el conjunt de valors de transparència, eficàcia, eficiència, rendició de comptes, innovació, flexibilitat i participació, juntament amb els de subjecció a l'ordenament jurídic, professionalitat i imparcialitat.

La transparència inspira i impregna tot el Pla de reforma de l'Administració de la Generalitat i del seu sector públic, i implica un canvi cultural i organitzatiu

El Pla de reforma de l'Administració de la Generalitat i del seu sector públic es va formular a partir de la "veu dels experts" (veus externes que elaboraven propostes internes): el document "Catalunya. Visió i objectius econòmics de futur", que el mes de desembre de 2012 va lliurar el Consell Assessor per a la Reactivació Econòmica i el Creixement (CAREC), l'informe de la Comissió d'Experts per a la Reforma de l'Administració Pública i el seu Sector Públic (creada per l'Ordre GRI/29/2013, de 18 de febrer) i el document del Fòrum d'Entitats per la Reforma de l'Administració (FERA). Tots aquests documents i informes han estat referents en la prioritització dels eixos en què s'ha estructurat el Pla de reforma.

També cal fer una referència, significativa en l'àmbit de les polítiques de la Unió Europea i que té incidència en els processos de reforma de les administracions, al programa Europa 2020, que defineix una estratègia per al conjunt de països de la Unió i que pretén un creixement intel·ligent, sostenible i integrador. En el cas del nostre país, l'estratègia Catalunya

2020 inclou, en l'eix 7, l'impuls de la modernització i la simplificació administrativa



amb accions vinculades a la qualitat normativa, el foment de la concurrència competitiva en la contractació i les dades obertes, entre d'altres.

Cal remarcar tres idees clau, tant pel que fa a la seva conceptualització com a la seva implementació: la complexitat que comporta un pla ambiciós com és aquest, el consens existent en relació amb la necessitat d'abordar-lo, i el fet d'entendre'l com un procés continu i que evoluciona en el temps. S'ha repetit molt

¹ Resolució GRI/1487/2014, de 20 de juny, per la qual es dona publicitat a l'Acord del Govern de 3 de juny de 2014, pel qual s'encarrega al Departament de Governació i Relacions Institucionals, mitjançant la Secretaria d'Administració i Funció Pública i el Consell per a l'Impuls i l'Ordenació de la Reforma de l'Administració, el disseny, el desenvolupament, la governança i l'impuls definitiu del Pla de reforma de l'Administració de la Generalitat de Catalunya i del seu sector públic.

que cap reforma parteix de zero, però cal també tenir molt present que es tracta d'una carrera de fons sense línia d'arribada, en què les fites a aconseguir són progressives i necessàries per anar assentant les bases d'un nou model institucional, i que sempre serà possible de millorar en termes d'eficàcia i eficiència.

Es planteja una reforma contínua i evolutiva amb vista a fer front a les noves necessitats de la ciutadania i als nous reptes que es generen i a garantir la prestació d'uns serveis públics de qualitat en un entorn complex, canviant i amb recursos limitats.

La reforma respon a les noves necessitats ciutadanes i als nous reptes que es plantegen, i vol garantir la prestació d'uns serveis públics de qualitat en un entorn complex, canviant i amb recursos limitats

La convicció de la necessitat de la reforma de l'Administració de la Generalitat i del seu sector públic es manifesta encara més en unes **idees clau** compartides i àmpliament consensuades: cal assentar les bases d'una nova governança de l'Administració, entesa com el conjunt de sistemes i estructures mitjançant els quals es dirigeix, es controla i s'avalua una organització, i fer una aposta per la **innovació**, amb un entorn adequat per desenvolupar millor els processos, els productes i les noves idees.

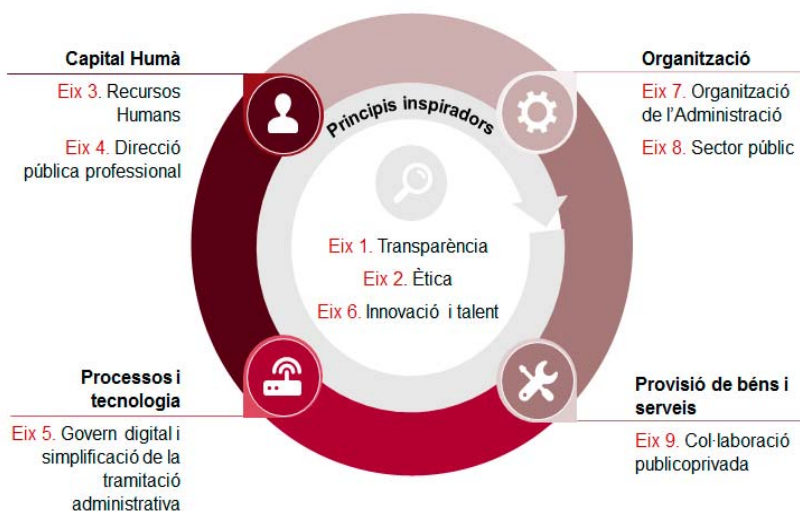
Aquesta reforma pretén assentar les bases d'una nova governança i aposta per la innovació de forma decidida

Amb l'objectiu de mantenir i millorar l'estat del benestar, que és la finalitat última de l'Administració, cal reflexionar i fer plantejaments que permetin anar avançant, tenint en compte que els resultats no seran immediats. En definitiva, l'Acord del Govern de 3 de juny de 2014 incorpora en l'agenda política la necessitat inajornable de dur a terme aquesta reforma, en un marc que genera visió estratègica, alhora que alinea Catalunya amb les tendències existents en països del nostre entorn.

El Pla de reforma de l'Administració busca consolidar el model institucional de la Generalitat de Catalunya tot revisant i coordinant, sota els principis inspiradors i transversals de la transparència, l'ètica i la innovació, els mateixos pilars que sustenten qualsevol gran organització: capital humà, organització, processos i tecnologia, i provisió de béns i serveis.

Així doncs, la reforma s'articula en nou eixos temàtics que –malgrat cadascun d'ells tingui uns objectius, velocitats i instruments diferents– estan inherentment interconnectats.

La transparència i l'ètica, principis inspiradors i transversals de la reforma, són la base del bon govern. Com ho és la rendició de comptes i l'avaluació de l'acompliment, tant dels servidors i dels directius públics com dels serveis públics prestats. Un bon govern, també entès com la capacitat de valorar el talent del capital humà de l'Administració i desenvolupar el seu potencial professional, tot innovant en les maneres de fer, en els processos i en l'organització per tal de prestar, dia a dia, un millor servei a la ciutadania.



2. La transparència, element inspirador i orientador de la reforma

L'eix 1 de transparència, juntament amb l'ètica i la innovació, esdevenen els elements clau que inspiren i orienten la reforma de l'Administració de la Generalitat i del seu sector públic. El primer eix del Pla de reforma

també té com a objectiu fomentar i promoure la transparència en totes les actuacions de l'Administració de la Generalitat i del seu sector públic, i impulsar l'avaluació de les polítiques públiques.

La transparència, junt amb l'ètica i la innovació, és l'element que inspira i orienta la reforma de l'Administració de la Generalitat i del seu sector públic

És evident que la ciutadania demana transparència a les seves administracions, que han de donar compte, d'acord amb el principi de responsabilitat, de la seva activitat i de la gestió dels recursos públics.

Des de l'Administració de la Generalitat som conscients d'aquesta demanda social i per aquest motiu volem avançar en la promoció i la garantia de la transparència en totes les actuacions.

En el document de Propostes i reflexions del president de la Generalitat en matèria de

transparència i regeneració democràtica² de 22 de febrer de 2013, el president de la Generalitat va posar de manifest la necessitat d'un contracte per a la transparència, fonamentat en l'educació i en la potenciació de bones pràctiques i valors, i que ha d'abastar tots els estaments de la societat.

En aquest contracte per a la transparència, basat en la confiança, l'ètica, la legitimitat, l'avaluació, la rendició de comptes, cal apoderar la ciutadania i imbuir els poders públics d'una nova cultura: la ciutadania ha de conèixer, ha de saber, per poder exigir, avaluar i demanar comptes als poders públics, i els poders públics han d'introduir noves formes de fer i de treballar que els legítimi i que generi confiança envers la seva actuació. Aquestes dues idees són les que conflueixen en el Pla de reforma de l'Administració i les que trobem en cadascun dels eixos en què aquest s'estructura.

Recordem que, a més del primer eix de transparència del Pla de reforma, com a inspirador



Cimera per a la Regeneració Democràtica
Foto: Generalitat de Catalunya

² [Propostes i reflexions del president de la Generalitat en matèria de transparència i regeneració democràtica.](#)

de la resta d'eixos i línies d'actuació que se'n deriven, amb la posada en funcionament del portal de Transparència el mateix any, l'Administració de la Generalitat de Catalunya va ser considerada la més transparent de l'Estat espanyol.³

L'aprovació de la Llei 19/2014, del 29 de desembre, de transparència, accés a la informació pública i bon govern⁴, concreta i desenvolupa tots aquests principis, els dona tractament legal i n'estableix drets i obligacions jurídiques, reforçant encara més l'eix de transparència del Pla de reforma.

Dèiem a l'inici que la transparència cal entendre-la com un principi i un valor que inspira i impregna tot el Pla de reforma i un motor de canvi cultural i organitzatiu. Idees que troben concreció en les diferents línies d'actuació – que s'executen o que estan previstes –, en cadascun dels eixos del Pla de reforma de l'Administració.

3. Els eixos de la reforma

3.1. Eix 1, transparència

Implica el desplegament d'un conjunt d'actuacions, tant de coordinació com de difusió i de participació.

L'aprovació de la Llei 19/2014, del 29 de desembre, de transparència, accés a la informació i bon govern ha exigít dur a terme tota una sèrie d'actuacions per facilitar la coordinació i l'acompliment de les obligacions i els deures que estableix la Llei: la creació del Comissionat per a la Transparència, la constitució de la Comissió Interdepartamental de Transparència i Accés a la Informació, de la Comissió de Garantia del Dret d'Accés a la Informació Pública i de les unitats d'informació depar-

tamentals, en són clars exemples. Com també ho són el Pla estratègic en polítiques de transparència 2015-2017 i el Conveni marc en matèria de transparència, accés a la informació i bon govern signat entre el Departament de Governació i Relacions Institucionals, el Consorci Administració Oberta de Catalunya, l'Escola d'Administració Pública de Catalunya, les diputacions de Barcelona, Girona, Lleida i Tarragona, l'Associació Catalana de Municipis i la Federació de Municipis de Catalunya.

D'altra banda, s'han dut a terme actuacions de difusió i publicitat, com ara la creació del portal del Pla de reforma de l'Administració, del portal Transparència gencat i del portal Dades obertes gencat, així com la creació del nou Banc de dades d'ocupació pública (evolució que va obtenir el premi Catalunya 2015-Societat de la Informació), de l'Espai web del sector públic de la Generalitat (premi Catalunya 2014-Societat de la Informació), de la iNNOTECA i del Canal Innovació.

S'ha fomentat la participació i la formació, a través de sessions tècniques i grups de treball, en el Pla de formació en transparència, la posada en marxa del Canal Innovació a Girona i la celebració de jornades i participació en fòrums de debat.

3.2. Eix 2, ètica

Aquest eix incorpora l'ètica com un objectiu estratègic de l'Administració de la Generalitat i el seu sector públic. L'ètica entesa com el conjunt de valors que inspiren i determinen l'actuació de tothom i que contribueixen a mantenir alts estàndards d'integritat i de confiança de la ciutadania envers l'Administració.

Són exemples de transparència en aquest eix les actuacions següents: l'aprovació del Codi de bones pràctiques per als alts càrrecs, del Codi de principis i conductes recomanables en la contractació pública i del Codi d'ètica de la Policia de Catalunya.

³ [La Generalitat de Catalunya lidera l'índex dels territoris de l'Estat espanyol en transparència, segons el tercer Índex de transparència de les comunitats autònomes \(INCAU\) 2014, fet públic el 17 de juliol de 2014 a Madrid per l'organització no governamental Transparencia Internacional España.](#)

⁴ [Llei 19/2014, del 29 de desembre, de transparència, accés a la informació pública i bon govern \(DOGC núm. 6780, de 31.12.2014\)](#)

3.3. Eixos 3 i 4, recursos humans i direcció pública professional (competència i professionalització de la funció i la direcció pública)

En el marc d'aquest Pla i dins de l'àmbit de les polítiques de personal i de direcció pública cobren especial rellevància les mesures orientades a la professionalització i l'avaluació de l'acompliment. Mitjançant la seva implementació efectiva, es pretén situar l'avaluació de l'acompliment com a eix vertebrador del desenvolupament professional, no només dels empleats públics, sinó també del personal directiu i alts càrrecs de l'Administració de la Generalitat i del seu sector públic.

En l'àmbit de la direcció pública, l'objectiu és institucionalitzar la direcció pública professional amb la finalitat d'impulsar la seva professionalització sobre la base de conceptes associats amb el rendiment de comptes i vinculats a l'avaluació de l'acompliment. En aquest sentit, esdevé un element estratègic per impulsar la gestió orientada a la consecució dels objectius o resultats, per la qual cosa és imprescindible determinar de manera precisa el sistema d'avaluació per a la gestió del personal directiu, així com el sistema de responsabilitat pels resultats de la gestió. En conseqüència, en el marc de l'estructura retributiva han de tenir especial rellevància els factors retributius variables vinculats al compliment dels objectius de la gestió.

Les línies d'actuació d'aquests eixos que són exemples de transparència, són mesures de flexibilització, de promoció i de mobilitat, i de la professionalització i l'avaluació de l'acompliment i el rendiment de comptes en l'àmbit de l'Administració de la Generalitat, com: l'Acord del Govern d'impuls de la professionalització, l'avaluació de l'acompliment i el rendiment de comptes en l'àmbit de l'Administració de la Generalitat de Catalunya, l'Acord de Govern d'Oferta d'Ocupació Pública 2015, que prioritza la tecnificació de les plantilles, reforçant les activitats de fiscalització interna, assessorament jurídic i control de l'assignació eficient dels recursos, així com les funcions finalistes orientades a l'atenció i l'assistència directa de les persones. Així com l'aprovació **del projecte de llei d'ordenació**

del Sistema de Direcció Pública Professional de l'Administració de la Generalitat de Catalunya i del seu sector públic, que introdueix un procediment transparent de selecció obert a persones procedents dels àmbits públic i privat que acreditin les competències i l'experiència professional requerides, i l'establiment d'acords de gestió que permetrà retre comptes de l'activitat realitzada.

3.4. Eix 5, govern digital i simplificació de la tramitació administrativa

Amb aquest eix es pretén facilitar la relació de l'Administració de la Generalitat amb la ciutadania i, en especial, l'establiment i el desenvolupament d'iniciatives empresarials, mitjançant l'impuls de solucions tecnològiques i la simplificació de processos en l'organització de l'Administració de la Generalitat.

Les actuacions que esdevenen exemples de transparència són: el portal Transparència gencat, o la política de dades obertes impulsada pel Departament de la Presidència, així com el conjunt de portals web vinculats amb el projecte de reforma. Així com l'aprovació i desplegament de l'acord de Govern, sobre l'aprovació de mesures i projectes corporatius a desenvolupar per desplegar l'administració electrònica a la l'Administració de la Generalitat el 2015, que incorpora 12 projectes corporatius. I, més recentment, l'aprovació al Parlament i desplegament de la llei de simplificació de l'activitat administrativa de l'Administració de la Generalitat i dels governs locals de Catalunya i d'impuls de l'activitat econòmica, iniciativa del Govern que ha estat una aposta per un canvi del model de relació entre les empreses i l'Administració, amb la intervenció administrativa mínima en l'inici o la modificació d'una activitat econòmica.

3.5. Eix 6, innovació i talent

L'eix d'innovació i talent té com a objectiu dissenyar i posar en marxa un pla corporatiu de foment de la innovació en l'activitat de l'Administració fonamentat en la perspectiva de la gestió del talent, que propiciï l'intercanvi d'idees, el pensament crític i les bones pràcti-

ques, així com la implicació del personal al seu servei.

Per generar valor públic afegit, és important la capitalització del talent del personal de l'Administració i, alhora, la compartició i gestió interna del coneixement que l'empleat públic genera, fruit de la combinació de la seva competència professional i el nivell de compromís amb el servei públic. Per tant, és necessària l'evolució del concepte de treballador i la introducció de sistemes innovadors de detecció, estimulació i reconeixement del seu potencial i d'intercanvi d'idees mitjançant nous estils de lideratge i una adequada gestió del coneixement.

Per tal de concretar el Pla d'actuacions es va constituir el grup InnoGent, d'acord amb els principis bàsics d'interdisciplinarietat, participació, col·laboració, expertesa tècnica, talent intern i motivació. El grup InnoGent és un exemple paradigmàtic de com el treball col·laboratiu, interdisciplinari i interdepartamental genera nou i millor coneixement. El grup té com a missió promoure, detectar i valorar, en col·laboració amb altres actors públics i privats, les pràctiques innovadores en el funcionament de l'Administració, per elevar el valor que els ciutadans en reben i perceben. Aquest mes d'abril, InnoGent ha esdevingut marca amb un logotip propi, en col·laboració amb la Direcció General d'Atenció Ciutadana i Difusió del Departament de la Presidència.

Les actuacions s'ordenen al voltant de tres eixos: gestió de la innovació, gestió del talent i gestió del coneixement. Les actuacions més rellevants són les següents:

- **Gestió de la innovació:** creació de la INNO-TECA (espai web que difon pràctiques i actuacions innovadores que ja s'han implementat a la nostra organització i que es volen fer públiques i reconèixer, atès el valor afegit que aporten per al funcionament de l'Administració), el Canal Innovació (comunitat d'innovació oberta del personal d'administració i tècnic, i l'espai web de referència per a la gestió i difusió d'idees i projectes innovadors en el funcionament de l'Administració de la Generalitat de Catalunya) i GIR-Innova (prova pilot de gestió del cicle de la innovació de la Generalitat a Girona). En aquest sentit, també s'ha fet el disseny de la Guia per a la caracterització de la innovació a l'Administració pública.
- **Gestió del talent i canvi de paradigma de l'aprenentatge:** elaboració del Pla de formació per al foment de la cultura de la innovació.
- **Gestió del coneixement i promoció del treball col·laboratiu:** traspàs de l'e-Catalunya, disseny de la Guia per a la gestió del coneixement i de l'evolució del portal de l'empleat (ATRI), comunitat de pràctica de recursos humans i realització de sessions, jornades i presentacions, creació del blog d'InnoGent, del *newsletter* InnoVeu i altres actuacions relacionades.

3.6. Eixos 7 i 8, l'organització de l'Administració de la Generalitat de Catalunya i del sector públic

Per mantenir una estructura de l'Administració de la Generalitat eficient, amb alts nivells

de coordinació i responsabilització, que permeti la creació de valor públic afegit amb una prestació de serveis de qualitat, és indispensable la revisió de l'organització, tant de l'Administració com de les seves entitats, dels òrgans col·legiats i dels negociats.

L'objectiu de l'eix és racionalitzar i simplificar l'organització de l'Administració de la Generalitat i del seu sector públic, per mantenir una estructura eficient i prendre millors decisions a partir d'una governança més racional. En concret, i pel que fa al sector públic, el disseny del nou pla de racionalització i simplificació ha d'identificar-lo amb els valors del servei públic i orientar-lo a la creació de valor i a la rendició de comptes, d'acord amb el principi de transparència i de manera congruent amb les condicions de l'entorn i del marc financer.

Són exemples de transparència en aquest eix, la creació de l'Espai web del sector públic de la Generalitat (que posa a disposició de la ciutadania la informació sobre el sector públic i la política de racionalització i simplificació actualment vigent), amb tota la documentació associada que en fa referència.

La simplificació administrativa passa també per la simplificació organitzativa. En aquest sentit, cal destacar l'aprovació d'un decret de supressió d'òrgans col·legiats, que se suma a les dades de reducció del sector públic, tenint en compte l'aprovació de l'informe de la reducció del 25% del sector públic instrumental majoritari. Altres treballs relacionats amb aquest punt són: l'estudi d'elements sobre la governança i l'elaboració de directrius relacionades, i l'elaboració i el disseny d'auditories administratives.

Aquestes actuacions han estat reconegudes amb el guardó Catalunya 2014-Sociedad de la Información, en la categoria de reforma de l'Administració pública, i el Premi Alfons Ortuño 2014, en l'àmbit d'organització i recursos humans, pel projecte "Eines per a l'execució de programes de millora a la Generalitat de Catalunya: l'exemple de l'Oficina de Racionalització del Sector Públic Instrumental".

L'Avantprojecte de Llei d'organització i de funcionament de l'Administració de la Generalitat i del seu sector públic, que s'està elaborant, pretén definir un model d'organització i de funcionament que doni una resposta ràpida, eficaç, eficient i de qualitat al ciutadà usuari i demandant dels serveis públics. Aquesta Llei, juntament amb la de la direcció pública professional i la normativa en matèria de funció pública, són la base sobre la qual s'ha de fonamentar el nou model institucional que es proposa en el Pla de reforma.

3.7. Eix 9, la col·laboració publicoprivada

L'objectiu de potenciar processos de col·laboració publicoprivada per assegurar els estàndards de qualitat i enfortir les capacitats internes de l'Administració per gestionar-los, supervisar-los i avaluar-los també demana establir mecanismes de transparència que garanteixin la bona governança de la col·laboració publicoprivada per a la prestació dels serveis públics.

Un nou rol que implícitament exigeix un nou model institucional que faciliti la interrelació amb la ciutadania, tenint en compte l'adequació a l'entorn, al marc financer i a les necessitats socials, i que configura la diagnosi de la col·laboració publicoprivada a la Generalitat de Catalunya com un exemple de transparència.

4. Conclusions: la transparència, motor de canvi, repte i oportunitat

Com a reflexions finals, cal destacar la transparència com a principi i eix que esdevé un motor de canvi, atès que exigeix revisar el rol de l'Administració en la seva gestió de recursos públics, a la vegada que la sotmet a l'escrutini públic, apodera la ciutadania que reclama participar i opinar en els assumptes públics i exigeix la rendició de comptes, i redueix la relació d'asimetria de l'Administració amb la ciutadania.

El principi i el valor de la transparència aporta una nova mirada dels afers públics, basada en

la confiança, tant des de la mateixa Administració com des de la ciutadania, i per a la reforma de l'Administració significa una oportunitat per canviar, per generar una nova cultura que incorpori noves formes de treball i una nova manera de relació amb la ciutadania, així com per revisar funcions, procediments i analitzar resultats. En definitiva, esdevé una oportunitat immillorable per reconstruir la confiança de la ciutadania informada i amb poder envers l'actuació pública.

El Pla de reforma de l'Administració de la Generalitat i del seu sector públic, amb especial èmfasi en l'eix 1 de transparència

Meritxell Masó i Carbó

*Secretària d'Administració i Funció Pública
de la Generalitat de Catalunya*

El Govern de la Generalitat va aprovar, el juny de 2014, el Pla de reforma de l'Administració de la Generalitat i del seu sector públic, sobre la base de treballs i aportacions d'experts externs i marcat per la incidència el programa Europa 2020 (recollit en l'estratègia Catalunya 2020) que proposa reformar les administracions del conjunt d'estats membres apostant pel creixement intel·ligent, sostenible i integrador.

A Catalunya, aquesta reforma busca donar resposta a les noves necessitats ciutadanes i als nous reptes que es plantegen, i vol garantir la prestació d'uns serveis públics de qualitat en un entorn complex, canviant i amb recursos limitats. Pretén assentar les bases d'una nova governança i apostar per la innovació de manera decidida. Partint del consens, busca consolidar gradualment el model institucional a partir de tres principis inspiradors i transversals: la transparència, l'ètica i la innovació, tot posant l'èmfasi en els pilars que sustenten qualsevol gran organització: el capital humà, l'organització, els processos i la tecnologia, i la provisió de béns i serveis.

La reforma s'articula en nou eixos temàtics que estan inherentment interconnectats i que són els següents: l'eix 1, transparència; l'eix 2, l'ètica; l'eix 3, els recursos humans; l'eix 4, la direcció pública professional; l'eix 5, el Govern digital i la simplificació de la tramitació administrativa; l'eix 6, la innovació i el talent; l'eix 7, l'organització de l'Administració; l'eix 8, l'organització del sector públic, i, finalment, l'eix 9, que tracta de la col·laboració publicoprivada.

La transparència, a banda d'estar recollida específicament dins el primer eix, inspira i orienta tota la reforma, juntament amb l'ètica i la innovació. Es tracta d'un principi i un valor que impregna tot el Pla i funciona com a motor de canvi cultural i organitzatiu per a l'Administració i el seu sector públic, el qual s'articula sobre la base de dues idees: d'una banda, apodera la ciutadania per conèixer, saber, poder exigir, avaluar i demanar comptes als poders públics, i de l'altra, obliga els poders públics a introduir noves formes de treballar per legitimar i generar confiança en la seva actuació.

Com a reflexions finals, l'article destaca que la transparència exigeix revisar el rol de l'Administració en la seva gestió de recursos públics per generar una nova cultura de treball i de relació amb la ciutadania. En aquest sentit, aporta una nova mirada dels afers públics, basada en la confiança, tant des de la mateixa Administració com des de la ciutadania.

Eth Plan de reforma dera Administracion dera Generalitat e deth sòn sector public, damb especiau enfasi en èish 1 de transparència

Meritxell Masó i Carbó

*Secretària d'Administracion e Foncion Publica
dera Generalitat de Catalonha*

Eth Govern dera Generalitat qu'aprovèc, en junh de 2014, eth Plan de reforma dera Administracion dera Generalitat e deth sòn sector public, sus era basa de trabalhs e aportacions d'expèrts extèrns e mercat pera incidència en programa Euròpa 2020 (designat ena estratègia Catalonha 2020) que prepausa de reformar es administracions der ensemble d'estats membres damb era tòca deth creishement intelligent, sostenible e integrador.

En Catalonha, aguesta reforma cerque dar responsa as nauï besonhs des ciutadans e as nauï enjòcs que se prepausen, e vò garantir era prestacion d'uns servicis publics de qualitat en un entorn complèx, cambiant e damb recorsi limitadi. Vise de méter en plaça es bases d'ua naua governança damb era tòca dera innovacion de manèra decidida. En tot partir deth consens, cerque assoldar progressivaments eth modèl institucionau a compdar de tres principis inspiradors e transversaus: era transparència, era etica e era innovacion, tot en tot soslinhar es pilars que sostien quinsevolhe grana organizacion: eth capitau uman, era organizacion, es procèssi e era tecnologia, e era provision de bens e servicis.

Era reforme s'articule en nau èishi tematics que son per natura interconnectadi e que son es següents: er èish 1, transparència; er èish 2, era etica; er èish 3, es recorsi umans; er èish 4, era direccion publica professionau; er èish 5, eth Govern digitau e era simplificacion dera tramitacion administrativa; er èish 6, era innovacion e eth talent; er èish 7, era organizacion dera Administracion; er èish 8, era organizacion deth sector public; e, fin finau, er èish 9, que tracte dera collaboracion publicoprivada.

Era transparència, ath delà d'èster designada especificaments laguens eth prumèr èish, inspire e oriente tota era reforma, amassa damb era etica e era innovacion. Se tracte d'un principi e d'ua valor qu'impregne tot eth Plan e que fonce com motor de cambiament culturau e organizatiu entara Administracion e entath sòn sector public, que s'articule sus era basa de dues idèes: d'un costat, apodere as ciutadans entà conéisher, saber, poder exigir, avalorar e demanar compdes as poders publics, e der aute, obligue as poders publics a introdusir naues formes de trabalhar entà legitimar e generar confidança ena sua accion.

Coma reflexions finaus, er article soslinhe qu'era transparència exigís revisar eth ròtle dera Administracion ena sua gestion de recorsi publics entà generar ua naua cultura de trabalh e de relacion damb es ciutadans. En aguest sens, apòrte un nau punt d'enguarda des ahèrs publics, basat sus era confidança, tant ena madeisha Administracion coma enes ciutadans.

El Plan de reforma de la Administración de la Generalidad y de su sector público, con especial énfasis en el eje 1 de transparencia

Meritxell Masó i Carbó

*Secretaria de Administración y Función Pública
de la Generalidad de Cataluña*

El Gobierno de la Generalidad aprobó, en junio de 2014, el Plan de reforma de la Administración de la Generalidad y de su sector público, sobre la base de trabajos y aportaciones de expertos externos y marcado por la incidencia el programa Europa 2020 (recogido en la estrategia Cataluña 2020) que propone reformar las administraciones del conjunto de estados miembros apostando por el crecimiento inteligente, sostenible e integrador.

En Cataluña, esta reforma busca dar respuesta a las nuevas necesidades ciudadanas y a los nuevos retos que se plantean, y quiere garantizar la prestación de unos servicios públicos de calidad en un entorno complejo, cambiante y con recursos limitados. Pretende asentar las bases de una nueva gobernanza y apostar por la innovación de manera decidida. Partiendo del consenso, busca consolidar gradualmente el modelo institucional bajo tres principios inspiradores y transversales: la transparencia, la ética y la innovación, poniendo énfasis en los pilares que sustentan cualquier gran organización: el capital humano, la organización, los procesos y la tecnología, y la provisión de bienes y servicios.

La reforma se articula en nueve ejes temáticos que están inherentemente interconectados y que son los siguientes: el eje 1, transparencia; el eje 2, la ética; el eje 3, los recursos humanos; el eje 4, la dirección pública profesional; el eje 5, el Gobierno digital y la simplificación de la tramitación administrativa; el eje 6, la innovación y el talento; el eje 7, la organización de la Administración; el eje 8, la organización del sector público, y, finalmente, el eje 9, que trata de la colaboración público-privada.

La transparencia, aparte de estar recogida específicamente dentro del primer eje, inspira y orienta toda la reforma, junto con la ética y la innovación. Se trata de un principio y un valor que impregna todo el Plan y funciona como motor de cambio cultural y organizativo para la Administración y su sector público, que se articula sobre la base de dos ideas: por una parte, empodera a la ciudadanía para conocer, saber, poder exigir, evaluar y pedir cuentas a los poderes públicos, y por otra, obliga a los poderes públicos a introducir nuevas formas de trabajar para legitimar y generar confianza en su actuación.

Como reflexiones finales, el artículo destaca que la transparencia exige revisar el rol de la Administración en su gestión de recursos públicos para generar una nueva cultura de trabajo y de relación con la ciudadanía. En este sentido, aporta una nueva mirada de los asuntos públicos, basada en la confianza, tanto desde la misma Administración como desde la ciudadanía.

Reform plan of the Administration of the Government of Catalonia and its public sector, with special emphasis on transparency

Meritxell Masó i Carbó

*Public Administration and Service secretary
of the Government of Catalonia*

In June 2014 the Catalan Government approved the reform Plan of the Administration of the Government and its public sector based on studies and contributions made by outside experts and characterised by the effect of the Europe 2020 programme (included in the Catalonia 2020 strategy), which aims to reform the administrations of all of the member states, striving for intelligent, sustainable and inclusive growth.

In Catalonia, this reform seeks to respond to new citizen needs and emerging challenges, and aims to guarantee the provision of quality public services in an environment that is complex, changing and resource-constrained, lay the foundations for new governance and firmly focus on innovation. Beginning with consensus, the reform seeks to gradually consolidate the institutional model, which hinges on three inspirational, cross-cutting principles: transparency, ethics and innovation, all while putting emphasis on the pillars that underpin any great organisation: human capital, organisation, procedures and technology, and the provision of goods and services.

The reform revolves around the following nine inherently interconnected thematic main lines of action: MLA 1, transparency; MLA 2, ethics; MLA 3, human resources; MLA 4, professional public management; MLA 5, digital Government and simplifying administrative procedures; MLA 6, innovation and talent; MLA 7, the organisation of the Administration; MLA 8, organisation of the public sector; and lastly, MLA 9, which deals with public-private partnerships.

Although specifically included in the first MLA, transparency inspires and steers the entire reform, together with ethics and innovation. It is a principle and a value that permeates the whole Plan and works as a driver for cultural and organisational change for the Administration and its public sector, and centres on two ideas: on one hand, it empowers the public to know, make demands, evaluate and hold public authorities accountable; and on the other, it requires public authorities to introduce new ways of working to legitimise and generate trust in its performance.

In closing, the article highlights the fact that transparency requires reviewing the role of the Administration in public resource management to generate a new working culture and relation with the public. In this sense, it provides a new perspective on public affairs, based on trust, both on the part of the Administration as well as of the public.

Le Plan de réforme de l'Administration du Gouvernement catalan et de son secteur public, en particulier l'axe 1 du plan sur la transparence

Meritxell Masó i Carbó

*Secrétaire de l'Administration et de la Fonction publique
du Gouvernement catalan*

En juin 2014, le Gouvernement catalan a adopté, à partir des travaux et des apports d'experts indépendants, le Plan de réforme de l'Administration du Gouvernement catalan et de son secteur public, lequel s'inscrit dans le cadre du programme Europe 2020 (repris dans la stratégie Catalogne 2020) qui propose de réformer les administrations de l'ensemble des États membres en misant sur une croissance intelligente, durable et inclusive.

En Catalogne, cette réforme cherche à donner une réponse aux nouvelles nécessités citoyennes et aux nouveaux défis à relever et à garantir la prestation de services publics de qualité dans un environnement complexe, en mutation et dont les ressources sont limitées. C'est avec détermination que la réforme entend jeter les bases d'une nouvelle gouvernance et miser sur l'innovation. Sur la base d'un consensus, elle vise la consolidation progressive d'un modèle institutionnel à partir des trois principes transversaux dont elle s'inspire : la transparence, l'éthique et l'innovation, ceci tout en mettant l'accent sur les piliers qui soutiennent toute grande organisation : le capital humain, l'organisation, les traitements et la technologie ainsi que la fourniture de biens et services.

La réforme s'articule autour de neuf axes thématiques intrinsèquement interconnectés, à savoir : l'axe 1, la transparence ; l'axe 2 : l'éthique ; l'axe 3 : les ressources humaines ; l'axe 4 : la professionnalisation de la direction de la fonction publique ; l'axe 5 : la numérisation du secteur public et la simplification des démarches administratives ; l'axe 6 : l'innovation et le talent ; l'axe 7 : l'organisation de l'Administration ; l'axe 8 : l'organisation du secteur public ; et, finalement, l'axe 9 qui traite de la collaboration entre le secteur public et le privé.

La transparence, qui fait l'objet du premier axe de façon spécifique, inspire et oriente toute la réforme ainsi que l'éthique et l'innovation. Il s'agit là d'un principe et d'une valeur qui imprègne tout le plan et fonctionne comme un moteur de changement culturel et organisationnel pour l'Administration et le secteur public, celui-ci s'articulant autour de deux idées principales : d'une part, renforcer la capacité de la citoyenneté pour lui permettre de connaître, savoir, pouvoir exiger, évaluer et demander des comptes aux pouvoirs publics ; d'autre part, obliger les pouvoirs publics à introduire de nouveaux modes de travail pour légitimer et susciter la confiance en son action.

Et pour conclure, l'article met en relief le fait que la transparence exige de revoir le rôle de l'Administration quant à la gestion des ressources publiques dans le but d'engendrer une nouvelle culture du travail et de relations avec la citoyenneté. Dans cet esprit, elle aide à porter un nouveau regard sur les affaires publiques, et ceci à partir de la confiance, tant du point de vue de l'administration elle-même, que du point de vue des citoyens.

El sistema de garanties previst en la Llei de transparència, accés a la informació i bon govern

Gemma Capdevila Ponce

*Cap de l'Àrea d'Assessorament i Coordinació de l'Oficina per al Desenvolupament de l'Autogovern
del Departament de Governació i Relacions Institucionals*

És llicenciada en Dret per la Universitat de Barcelona (1986) i ha desenvolupat la seva carrera professional en el sector públic ocupant diversos llocs d'assessorament jurídic i de secretaria d'òrgans col·legiats a l'Administració de la Generalitat. Des de 2003 pertany al cos d'advocacia de la Generalitat de Catalunya, i va prestar serveis com a advocada a l'Assessoria Jurídica del Departament de Salut fins al juliol de 2009. Del juliol de 2009 al gener de 2013 ha estat la responsable d'Estudis Jurídics i Informes de la Comissió Mixta de Transferències Administració de l'Estat-Generalitat de Catalunya, primer, i a l'Oficina Tècnica de Suport en Matèria de Traspassos i Cooperació Institucional. Des del gener de 2013 és la cap de l'Àrea d'Assessorament i Coordinació de l'Oficina per al Desenvolupament de l'Autogovern. És membre de l'equip de formadors del Pla de formació en transparència, accés a la informació i bon govern de l'Escola d'Administració Pública de Catalunya i actualment també és la secretària de la Comissió Interdepartamental de Transparència i Accés a la Informació Pública i de les comissions que en depenen (Comissió Tècnica i Comissió Permanent).



Àgata Solernou Viñolas

*Responsable jurídica en Matèria de Cooperació Institucional de l'Oficina per al Desenvolupament
de l'Autogovern del Departament de Governació i Relacions Institucionals*



És jurista i responsable jurídica en Matèria de Cooperació Institucional de l'Oficina per al Desenvolupament de l'Autogovern del Departament de Governació i Relacions Institucionals de la Generalitat de Catalunya. Anteriorment, ha estat responsable d'Informes i Recursos i auditora a l'Autoritat Catalana de Protecció de Dades (2003-2007). Ha treballat com a lletrada a l'Assessoria Jurídica del Departament competent en matèria d'Universitats, Recerca i Societat de la Informació. És llicenciada en Dret per la Universitat Pompeu Fabra (UPF), diplomada en Dret de les Tecnologies de la Informació per ESADE (2003) i postgraduada en Dret Urbanístic per la UPF (1998). Actualment cursa el Màster Executiu en Diplomàcia i Acció Exterior organitzat pel Consell de la Diplomàcia Pública de Catalunya (Diplocat). S'ha especialitzat en les relacions institucionals, els aspectes competencials i el dret i les tecnologies de la informació, la protecció de dades de caràcter personal i la transparència de la informació del sector públic. És membre de l'equip de formadors del Pla de formació en transparència, accés a la informació i bon govern de l'Escola d'Administració Pública de Catalunya i ha publicat articles especialitzats sobre la protecció de dades i la informació pública.

1. Consideracions inicials sobre el sistema de garanties establert en la Llei 19/2014
2. Els mecanismes de garantia previstos per la Llei 19/2014
 - 2.1. El règim especial de recursos en via administrativa
 - 2.2. El règim sancionador
 - 2.3. L'actuació d'altres institucions com a mecanisme de garantia i l'avaluació del compliment de les obligacions de la Llei
3. La Comissió de Garantia del Dret d'Accés a la Informació Pública: una necessitat
4. La regulació de la Comissió: entre la regulació bàsica i la Llei catalana
 - 4.1. La composició i les funcions de la Comissió
 - 4.2. El Reglament d'organització i funcionament
 - 4.3. El procediment de reclamació i l'execució dels acords i les resolucions
5. Reflexions finals

1. Consideracions inicials sobre el sistema de garanties establert en la Llei 19/2014

En el mateix preàmbul, la Llei 19/2014, del 29 de desembre, de transparència, accés a la informació pública i bon govern (en endavant Llei 19/2014), estableix que “les novetats que incorpora amb relació al marc jurídic vigent, en els diferents àmbits que regula, i la naturalesa de les seves disposicions plantegen la necessitat d'establir mecanismes de garantia per a reforçar-ne el contingut jurídic i obligacional”. La motivació de l'establiment d'un sistema de garanties es troba en el fet que, en cas contrari, la Llei podria convertir-se en una declaració de principis o de meres intencions.

D'acord amb això, la Llei regula un seguit de mecanismes que tenen per objecte garantir el compliment efectiu de les obligacions que imposa als poders públics i vèncer les resistències que la seva aplicació pugui generar, i facilitar, així, un canvi de la cultura administrativa en favor d'un nivell de transparència més alt, i alhora garantint també els drets dels ciutadans en aquest àmbit.

Un dels objectius principals del sistema de garanties establert en la Llei 19/2014 és la resolució dels conflictes que puguin sorgir entre els titulars d'aquests drets i les administracions públiques o altres subjectes obligats en relació amb les sol·licituds d'accés a la informació que aquells hagin pogut formular.

La Llei 19/2014, com en tot el seu contingut, resulta molt ambiciosa també respecte al sistema de garanties que estableix, ja que regula

una varietat d'institucions i d'instruments sobre els quals es fonamenta aquesta funció i, com a conseqüència d'això, la seva regulació dins de la mateixa Llei es troba dispersa. D'aquesta manera, a banda del títol VII, que està dedicat expressament a la regulació del sistema de garanties, podem trobar preceptes dedicats a regular d'una manera o altra, garanties en altres títols de la Llei.

Un dels objectius del sistema de garanties és resoldre els conflictes entre els titulars dels drets reconeguts per la Llei i les administracions públiques en relació amb les sol·licituds d'accés

Així doncs, es poden considerar mecanismes que configuren el sistema de garanties establert per la Llei els recursos administratius, les reclamacions que regulen el capítol I del títol VII i també el capítol IV del títol III; el règim sancionador regulat al capítol II, també del títol VII, i la intervenció d'institucions com el Síndic de Greuges, la Sindicatura de Comptes i l'Oficina Antifrau de Catalunya, especialment regulada al títol VIII de la Llei.

2. Els mecanismes de garantia previstos per la Llei 19/2014

Tal com s'ha exposat, els mecanismes que integren el sistema de garanties que la Llei 19/2014 estableix són: el règim de recursos i reclamacions en via administrativa, la possibilitat d'impugnació davant la jurisdicció contenciosa administrativa, el règim sancionador que la Llei preveu, així com el sistema d'avaluació del seu compliment, a banda de la

configuració de la Comissió de Garantia del Dret d'Accés a la Informació Pública. Passem a analitzar en detall aquests mecanismes i instruments.



Lluís M. Corominas, ponent relator de la llei de transparència
Foto: Parlament de Catalunya

2.1. El règim especial de recursos en via administrativa

En referència al dret d'accés a la informació pública, la Llei estableix expressament en el preàmbul que, més enllà del règim ordinari dels recursos administratius, s'ha optat per un procediment *ad hoc* de reclamació, que es basa en la creació d'un òrgan independent i professionalitzat, la Comissió de Garantia del Dret d'Accés a la Informació Pública –objecte d'anàlisi més endavant– que és l'encarregat de resoldre els conflictes i configurar, al mateix temps, una línia doctrinal sobre l'aplicació dels límits que poden excloure o restringir el dret d'accés.

Més enllà dels recursos administratius ordinaris, la Llei ofereix un procediment de reclamació ad hoc davant la Comissió de Garantia del Dret d'Accés a la Informació Pública

Aquesta opció està prevista tant a la Llei estatal 30/1992, de 26 de novembre, de règim

jurídic de les administracions públiques i del procediment administratiu comú (art. 107.2) com a la Llei 26/2010, del 3 d'agost, de règim jurídic i de procediment de les administracions públiques de Catalunya (art. 79). Tanmateix, ambdues normes preveuen la substitució dels recursos administratius ordinaris –d'alçada i de reposició– per altres procediments d'impugnació, reclamació, conciliació, mediació i arbitratge, davant d'òrgans col·legiats o comissions específiques no sotmeses a instruccions jeràrquiques. Així, la Llei estatal 19/2013, de 9 de desembre, de transparència, accés a la informació pública i bon govern ha adoptat aquest sistema de substitució dels recursos administratius per una reclamació davant d'un òrgan especialitzat, el *Consejo de Transparencia y Buen Gobierno*.

En canvi, aquesta no és exactament la solució escollida per la Llei catalana. En efecte, aquesta Llei ha optat per una substitució parcial del sistema de recursos, ja que preveu la possibilitat d'interposar recurs de reposició, potestativament, contra les resolucions expressives o presumptes dictades en els procediments d'accés a la informació pública, davant l'òrgan que les hagi dictades i també que, amb caràcter alternatiu o successiu –s'entén que no simultàniament–, es pugui interposar una reclamació davant la Comissió de Garantia del Dret d'Accés a la Informació Pública. Tot això s'estableix sens perjudici de la possibilitat d'interposar directament recurs contenciós administratiu.

Mentre la Llei de transparència estatal ha substituït els recursos administratius per una reclamació davant del Consell de Transparència i Bon Govern, la Llei catalana ha optat per una substitució parcial del sistema de recursos administratius

Tal com ja hem avançat anteriorment, la Llei 19/2014, no només regula el sistema de garanties en els preceptes corresponents al règim de recursos en matèria d'accés a la informació pública, sinó que dedica tot un capítol, el capítol I del títol VII, als recursos i les reclamacions dins de la regulació genèrica del sistema de garanties, en el qual estableix també la possibilitat d'interposar els recursos admi-

nistratius corresponents contra els actes i les omissions imputables a l'Administració pública que vulnerin els drets reconeguts per aquesta Llei (art. 71). La interpretació d'aquest precepte pot induir a confusió en allò que fa referència als recursos que es poden interposar contra les resolucions de sol·licituds d'accés a la informació pública, en què, com hem vist, s'ha produït una substitució parcial del règim de recursos administratius.

2.2. El règim sancionador

A banda dels recursos i les reclamacions a les quals s'ha fet referència anteriorment, com a mecanismes de garantia del compliment de les obligacions que estableix, la Llei 19/2014 ha apostat per l'establiment d'un règim sancionador específic amb el mateix objecte de garantir el compliment d'aquestes obligacions.

Aquest règim sancionador es pot qualificar com a *ampli*, no només per la diversitat d'obligacions que garanteix –de publicitat activa, relatives a l'accés a la informació pública, de bon govern i de govern obert– i, en conseqüència, també en sanciona l'incompliment, sinó també perquè preveu diferents possibles subjectes infractors, que pertanyen a col·lectius diferents –alts càrrecs, personal al servei de les administracions públiques, persones físiques o jurídiques subjectes al compliment de determinades obligacions, etc.–, i diferents òrgans competents per resoldre el procediment sancionador, en atenció a qui pugui ser el subjecte infractor. I també és divers pel fet que fa remissions a règims específics, especialment quan les obligacions que s'incomplixen estan relacionades amb la gestió i l'aplicació dels recursos públics o amb les normes sobre incompatibilitats o declaracions dels alts càrrecs al servei de la Generalitat de Catalunya.

El règim sancionador de la Llei és ampli perquè cobreix una diversitat d'obligacions –publicitat activa, accés a la informació pública, bon govern i govern obert– i abraça diferents subjectes infractors, com ara els alts càrrecs o el personal al servei de les administracions públiques

El règim sancionador també pot rebre el qualificatiu d'*intens* en la mesura que tipifica i gradua de manera detallada un seguit de conductes infractores, com també les sancions que es poden imposar en cada cas, tant en atenció al tipus d'infracció comesa, com en atenció al tipus de subjecte infractor.

La Llei fixa un règim sancionador intens perquè tipifica i gradua un seguit de conductes infractores i quines sancions es poden imposar en cada cas, segons el tipus d'infracció o el subjecte infractor. A més, també hi ha diversitat d'òrgans competents per sancionar

Una altra de les especificitats del règim sancionador és la diversitat d'òrgans competents per sancionar. Concretament, en el cas que el subjecte infractor sigui un alt càrrec, l'atribució d'aquesta competència correspon al Govern, si aquest alt càrrec és un membre del Govern, el secretari del Govern, el portaveu del Govern o un secretari general. Tanmateix, si l'infractor és un alt càrrec diferent dels esmentats anteriorment, aquesta competència correspon a un òrgan col·legiat especial integrat per la persona titular del departament competent en matèria d'Administració pública, un representant de la Comissió Jurídica Assessora i dos juristes de prestigi reconegut designats pel Parlament de Catalunya, no vinculats a cap Administració ni institució pública, llevat de les universitats.

Pot resultar estranya l'atribució de la competència resolutòria a aquest òrgan, atès que la designació de l'alt càrrec es fonamenta en la relació de confiança amb el Govern, que és qui el nomena i l'òrgan a qui correspondria disposar-ne el cessament o, si escau, imposar la sanció corresponent en cas de comissió d'una infracció de les tipificades per la Llei 19/2014. Tanmateix, es pot entendre que l'atribució de la competència sancionadora a aquest òrgan mixt pot tenir el seu fonament en la voluntat de la Llei de garantir l'objectivitat de l'òrgan sancionador a l'hora de determinar la concurrència dels elements de la infracció i la sanció corresponent en aquests casos.

2.3. L'actuació d'altres institucions com a mecanisme de garantia i l'avaluació del compliment de les obligacions de la Llei

Finalment, el sistema de garanties establert per la Llei 19/2014 es completa amb la participació d'altres institucions, a les quals s'atribueixen funcions diverses. D'una banda, la supervisió externa del Síndic de Greuges, de la Sindicatura de Comptes i de l'Oficina Antifrau de Catalunya, i de l'altra, l'actuació de l'Autoritat Catalana de Protecció de Dades. Cadascuna d'aquestes institucions ha de vetllar pel compliment de les obligacions i els drets establerts per la Llei, d'acord amb les funcions que tenen atribuïdes.

El sistema de garanties es completa amb la participació d'altres institucions.

El Síndic de Greuges té un paper preeminent i assumeix la supervisió externa.

La Sindicatura de Comptes, l'Oficina Antifrau i l'Autoritat Catalana de Protecció de Dades vetllen pel compliment de les obligacions i els drets establerts per la Llei, de forma coordinada

ment de determinades obligacions o sobre l'actuació de determinats organismes o entitats. Cal tenir present que la manca de col·laboració amb el Síndic de Greuges en l'elaboració dels informes d'avaluació està tipificada per la Llei com a infracció greu o lleu, segons els casos.

A banda d'aquesta tasca d'avaluació, la Llei atribueix al Síndic de Greuges, a la Sindicatura de Comptes i a l'Oficina Antifrau de Catalunya la funció de vetllar pel compliment de les obligacions i els drets establerts per la Llei, d'acord amb les funcions que tenen atribuïdes. En aquest marc, les persones afectades poden adreçar queixes al Síndic o a l'Oficina Antifrau si consideren que han patit limitacions dels drets que la Llei els reconeix.

La Llei reconeix, també, a les tres entitats, la prerrogativa d'instar la incoació del procediment sancionador corresponent, si en l'exercici de les seves funcions tenen coneixement de fets que poden ser constitutius d'infraccions tipificades per la Llei.



Foto: Gregory Goodwin

Entre aquestes institucions, la Llei atorga un paper preeminent al Síndic de Greuges quan li encomana una tasca fonamental d'avaluació externa de la seva aplicació. En efecte, el Síndic de Greuges ha d'elaborar un informe anual d'avaluació i compliment de la Llei, que ha de presentar al Parlament de Catalunya. Però també pot elaborar informes específics sobre temes concrets relacionats amb el compli-

Finalment, l'Autoritat Catalana de Protecció de Dades gaudeix també d'una participació important com a garant de l'aplicació de la Llei 19/2014 en els procediments d'accés a la informació pública que puguin afectar dades personals. En aquests casos ha d'emetre un informe i s'ha de coordinar amb la Comissió Nacional d'Accés, Avaluació i Tria Documental per tal de garantir una aplicació homogènia

dels principis i regles sobre la protecció de dades personals i l'accés a la informació.

3. La Comissió de Garantia del Dret d'Accés a la Informació Pública: una necessitat

Com ja hem vist, la Llei catalana dota el dret d'accés a la informació pública d'un sistema de garanties ambiciós i múltiple alhora, en el qual destaca la creació *ex novo* d'un òrgan de control del dret, a fi d'habilitar un mecanisme àgil, flexible i ràpid de garantia d'un dret subjectiu de nou reconeixement en l'ordenament espanyol i en el sistema institucional català.

Es dota el dret d'accés d'un sistema de garanties ambiciós i múltiple amb un òrgan de control de creació ex novo en el sistema institucional català: la Comissió de Garantia del Dret d'Accés a la Informació Pública

La creació d'òrgans o autoritats de control amb autonomia i independència respecte del poder executiu per a una millor garantia i agilitat en la tutela del dret o interès públic que es persegueix enfortir o de nova creació, no és un element anòmal i té importants antecedents en els tribunals econòmics administratius, en la nova regulació dels òrgans de control de la contractació pública –tribunals de contractes, quan es doten de naturalesa col·legiada–, així com en les autoritats de protecció de dades de caràcter personal. Aquesta configuració és inherent a la voluntat de dibuixar un mecanisme de garantia proper al ciutadà o al col·lectiu directament afectat, garantista i especialitzat en àmbits sectorials, o en la tutela de drets o interessos públics preeminents en la definició dels estats democràtics.

El dret d'accés a la informació pública es defineix com el dret de tota persona a accedir i a obtenir la informació que està en poder de les administracions i els altres subjectes obligats. L'obtenció de la informació pública s'insereix en la base del principi democràtic i es configura com un autèntic dret a saber. No n'hi ha prou amb posar a disposició de la persona sol·licitant la informació, aquesta informació

ha de ser completa i veraç, comprensible i adequada. La informació obtinguda ha de ser coherent amb la sol·licitud formulada per la persona. Més enllà de l'obtenció de la informació, aquesta esdevé un dret a comprendre, al coneixement d'allò que duen a terme les administracions públiques i les entitats, organismes i subjectes privats vinculats a la vessant pública de les nostres relacions.

L'obtenció de la informació pública, que s'insereix en la base del principi democràtic, es configura com un autèntic dret a saber

Per a la tutela específica d'aquest dret es crea, principalment, un òrgan especialitzat en les reclamacions que s'interposin contra les resolucions expressos o presumptes que deneguen totalment o parcialment el dret d'accés a la informació pública, en definitiva, contra les peticions d'accés desateses. La creació de la Comissió obeeix, per tant, a la necessitat de dotar els ciutadans d'un mecanisme àgil i eficaç per fer valdre el dret a conèixer les administracions que presten serveis, exerceixen potestats públiques i actuen per compte d'ells i per a ells.

Cal tenir en compte que en el context europeu, el Conveni 205 del Consell d'Europa, sobre l'accés als documents públics, signat a Tromsø, el 18 de juny de 2009, estableix en l'article 8, la necessitat de preveure procediments de reclamació abans de la fase d'apel·lació davant d'un tribunal o una altra institució independent i imparcial establerta per la Llei. Així doncs, la configuració d'un òrgan especialitzat de tutela del dret és comú en la majoria d'estats del nostre entorn, alguns d'ells amb extenses tradicions en el reconeixement de la transparència, l'accés a la informació pública i la tutela per part d'un òrgan especialitzat.

Destaquen diferents models en funció de la configuració que s'ha volgut donar a l'òrgan de tutela del dret en l'àmbit intern dels estats. Determinats països han optat per configurar la comissió de tutela del dret com un òrgan independent del poder executiu i judicial, desvinculat i encarregat de la garantia en exclusi-

va d'aquest dret com ara la Commission d'accès aux documents administratifs (CADA) de França. Altres han atorgat la garantia d'aquest dret a la mateixa autoritat que garanteix els drets de les persones a la protecció de les seves dades de caràcter personal, com ara l'Information Commissioner's Office del Regne Unit o l'autoritat del Quebec, la Commission d'accès à l'information du Québec. En d'altres supòsits, no sense menystenir les seves potestats de control, s'han configurat com a òrgans administratius, amb una relació més propera al Govern i a la seva Administració, malgrat que es guanyin el prestigi i el reconeixement amb el mateix esdevenir de la seva actuació.

Un supòsit diferenciat és el de la mateixa Unió Europea en el si de la qual no es crea cap organisme o entitat especial per a la tutela del dret reconegut en l'article 42 de la Carta europea dels drets fonamentals de la Unió i desenvolupat pel Reglament (CE) 1049/2001 del Parlament Europeu i del Consell, de 30 de maig de 2001, relatiu a l'accés del públic als documents del Parlament Europeu, del Consell i de la Comissió. Això no obstant, el Tribunal Europeu de la Unió Europea ha adoptat un paper preeminent en la definició i garantia del dret.

tori respecte del recurs potestatiu, el termini de tres mesos per resoldre i el sentit negatiu del silenci–, l'apartat sisè, li atribueix la competència per conèixer les reclamacions. Aquesta regla general s'exceptua en aquells supòsits en què les comunitats autònomes atribueixin aquesta competència a un òrgan específic, d'acord amb el que estableix la disposició addicional quarta de la Llei.

Aquesta disposició assenyalava expressament que la resolució de la reclamació en matèria d'accés en els supòsits de resolucions dictades per les administracions de les comunitats autònomes i el seu sector públic i per les entitats locals compreses en el seu àmbit territorial, correspon a l'òrgan independent que determinin les comunitats autònomes. La Llei estatal, doncs, preveu expressament la determinació d'aquest òrgan per part de les comunitats autònomes, amb competències sobre totes les administracions del seu àmbit, l'Administració de la mateixa comunitat, el seu sector públic i els ens locals del seu territori.

El segon apartat obre la possibilitat que les comunitats autònomes puguin atribuir aquesta funció al Consell de Transparència i Bon Govern, en base a un conveni amb l'Adminis-

Consejo de Transparencia y Buen Gobierno

Es el organismo independiente encargado de promover la transparencia de la actividad pública; velar por el cumplimiento de las obligaciones de publicidad, salvaguardar el ejercicio del derecho de acceso a la información pública y garantizar la observancia de las disposiciones de buen gobierno.

4. La regulació de la Comissió: entre la regulació bàsica i la Llei catalana

La Llei estatal de transparència preveu, en l'article 24, la reclamació davant el Consell de Transparència i Bon Govern contra tota resolució expressa o presumpta en matèria d'accés, amb caràcter potestatiu i previ a la impugnació en via contenciosa administrativa. D'aquesta manera s'introdueix l'òrgan de garantia estatal i després d'establir els elements bàsics del procediment –el caràcter substitu-

tració general de l'Estat en el qual s'estipulin les condicions en què la comunitat es farà càrrec de les despeses derivades de l'assumpció de competències. Un conveni de naturalesa institucional particular tenint en compte que es tracta de dues administracions que formulen una col·laboració sobre l'exercici de competències d'un òrgan independent, que actua amb autonomia i que té per objecte la tutela del dret d'accés respecte justament a aquestes mateixes administracions. Aquest

ha estat, fins ara, la solució adoptada per la Comunitat Autònoma de la Rioja.

De conformitat amb aquesta previsió de la Llei estatal, la Llei catalana 19/2014 crea la Comissió de Garantia del Dret d'Accés a la Informació Pública, a la qual l'article 39 atribueix la competència per resoldre les reclamacions interposades contra les resolucions expresses o presumptes en matèria d'accés a la informació pública. Assenyala que ha de complir les seves funcions amb plena independència orgànica i funcional i sense submissió a instruccions jeràrquiques de cap mena. Amb tot, la Comissió resta adscrita al departament de la Generalitat que es determini per decret i el Govern és qui l'ha de dotar dels mitjans personals i materials per a l'exercici de les seves funcions. Així doncs, és el Govern de la Generalitat, el que amb ple respecte a la seva independència orgànica i funcional, ha de proporcionar a la Comissió els recursos suficients per al desenvolupament de les seves funcions.

La Comissió de Garantia del Dret d'Accés a la Informació Pública és un òrgan administratiu autònom i independent, amb funcions de control. S'encarrega de resoldre les reclamacions que s'interposin contra les resolucions expresses o presumptes que deneguin el dret d'accés a la informació totalment o parcialment

La Comissió no té personalitat jurídica pròpia sinó que es configura com un òrgan administratiu que malgrat aquesta condició ha de tenir garantida la seva autonomia i independència. Aquest ha estat un aspecte qüestionat de la naturalesa de la Comissió, sense desconèixer l'existència d'altres òrgans que exerceixen amb autonomia funcions de control i funcions consultives que han acreditat sobradament el seu prestigi.

4.1. La composició i les funcions de la Comissió

La Llei 19/2014 dedica sis articles a la Comissió de Garantia del Dret d'Accés a la Informació Pública. La seva composició està prevista en l'article 40, però el legislador opta per una fórmula oberta: ha d'estar integrada per un

mínim de tres membres i un màxim de cinc, designats per majoria de tres cinquenes parts dels diputats del Parlament de Catalunya, entre persones que acreditin la seva experiència com a juristes especialistes en dret públic i tècnics en matèria d'arxius o gestió documental. Tots ells han de ser experts de competència i prestigi reconeguts i acreditar més de deu anys d'exercici professional. En la Moció 179/X, aprovada a principis de febrer, el Parlament va acordar que en la primera designació, la Comissió estigués formada per cinc membres, els quals ja han estat designats per la Resolució 1028/X, aprovada en la sessió plenària de 30 d'abril.

Com un element atributiu de la independència de l'òrgan, s'estableix un requisit addicional: la designació dels seus membres requereix que, amb caràcter previ a la seva designació, els candidats compareguin davant la comissió parlamentària que correspongui, actualment la Comissió d'Afers Institucionals, a fi que puguin ser avaluats en relació amb les condicions requerides per al càrrec. Aquestes compareixences prèvies en seu parlamentària, conegudes com a sistema de *hearings*, s'adrecen a garantir que la designació de membres d'autoritats independents, agències reguladores i altres institucions o òrgans que han tenir garantida la independència del seu funcionament en l'exercici de les funcions específiques que se'ls encomanen, compleixi amb una publicitat i transparència prèvia, malgrat en aquest supòsit concret, els membres de la Comissió ja són de designació parlamentària i compten amb una aprovació per majoria qualificada de tres cinquenes parts del Parlament.

Pel que fa al seu àmbit funcional, com hem vist, la Llei atribueix a la Comissió el coneixement de les reclamacions interposades contra les resolucions en matèria de dret d'accés. Tanmateix, l'article 39.1 especifica que la Comissió és l'"encarregada de vetllar pel compliment i les garanties del dret d'accés a la informació pública que regula aquest títol". D'aquesta manera, queda oberta la possible atribució de funcions que, més enllà de l'estricta resolució de les reclamacions, s'insereixin en l'establiment de criteris i recomanacions o incideixin, des de la perspectiva del dret



A la llotja de convidats, alguns membres de la Comissió de Garantia del Dret d'Accés a la Informació Pública, designats pel Ple de 30 d'abril de 2015. Foto: Parlament de Catalunya

d'accés, en la publicitat activa. El dret d'accés a la informació pública i la publicitat activa es defineixen de forma interconnectada, es configuren talment com vasos comunicants i la seva expressió més gràfica és el mateix article 8.1, lletra m) quan precisa que serà objecte de publicitat activa qualsevol matèria d'interès públic, així com les informacions que siguin demanades amb més freqüència per via de l'exercici del dret d'accés a la informació pública.

Més enllà de l'estricta resolució de reclamacions, la Llei obre la possibilitat al fet que la Comissió estableixi criteris i recomanacions o incideixi des de la perspectiva del dret d'accés en la publicitat activa

D'aquesta manera, es fa difícil pensar que l'actuació de la Comissió s'hagi de circumscriure només a les reclamacions en matèria de dret d'accés, tenint en compte la interdependència existent entre l'exercici del dret subjectiu a l'accés i la informació publicada de forma proactiva per les administracions o els criteris que poden regir un i altre instrument de transparència quan entren en relació amb

altres interessos públics o altres béns a protegir. La Comissió sembla cridada a conèixer la ponderació necessària entre la transparència, en general, i la seva trobada amb altres drets o béns jurídicament protegits.

La Comissió sembla cridada a conèixer la ponderació necessària entre la transparència, en general, i la seva trobada amb altres drets o béns jurídicament protegits, atesa la interconnexió entre el dret d'accés a la informació pública i la publicitat activa

Caldrà veure quin serà el desplegament reglamentari i les previsions que inclogui el Reglament d'organització i funcionament de la Comissió previst en l'article 41.2 de la Llei.

4.2. El Reglament d'organització i funcionament

La Llei estableix que l'organització i el funcionament de la Comissió han de ser establerts per reglament i que el projecte de decret que elabori el Govern s'ha de trametre al Parlament abans d'aprovar-lo, d'acord amb el que

preveu l'article 149 del Reglament del Parlament. Aquest article preveu que les propostes que són trameses pel Govern al Parlament, perquè aquest es pronunciï abans de la decisió administrativa, es tramitaran de conformitat amb les normes generals del procediment legislatiu.

Per tant, en el si d'aquest tràmit, el Parlament s'ha de pronunciar sobre la proposta presentada pel Govern i, si escau, pot formular recomanacions en relació amb el text, les quals, si versen sobre les garanties de la independència orgànica i funcional de la Comissió, esdevenen vinculants per al Govern. D'aquesta manera, la norma que regula l'organització i el funcionament de la Comissió, tenint en compte la seva naturalesa d'òrgan independent, està subjecte a un pronunciament previ del Parlament, la cambra que en designa els seus membres.

És un tràmit excepcional, amb pocs antecedents, que persegueix que la independència respecte el poder executiu quedi garantida i no es vegi qüestionada amb l'aprovació per part d'aquest darrer de la norma que regula la seva actuació.

4.3. El procediment de reclamació i l'execució dels acords i les resolucions

La Llei catalana, a diferència de la Llei de transparència estatal, preveu un doble mecanisme de resolució de les reclamacions. L'article 42.2 preveu que les reclamacions es poden tramitar per mitjà d'un procediment de mediació o d'un procediment ordinari amb resolució. La Comissió té l'obligació d'informar les parts afectades sobre el procediment de mediació, com a via de resolució del conflicte, i la mediació esdevé obligatòria per l'Administració si les altres parts –el reclamant i els possibles tercers afectats– l'han acceptada. Malgrat aquesta previsió, si no s'accepta la mediació o no s'assoleix un acord en el termini d'un mes des que s'ha acceptat, la reclamació s'ha de tramitar per mitjà del procediment amb resolució de la Comissió, d'acord amb les normes reguladores dels recursos administratius.

La mediació es preveu, doncs, com un mecanisme addicional de resolució de la controvèrsia que no impedeix que aquesta pugui finalitzar mitjançant resolució de la Comissió, que posa fi a la via administrativa i es pot impugnar davant la jurisdicció contenciosa administrativa. Així doncs, la reclamació davant la Comissió està dotada alhora d'una doble via de finalització de la discrepància: la terminació mitjançant acord de mediació assolit per les parts –el reclamant, l'Administració la informació de la qual se sol·licita i, si és el cas, el tercer afectat– i la resolució.

La Llei catalana, a diferència de la Llei Estatal, preveu un doble mecanisme per resoldre les reclamacions: la mediació i el procediment ordinari amb resolució final

L'afectació de drets de tercers com a motiu de denegació de l'accés a la informació pública obliga la Comissió a donar trasllat de la reclamació als tercers perquè aquests puguin participar en el procediment. En el supòsit que la denegació d'accés es fonamenti en la protecció de les dades personals, es requereix l'informe de l'Autoritat Catalana de Protecció de Dades, que l'ha d'emetre en un termini de quinze dies.

El còmput general dels terminis és d'un mes per a la interposició de la reclamació a comptar de la notificació de la resolució o des del moment en què fineix el termini per resoldre la sol·licitud d'accés o el recurs de reposició. La Comissió té dos mesos per resoldre, transcorreguts els quals la reclamació s'entén desestimada. Aquest termini únicament pot ser ampliat en quinze dies addicionals si es tracta d'un supòsit d'afectació de dades de caràcter personal, que requereix l'informe de l'Autoritat, o si s'ha sol·licitat algun altre informe o més dades necessàries, a criteri de la Comissió, per facilitar el procediment de mediació o per fonamentar-ne la resolució.

L'execució de les resolucions o dels acords de mediació assolits per les parts són objecte d'una previsió expressa en l'article 43 de la Llei.

Els acords o les resolucions hauran de ser atesos en el termini que s'estableixi, transcorregut el qual, l'interessat ho pot comunicar a la Comissió a fi que aquesta en requereixi el compliment. La desatenció pot donar lloc a l'exigència de responsabilitat, d'acord amb el procediment sancionador que preveu la Llei 19/2014.

Cal assenyalar una darrera garantia per a l'enfortiment del dret d'accés a la informació pública que enllaça directament amb les funcions de la Comissió i amb l'execució dels acords de mediació i les resolucions, que és la tipificació de la infracció de l'article 77.2, lletra b): és una infracció molt greu en relació amb el dret d'accés a la informació pública "impedir o obstaculitzar l'accés a la informació en el cas de resolució estimatòria i en els casos establerts pels articles 35.1 i 43". Justament és l'article 43 de la Llei, que hem esmentat amb anterioritat, el que fa referència als supòsits d'inexecució de les resolucions de la Comissió o bé els acords de mediació que s'adoptin en el si del procediment previst.

sistema d'avaluació i seguiment del seu compliment.

En aquest sistema de garanties es reserva un paper central a la Comissió de Garantia del Dret d'Accés a la Informació Pública, pel que fa la garantia del dret d'accés, però també hi té un paper destacat el Síndic de Greuges, en allò relatiu a l'avaluació del compliment de la Llei. A més, acompanyen aquestes institucions, d'acord amb les funcions que tenen atribuïdes, la Sindicatura de Comptes, l'Oficina Antifrau de Catalunya, l'Autoritat Catalana de Protecció de Dades, i, en l'àmbit sancionador, la Comissió Jurídica Assessora.

La complexitat del sistema i el nombre d'institucions que hi participen pot donar lloc a problemes d'articulació entre aquestes instàncies, que probablement s'hauran de resoldre mitjançant la necessària coordinació i col·laboració entre totes elles i la regulació que en faci el reglament general de desenvolupament de la Llei.



Foto: Oficina Antifrau de Catalunya

5. Reflexions finals

La Llei 19/2014 és una Llei molt ambiciosa, tant pel que fa a l'establiment d'obligacions com al reconeixement de drets. En conseqüència, no podia ser menys ambiciós el sistema de garanties del seu compliment, per tal que aquest drets i obligacions no quedin buits de contingut. El model organitzatiu d'aquest sistema de garanties és un model complex i extens, que es basa en l'establiment de mecanismes diversos, com són: els recursos i reclamacions, l'establiment d'una relació d'infraccions i sancions molt detallada, i el

També caldrà veure quin serà el desplegament reglamentari de la Llei i les previsions que introdueixi el Reglament d'organització i funcionament per acabar de definir la naturalesa i les funcions de la Comissió, sempre sota la garantia de la seva independència orgànica i funcional. La posada en funcionament de la Comissió i els primers temps de la seva actuació definiran l'empremta que aquesta adopti com a garant del dret d'accés a la informació pública i en la relació entre el dret dels particulars i la mateixa transparència, com a principi que ha de regir el funcionament dels poders públics en les seves diferents vessants.

La creació d'un nou òrgan de tutela, un nou garant d'un dret de recent configuració en el nostre ordenament jurídic, és sempre un rep-te per a tots els seus destinataris. Els ciutadans es veuen apoderats d'una nova garantia, els membres de la Comissió reben una nova encomana, i totes les administracions públiques, la resta dels subjectes obligats i els servidors públics, estan afectats de forma directa pels canvis organitzatius, jurídics, institucio-

nals i funcionals que comporta la nova normativa de transparència, accés a la informació pública i bon govern, des del mateix moment de la seva aprovació. Aquests canvis es produiran darrera l'empremta de tots aquells estats del nostre entorn que, amb la seva experiència i tradició, ens poden menar cap a l'enfortiment de les bases i la legitimitat de l'estat democràtic.

REFERÈNCIES

- Bernadí Gil, X. (2015). *Panorama de la regulació de la transparència, l'accés a la informació pública i el bon govern*. Editorial UOC.
- Council of Europe.
<http://conventions.coe.int/Treaty/Commun/QueVoulezVous.asp?NT=205&CL=ENG>
- Cerrillo i Martínez, A. i Galán Galán, A. (coord.) (2006). *La reutilització de la informació del sector públic. Derecho de la sociedad de la información*. Editorial Comares.
- Díaz, V. i Bringas Valdivia, J. M. (2007). *Autoridades reguladoras independientes en materia de acceso a la información. Derecho comparado de la información*. Gener-juny 2007.
- Guichot Reina, E. Transparencia y acceso a la información pública en España: análisis y propuestas legislativas. Documento de trabajo 170/2011. Laboratorio de Alternativas.
- Kranenborg, H. i Voremans, W. (2005). "Access to Information in the European Union. A Comparative Analysis of the EC and Member States Legislation". *Europa Law Publishing*.
- Parlament de Catalunya. Moció 179/X, sobre les accions per desplegar la Llei 19/2014, del 29 de desembre, de transparència, accés a la informació pública i bon govern ([BOPC 491](#), de 09.02.2015). Resolució 1028/X, per la qual es designen els membres de la Comissió de Garantia del Dret d'Accés a la Informació Pública ([BOPC 566](#), de 06.05.2015).
- Pérez Velasco, M. (2014). "La Ley 19/2013, de 9 de diciembre, de transparencia, acceso a la información pública y buen gobierno: una ocasión perdida en la equiparación a los estándares europeos". Gener 2014. Institut de Dret Públic, IDP.
- Síndic de Greuges. El derecho de acceso a la información pública. Informe extraordinario. Marzo 2012.
- Valero Torrijos, J. i Fernández Salmerón, M. (coord.). *Régimen jurídico de la transparencia del sector público. Del derecho de acceso a la reutilización de la información*. Editorial Aranzadi.

El sistema de garanties previst en la Llei de transparència, accés a la informació i bon govern

Gemma Capdevila Ponce

*Cap de l'Àrea d'Assessorament i Coordinació de l'Oficina per al Desenvolupament de l'Autogovern
del Departament de Governació i Relacions Institucionals*

Àgata Solernou Viñolas

*Responsable jurídica en Matèria de Cooperació Institucional de l'Oficina per al Desenvolupament
de l'Autogovern del Departament de Governació i Relacions Institucionals*

La Llei 19/2014, del 29 de desembre, de transparència, accés a la informació pública i bon govern ha establert un sistema de garanties molt extens i complet amb la finalitat d'assegurar el compliment efectiu de les obligacions i el respecte dels drets que regula.

En l'àmbit del dret d'accés a la informació pública, el sistema de garanties se centra en la substitució parcial dels recursos administratius per la reclamació davant d'un òrgan especialitzat –substitució del recurs d'alçada i manteniment del recurs de reposició– i amb la possibilitat d'interposar directament el recurs contenciós administratiu. També integren el sistema de garanties un règim sancionador extens i divers, i l'actuació de diversos òrgans d'avaluació del compliment de la Llei.

Aquest sistema de garanties reserva un paper central a la Comissió de Garantia del Dret d'Accés a la Informació Pública –per garantir el dret d'accés–, però també concedeix al Síndic de Greuges un paper destacat per avaluar el compliment de la Llei. A més, el sistema es complementa amb la intervenció d'altres institucions: la Sindicatura de Comptes, l'Oficina Antifrau de Catalunya i l'Autoritat Catalana de Protecció de Dades, d'acord amb les funcions que tenen atribuïdes, i la Comissió Jurídica Assessora, en l'àmbit sancionador.

La Comissió de Garantia del Dret d'Accés a la Informació Pública es configura com a garant del dret d'accés a la informació pública i com un mecanisme àgil i flexible, gratuït i proper al ciutadà que vulgui recórrer les resolucions en matèria de dret d'accés i exercir l'accés efectiu a la documentació o la informació sol·licitada.

La configuració i el funcionament detallat de la Comissió està pendent de l'aprovació del reglament d'organització i funcionament corresponent per decret del Govern, que, amb una tramitació excepcional, requereix la consulta prèvia al Parlament de Catalunya, institució que designa els seus membres, i al qual li correspon emetre consideracions de caràcter vinculant en relació amb els elements definidors de la independència de l'òrgan.

Aquest article analitza els diferents instruments que integren aquest sistema plural de garanties que té per finalitat bàsica assegurar el dret d'accés a la informació pública i la publicitat activa, juntament amb els altres béns jurídics protegits per la Llei 19/2014, a fi de facilitar l'exercici d'aquests drets per part dels ciutadans, i acompanya les administracions, i els altres subjectes obligats, en la transició cap a una nova cultura administrativa i de funcionament dels poders públics, que és la transparència i el bon govern.

Eth sistèma de garanties previst ena Lei de transparència, accés ara informacion e bon govèrn

Gemma Capdevila Ponce

*Cap der Airau d'Assessorament e Coordinacion deth Burèu entath Desvolopament
der Autogovèrn deth Departament de Governacion e Relacions Institucionaus*

Àgata Solernou Viñolas

*Responsabla juridica en Matèria de Cooperacion Institucionau deth Burèu
entath Desvolopament der Autogovèrn deth Departament de Governacion
e Relacions Institucionaus*

Era Lei 19/2014, de 29 de deseme, de transparència, accés ara informacion publica e bon govèrn a establít un sistèma de garanties fòrça vast e complèt damb era tòca d'assegurar eth compliment efectiu des obligacions e eth respècte des drets que regule.

En encastre deth dret d'accés ara informacion publica, eth sistèma de garanties se centre en remplaçament parciau des recorsi administratius pera reclamacion deuant d'un organ especializat –replaçament deth recors d'auçada e mantenença deth recors de reposicion– e damb era possibilitat d'interpausar dirèctaments eth recors contenciós administratiu. Tanben intègren eth sistèma de garanties un regim sancionador vast e diuèrs, e era accion de diuèrsi organs d'avaloracion deth compliment dera Lei.

Aqueth sistèma de garanties resèrve un ròtle centrau ara Comission de Garanties deth Dret d'Accés ara Informacion Publica –entà garantir eth dret d'accés–, mès tanben concedís ath Sindic de Grèuges un ròtle destacat entà avalorar eth compliment dera Lei. Ath delà, eth sistèma se complèta damb era intervencion d'autres institucions: era Sindicatura de Compdes, eth Burèu Antifraudaria e era Autoritat Catalana d'Emparament de Donades, d'acòrd damb es foncions qu'an atribuïdes, e era Comission Juridica Assessora, en encastre sancionador.

Era Comission de Garantia deth Dret d'Accés ara Informacion Publica se configure coma gatge deth dret d'accés ara informacion publica e se configure coma un mecanisme agil e flexible, gratuït e propdan deth ciutadan que volgue recórrer es resolucions en matèria de dret d'accés e exercir er accés efectiu ara documentacion o era informacion sollicitada.

Era configuracion e eth foncionament detalhat dera Comission ei en tot demorar era aprobacion deth reglament d'organizacion e foncionament corresponent per decret deth Govèrn, que damb ua tramitacion excepcionau, requerís era consulta prealabla ath Parlament de Catalonha, institucion que designe as sòns membres, e que li correspon eméter consideracions de caractèr inalienable en çò que tanh as elements que definissen era independéncia der organ.

Aguest article analise es diferenti estruments qu'intègren aqueth sistèma plurau de garanties qu'a era tòca basica d'assegurar eth dret d'accés ara informacion publica e era publicitat activa, amassa damb es auti bens juridics protegidi pera Lei 19/2014, entà facilitar er exercici d'aguesti drets per part des ciutadans, e acompanye es administracions, e es auti subjèctes obligadi, ena transicion de cap a ua naua cultura administrativa e de foncionament des poders publics, qu'ei era transparència e eth bon govèrn.

El sistema de garantías previsto en la Ley de transparencia, acceso a la información y buen gobierno

Gemma Capdevila Ponce

Jefa del Área de Asesoramiento y Coordinación de la Oficina para el Desarrollo del Autogobierno del Departamento de Gobernación y Relaciones Institucionales

Ágata Solernou Viñolas

Responsable jurídica en Materia de Cooperación Institucional de la Oficina para el Desarrollo del Autogobierno del Departamento de Gobernación y Relaciones Institucionales

La Ley 19/2014, de 29 de diciembre, de transparencia, acceso a la información pública y buen gobierno ha establecido un sistema de garantías muy extenso y completo con la finalidad de asegurar el cumplimiento efectivo de las obligaciones y el respeto de los derechos que regula.

En el ámbito del derecho de acceso a la información pública, el sistema de garantías se centra en la sustitución parcial de los recursos administrativos para la reclamación ante un órgano especializado –sustitución del recurso de alzada y mantenimiento del recurso de reposición– y con la posibilidad de interponer directamente el recurso contencioso-administrativo. También integran el sistema de garantías un régimen sancionador extenso y diverso, y la actuación de diversos órganos de evaluación del cumplimiento de la Ley.

Este sistema de garantías reserva un papel central a la Comisión de Garantía del Derecho de Acceso a la Información Pública –para garantizar el derecho de acceso–, pero también concede al Síndic de Greuges un papel destacado para evaluar el cumplimiento de la Ley. Además, el sistema se complementa con la intervención de otras instituciones: la Sindicatura de Cuentas, la Oficina Antifraude de Cataluña y la Autoridad Catalana de Protección de Datos, de acuerdo con las funciones que tienen atribuidas, y la Comisión Jurídica Asesora, en el ámbito sancionador.

La Comisión de Garantía del Derecho de Acceso a la Información Pública se configura como garante del derecho de acceso a la información pública y como un mecanismo ágil y flexible, gratuito y próximo al ciudadano que quiera recurrir las resoluciones en materia de derecho de acceso y ejercer el acceso efectivo a la documentación o la información solicitada.

La configuración y el funcionamiento detallado de la Comisión está pendiente de la aprobación del reglamento de organización y funcionamiento correspondiente por decreto del Gobierno, que, con una tramitación excepcional, requiere la consulta previa al Parlamento de Cataluña, institución que designa a sus miembros, y a la que le corresponde emitir consideraciones de carácter vinculante en relación con los elementos definidores de la independencia del órgano.

Este artículo analiza los diferentes instrumentos que integran este sistema plural de garantías que tiene como objetivo básico asegurar el derecho de acceso a la información pública y la publicidad activa, junto con los otros bienes jurídicos protegidos por la Ley 19/2014, con el fin de facilitar el ejercicio de estos derechos por parte de los ciudadanos, y acompaña las

administraciones, y los otros sujetos obligados, en la transición hacia una nueva cultura administrativa y de funcionamiento de los poderes públicos, que es la transparencia y el buen gobierno.

The system of guarantees provided for in the law on transparency, access to public information and good governance

Gemma Capdevila Ponce

Head of the Advisory and Coordination Bureau for the Development of Self-Government of the Department of Governance and Institutional Relations

Àgata Solernou Viñolas

In charge of legal issues on Matters of Institutional Cooperation for the Office for the Development of Self-Government of the Department of Governance and Institutional Relations

Law 19/2014, of 29 December, on transparency, access to public information and good governance has established a quite extensive and comprehensive system of guarantees in order to ensure effective compliance with the obligations entailed and respect of the rights it regulates.

Within the scope of the right of access to public information, the system of guarantees focuses on partial replacement of administrative appeals for claims to a specialised body – substitution of the intermediate appellate court appeal and maintaining appeals for reconsideration – and the possibility of filing an administrative appeal directly. The system of guarantees also integrates an extensive and diverse sanctioning regime, and actions by various bodies for assessing compliance with the law.

This system of guarantees reserves a central role for the Commissioner for Guarantees of Access to Public Information – to ensure the right to access – but also gives the Ombudsman an important role in evaluating compliance with the law. In addition, the system is complemented by the intervention of other institutions: Audit Commission, Anti-Fraud Bureau and the Catalan Data Protection Authority, in accordance with their designated duties, and the Legal Advisory Committee in the area of sanctions.

The Commissioner for the Right of Access to Public Information is established as guarantor of the right of access to public information and is designed as a free-of-charge, streamlined and flexible mechanism, approachable by citizens who wish to appeal decisions regarding right to access and to exercise effective access to documents or information requested.

The detailed configuration and operation of the Commission is awaiting approval of the corresponding regulations of organisation and operation by decree from the government that with an exceptional procedure requires prior consultation with the Parliament of Catalonia, the institution that appoints its members, and to which corresponds issuance of binding considerations regarding the defining elements of the body's independence.

This article analyses the various instruments comprising this plural system of guarantees, which aims to ensure the basic right of access to public information and active publicity along with other legal rights protected by Law 19/2014, in order to facilitate the exercise of these rights by citizens, and accompanies the administrations and other liable parties in the transition to a new administrative culture and functioning of public authorities, which is transparency and good governance.

Le système de garanties prévu par la loi relative à la transparence, à l'accès à l'information et au bon gouvernement

Gemma Capdevila Ponce

Directrice de la Division Conseil et Coordination du Bureau pour le Développement du gouvernement autonome du ministère de l'Intérieur et des Relations institutionnelles du Gouvernement catalan

Àgata Solernou Viñolas

Responsable juridique en matière de Coopération institutionnelle du Bureau pour le Développement du gouvernement autonome du ministère de l'Intérieur et des Affaires institutionnelles du Gouvernement catalan

La loi 19/2014 du 29 septembre 2014 sur la transparence, l'accès à l'information publique et le bon gouvernement a établi un système de garanties vaste et complet dans le but d'assurer l'exécution réelle des obligations et la mise en application des droits régis par ladite loi.

Dans le domaine du droit d'accès à l'information publique, le système de garanties est axé sur le remplacement partiel des procédures administratives par le dépôt d'une plainte auprès d'un organe spécialisé – remplacement du recours administratif hiérarchique et maintien de la requête en reconsidération – avec la possibilité de présenter directement un recours contentieux-administratif. Le système de garanties comprend également un régime de sanctions vaste et diversifié ainsi que l'intervention de divers organes pour évaluer la mise en application de la loi.

Ce système de garanties réserve un rôle capital à la Commission de garanties du droit d'accès à l'information publique – pour garantir le droit d'accès – tout en attribuant aussi un rôle majeur au Médiateur en ce qui concerne l'évaluation de la mise en application de la loi. En outre, le système est complété par l'intervention d'autres institutions comme : la Cour des Comptes (catalane), l'Office (catalan) de Lutte anti-fraude et l'Autorité catalane de Protection des Données, dans l'exercice des fonctions qui leur sont attribuées, et la Commission du Conseil juridique, en ce qui concerne le régime de sanctions.

La Commission de garanties du droit d'accès à l'information publique est constituée en tant que garante du droit d'accès à l'information publique et en tant que mécanisme agile et souple, gratuit et proche des citoyens qui souhaiteraient s'opposer aux décisions prises en matière de droit d'accès et exercer leur droit d'accès effectif à la documentation ou à l'information demandée.

La composition et le fonctionnement précis de la Commission sont fixés par un règlement (régissant son organisation et son fonctionnement) qui fera l'objet d'un décret – en cours d'adoption – du Gouvernement catalan, et qui, par une procédure exceptionnelle, doit être soumis préalablement au Parlement de la Catalogne, celui-ci étant l'institution à laquelle il revient de nommer les membres de ladite Commission et d'émettre un avis contraignant relatif aux éléments définissant l'indépendance de l'organe.

Cet article analyse les différents instruments qui composent ce système pluriel de garanties, dont le but principal est de garantir le droit d'accès à l'information publique et la publicité active ainsi que les autres biens juridiques protégés par la loi 19/2014 ; ceci afin de faciliter l'exercice desdits droits de la part des citoyens et aussi d'accompagner les administrations, et les autres sujets impliqués, dans ce processus de transition vers une nouvelle culture administrative et de fonctionnement des pouvoirs publics, en d'autres termes, vers la transparence et le bon gouvernement.

Les relacions entre el Govern i el Parlament a la Generalitat de Catalunya: organització i funcions dins d'un context de transparència

Ramon Prat Bofill

Subdirector general de Relacions amb el Parlament

És llicenciat en Dret i en Filosofia i Lletres, i catedràtic d'ensenyament secundari. Col·legiat no exercent a l'Il·lustre Col·legi de l'Advocacia de Barcelona.

Va ser assessor tècnic al Departament d'Ensenyament i responsable de l'Àrea d'Afers Parlamentaris Interdepartamentals. Des de l'any 2004 és el subdirector general de Relacions amb el Parlament.



1. Introducció
2. Període de 1979 a 1999
 - 2.1. Aspectes organitzatius
 - 2.2. La gestió del control i impuls parlamentari
3. Període de 1999 a l'actualitat
 - 3.1. Reorganització a l'inici de la sisena legislatura
 - 3.2. Nova organització de l'estructura encarregada de les relacions amb el Parlament
 - 3.3. L'estudi, la publicitat i la formació
 - 3.4. L'estructura organitzativa en els darrers deu anys
4. Perspectiva de futur

1. Introducció

El sistema d'institucions que configuren la Generalitat de Catalunya definit a l'Estatut d'autonomia (EAC) de 2006 està constituït pel Parlament, la Presidència de la Generalitat, el Govern, el Consell de Garanties Estatutàries, el Síndic de Greuges, la Sindicatura de Comptes i el Consell de l'Audiovisual de Catalunya. El Parlament és la institució representativa i legislativa de Catalunya, que alhora aprova els pressupostos de la Generalitat i controla i impulsa l'acció política i de govern.

El president o presidenta de la Generalitat és elegit pel Parlament després de superar un procés d'investidura. Un cop nomenat i feta la presa de possessió del càrrec, el president o

presidenta designa els membres del Govern. Com a dipositaris de la confiança política del Parlament, el president o presidenta i els membres del Govern responen políticament davant d'aquesta institució de forma solidària, sens perjudici de la responsabilitat directa de cadascun d'ells (art. 74.1 de l'EAC).

La naturalesa de la relació entre el Parlament i el Govern sorgida arran de la investidura del president o presidenta, que té la seva expressió en la funció parlamentària de controlar i impulsar l'acció política i de govern justifica que s'inclogui un capítol dedicat exclusivament a regular les relacions entre aquestes dues institucions en el títol de l'Estatut destinat a les institucions. Aquest capítol, el IV, té els elements que fonamenten legalment

l'establiment d'un sistema d'instruments i de procediments parlamentaris que fan possible l'exercici del control i impuls de l'acció de govern i també l'exercici de la responsabilitat política del president o presidenta i dels consellers.

La naturalesa de la relació entre el Parlament i el Govern sorgida arran de la investidura del president o presidenta justifica un sistema d'instruments i procediments parlamentaris per controlar i impulsar l'acció de govern

Aquest sistema de relacions institucionals construït sobre el conjunt de principis i normes previstes a l'Estatut fa necessari que el Govern atribueixi la coordinació de les funcions que se'n deriven a algun dels departaments que conformen l'Administració de la Generalitat.

Des del restabliment de la Generalitat Catalunya i la represa de l'activitat parlamentària l'abril de 1980, l'exercici de les funcions inherents a les relacions del Govern amb el Parlament s'ha dut a terme mitjançant unitats diferents i ha evolucionat fins al sistema actual.

Aquest article té per objecte descriure aquesta progressió i la manera com s'ha materialitzat en el temps, i deixar constància del valor aportat al llarg d'aquests trenta-cinc anys en l'exercici d'aquesta activitat, sense deixar d'indicar quines actituds i activitats ajudarien a avançar pel camí de la millora i de la transformació cap a un sistema adaptat a les necessitats i exigències que s'albiren essencials en el futur polític proper.

2. Període de 1979 a 1999

2.1. Aspectes organitzatius

El primer Govern de la Generalitat de la I legislatura es va formar arran de les eleccions al Parlament de Catalunya del 20 de març de 1980. Aquest Govern, el primer des de l'aprovació de l'Estatut i precedit només pel provisional que va presidir Josep Tarradellas, es va estructurar d'acord amb les disposicions del Decret de 8 de maig de 1980 i va distribuir les competències i funcions dels departaments mitjançant el Decret 77/1980, de 6 de juny, de

reestructuració de determinats òrgans de la Generalitat. Cap d'aquestes normes es va referir expressament a les relacions entre el Govern i el Parlament.

L'any 1993 s'encarreguen per primera vegada a un departament les funcions de seguiment de les relacions amb el Parlament

L'any 1993, ja a la quarta legislatura, es va encarregar per primera vegada i de manera expressa a un departament el seguiment de les relacions amb el Parlament. Concretament, el Decret 152/1993, d'1 de juny, de reestructuració del Departament de la Presidència va incloure específicament entre les seves funcions el seguiment de les relacions amb el Parlament i va crear el Gabinet de Relacions Institucionals, adscrit a la Direcció General de Coordinació i Seguiment Sectorial, amb funcions de coordinació i seguiment de les actuacions en matèria de relacions del Departament de la Presidència amb institucions i entitats, sense enunciar el contingut precís d'aquestes relacions.

Gairebé dos anys després, i uns mesos abans d'acabar la quarta legislatura, el Decret 155/1995, de 16 de maig, va crear la Secretaria del Govern i de Relacions amb el Parlament adscrita al Departament de la Presidència. Al capdavant de la unitat, hi actuava el secretari del Govern i de Relacions amb el Parlament, sota la direcció del president de la Generalitat. En aquest cas, es van concretar el contingut d'aquestes funcions, ja que es van assignar a la Secretaria de Govern i de Relacions amb el Parlament, entre altres funcions, les següents: «la coordinació, l'assistència i el suport a les relacions del Govern amb el Parlament i també el seguiment del compliment dels compromisos parlamentaris adquirits pel Govern, l'assistència a les reunions de la Junta de Portaveus del Parlament de Catalunya, de conformitat amb el que estableixi el Reglament del Parlament,¹ i la coordinació, la comunica-

1. L'article 23 del primer Reglament del Parlament, aprovat el 24 de juliol de 1980 (BOPC núm. 7 de 29 de juliol de 1980), preveia l'assistència d'un representant del Consell Executiu a les sessions de la Junta de Portaveus. El Text refós de 1987 i el Reglament de 2006 han mantingut aquesta previsió. L'assistència amb veu i

ció i la informació amb els departaments en relació amb l'estudi i compliment del control parlamentari». Per tal de coordinar i impulsar aquestes funcions, el mateix Decret va crear la Subdirecció General de Seguiment de les Relacions amb el Parlament, i va atribuir concretament l'assistència tècnica i administrativa a la Secretaria del Govern i de Relacions amb el Parlament en les tres funcions indicades anteriorment i al seguiment del control parlamentari. Aquesta subdirecció, però, va quedar suprimida gairebé un any després pel Decret 137/1996, de 30 d'abril, de reestructuració del Departament de la Presidència, i les seves funcions van ser assumides directament per la Secretaria.

cret 31/1998, de 4 de febrer, de reestructuració parcial del Departament de la Presidència, que va donar un nou disseny a les funcions parlamentàries, amb una nova denominació de la Direcció General d'Afers Interdepartamentals, que va passar a denominar-se Direcció General d'Afers Interdepartamentals i de Relacions amb el Parlament, i a la qual se li van atribuir, entre altres funcions, «la comunicació, la coordinació i la informació amb els departaments en relació amb l'estudi i el compliment del control parlamentari i la supervisió de la tramitació de totes les iniciatives parlamentàries». Alhora, el Decret encarregava al director general d'Afers Interdepartamentals i de Relacions amb el Parlament la



*Sala de reunió de la Mesa del Parlament
i de la Junta de Portaveus
Foto: DGRIP*

L'organització de la coordinació de l'activitat parlamentària va tenir encara en el període descrit una darrera modificació dins del Departament de la Presidència, en virtut del De-

sense vot d'un membre del Govern a les sessions d'aquest òrgan s'explica per la necessitat de la Junta de Portaveus de conèixer directament les peticions del Govern d'inclusió d'assumptes amb caràcter prioritari a l'ordre del dia, facultat atribuïda al Govern i ja prevista a l'article 61 del primer Reglament, de 1980. Entre aquests assumptes hi hauria els projectes de llei i les compareixences del president o presidenta, principalment.

suplència del secretari del Govern i de Relacions amb el Parlament en l'assistència a les reunions de la Junta de Portaveus en els supòsits previstos en aquesta mateixa norma reglamentària. En atribuir aquestes funcions concretes a la Direcció General, hem d'entendre que les de coordinació, assistència i suport a les relacions del Govern amb el Parlament i el seguiment dels compromisos par-

lamentaris adquirits pel Govern van quedar tàcitament atribuïdes a la Secretaria General.

2.2. La gestió del control i impuls parlamentari

Feta la descripció organitzativa, vegem com es va materialitzar l'exercici de les funcions parlamentàries al llarg d'aquest període de vint anys.

Des de l'any 1980, els departaments han respost directament les qüestions parlamentàries de la seva competència

El maig de 1980, es va definir per primera vegada el procediment que seguiria el Govern per respondre les preguntes provinents del Parlament.² Aquest procediment distingia, tal com ja es preveia en l'elaboració del Projecte de Reglament interior del Parlament de Catalunya³ —distinció que, finalment, no va mantenir el Reglament aprovat el 24 de juliol de 1980—,⁴ entre les preguntes dirigides a un departament concret i les dirigides al Consell Executiu. Es va determinar que les preguntes adreçades a un departament s'enviarien al conseller corresponent tan bon punt es rebes-sin del Parlament. D'altra banda, les preguntes que anessin dirigides al Consell Executiu s'inclourien a l'ordre del dia de la sessió immediata del Consell Tècnic, el qual decidiria a quin departament quedava assignada cada pregunta segons la matèria. Per acabar, es va indicar que, a l'ordre del dia de cadascuna de les sessions del Consell Executiu hi figuraria un

punt destinat a tractar sobre les preguntes parlamentàries i que a l'acta de les sessions s'hi faria constar la ratificació de l'assignació de les preguntes per part del Consell Tècnic, així com el coneixement que cada conseller tenia de les preguntes.⁵

En aquestes sessions del Consell Tècnic —la primera va tenir lloc el 2 de juny de 1980—, es prenia coneixement, entre altres qüestions, de les preguntes parlamentàries dirigides a un departament concret i es decidia a quin departament s'assignava cadascuna de les preguntes dirigides al Consell Executiu. Es feia constar en acta el conjunt de les assignacions.

El procediment establert pel Govern a partir de la distinció entre preguntes dirigides a un departament concret i preguntes dirigides al Consell Executiu va perdre el seu sentit amb l'entrada en vigor del Reglament del Parlament aprovat el 24 de juliol de 1980, que no va diferenciar entre aquests dos tipus de preguntes. Com a conseqüència, el desembre de 1980 el Govern va convenir que en cada sessió es decidiria quins consellers assumien les respostes a les preguntes parlamentàries.

Sobre la forma com el Govern va gestionar internament aquestes preguntes, una fórmula podia haver estat la de centralitzar les respostes en una unitat propera a la presidència, com ho fa el Govern d'Espanya; una altra manera —l'escollida en aquell moment d'inici d'activitats i que s'ha anat mantenint en certa manera fins a l'actualitat— va ser assignar les preguntes als departaments per raó de les seves competències i que fos el responsable departamental qui elaborés, signés i trametés la resposta al Parlament. Res no obstava, però, a l'adopció d'un sistema de coordinació i resposta de totes les preguntes amb resposta escrita i peticions d'informació per part d'una unitat específica per a tot el Govern.⁶

2. L'article 30.1 de l'Estatut d'autonomia de Catalunya de 1979 establia ja l'impuls i control de l'acció política i de govern com una de les funcions essencials del Parlament.

3. El primer Reglament del Parlament de Catalunya, de 1980, va tenir l'origen en el Projecte de reglament interior del Parlament de Catalunya, elaborat per una ponència elegida el 29 d'abril del mateix any.

4. L'article 127 del Reglament del Parlament de Catalunya de 1980 va preveure finalment només la possibilitat de formular preguntes al Consell Executiu i no la de formular-les directament a cadascun dels seus membres com figurava a l'article 126.1 del Projecte de reglament. No obstant això, a la pràctica, i fins a començaments de la tercera legislatura, els diputats van distingir, a l'hora de formular-les, entre preguntes al Consell Executiu i preguntes als consellers.

5. El Consell Tècnic, format pels secretaris generals de cada departament, es va crear amb l'encàrrec de celebrar reunions tècniques preparatòries de les sessions del Consell Executiu.

6. Potser va condicionar també l'adopció d'aquest sistema descentralitzat de respostes el fet de tenir durant uns anys un departament de la Presidència sense conse-

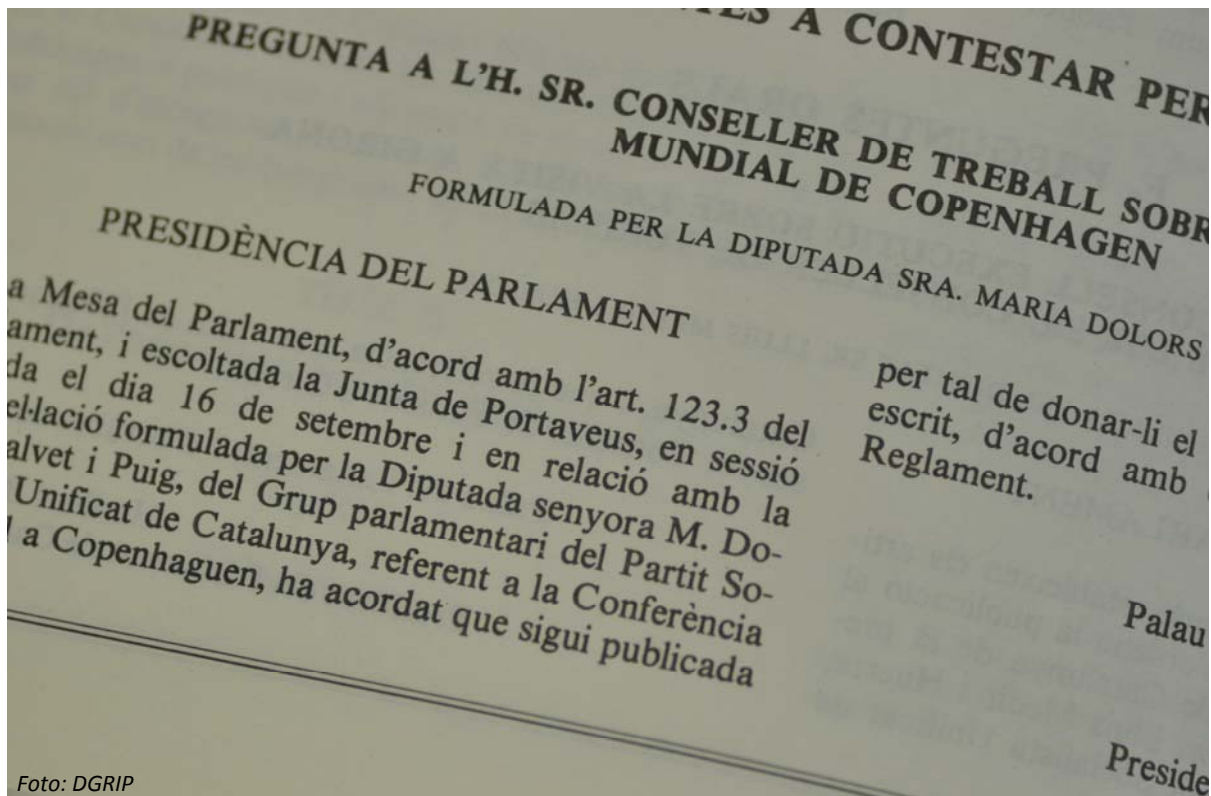


Foto: DGRIP

La primera pregunta parlamentària formulada per escrit va ser la publicada el 10 d'octubre de 1980. Aquesta pregunta, relativa a la Conferència Mundial de Copenhaguen, va ser formulada per la diputada M. Dolors Calvet i Puig, del Grup Parlamentari del Partit Socialista Unificat de Catalunya, i anava dirigida al conseller de Treball. Va ser resposta pel mateix conseller, el senyor Joan Rigol Roig, el 16 d'octubre següent.⁷ La primera pregunta formulada oralment va ser sobre la visita a Girona del conseller de Comerç i Turisme i la va contestar el mateix conseller, el senyor Francesc Sanuy Gistau, en la sessió plenària del 30 de setembre de 1980.

I més enllà de les preguntes, com es va gestionar tota l'altra activitat parlamentària? Cal tenir present que el Govern també és objecte de control i impuls parlamentari mitjançant altres instruments, especialment en ocasió de

les sessions plenàries.⁸ Com es va actuar, en aquesta primera etapa que ara descrivim, a l'hora de gestionar les iniciatives de control i d'impuls que es tramitaven en els plens? En aquests casos, l'oficial major del Parlament comunicava al secretari general de la Presidència les interpel·lacions i les preguntes amb resposta oral presentades pels grups parlamentaris, i aquesta unitat les comunicava directament als consellers responsables del departament competent en la matèria objecte de cada iniciativa. Qualsevol incidència posterior a aquesta assignació, com podia ser el dubte, l'oportunitat o l'encert en l'assignació feta,⁹ es resolien entre consellers o en ocasió d'una sessió del Govern o del Consell Tècnic, almenys durant els primers anys sense la in-

l·ler al capdavant que pogués coordinar les respostes i signar totes les respostes parlamentàries.

7. La pregunta que s'havia de contestar per escrit tingué l'origen en una interpel·lació sobre el mateix títol, tramitada finalment com a pregunta per ordre de la Mesa del Parlament, en aplicació de l'article 123.3 del Reglament del Parlament, atès que no tenia el contingut propi d'una interpel·lació.

8. Tradicionalment, els plens del Parlament són el reflex i la manifestació pública de l'exercici de les funcions atribuïdes a la cambra. D'aquí ve que els ordres del dia tinguin generalment una part destinada a les tramitacions legislatives, una altra parta dedicada al control del Govern i una tercera destinada a la tramitació d'iniciatives d'impuls de l'acció política, a banda d'altres tramitacions específiques pròpies de l'activitat institucional (debats d'informes, designacions, composició d'òrgans, aprovació de comptes, entre altres).

9. Cal tenir present que els títols d'interpel·lacions solen ser molt generals i per això poc precisos quant al que realment el diputat o diputada acabarà plantejant.

termediació de cap unitat específica dedicada a aquesta activitat parlamentària del Govern.

***Des d'una perspectiva general,
fins a l'octubre de 1999 les relacions
amb el Parlament es van coordinar
des del Departament de la Presidència***

En síntesi, i des d'una perspectiva general, les relacions entre el Govern i el Parlament fins al final de la cinquena legislatura, l'octubre de 1999, van ser coordinades per la Secretaria General de la Presidència i posteriorment per la Secretaria General de la Presidència i de Relacions amb el Parlament.¹⁰ Aquestes unitats es van fer càrrec del seguiment i coordinació del control i impuls parlamentari de l'acció de govern, gestió que durant aquells anys quedava circumscrita a la recepció de les iniciatives parlamentàries admeses a tràmit per la Mesa del Parlament i les aprovades pel Ple o per les comissions (principalment les preguntes amb resposta escrita, les sol·licituds d'informació, les mocions i les resolucions) i l'assignació d'aquestes iniciatives parlamentàries als departaments segons la matèria de què eren objecte. L'assignació d'aquestes iniciatives es comunicava al Consell Tècnic, constituït pels secretaris generals, que hi donaven la seva conformitat o bé resolien, si es donava el cas, quin departament s'havia de fer càrrec de donar compliment a alguna determinada iniciativa. L'acta de les sessions del Consell Tècnic van incloure, des d'un principi, la llista de les iniciatives parlamentàries amb la indicació del departament que es feia càrrec de tramitar-les.

3. Període de 1999 a l'actualitat

3.1. Reorganització a l'inici de la sisena legislatura

La sisena legislatura va començar amb una nova orientació i amb un impuls notable en l'activitat parlamentària del Govern. La distribució de responsabilitats departamentals dins de la federació de Convergència i Unió, que havia guanyat les eleccions del 17 d'octubre

de 1999, va portar Josep Antoni Duran i Lleida al capdavant del Departament de Governació i Relacions Institucionals. El Departament, per la significació política de Duran i Lleida en la legislatura que ja s'apuntava com la darrera del president Jordi Pujol, i pel seu paper de diputat al Parlament, va adquirir un relleu polític molt important dins del Govern de la Generalitat. En efecte, si examinem les competències del nou Departament de Governació i Relacions Institucionals a l'inici de la sisena legislatura,¹¹ sembla que el Govern de la Generalitat passés a tenir, de facto, una certa bicefàlia política.¹² Mentre que corresponien al Departament de la Presidència, com a més rellevants, les funcions de suport directe al president de la Generalitat, les funcions de secretaria del Govern, la direcció i coordinació jurídica, la difusió de l'activitat del govern, l'exercici de les competències en matèria d'universitats, recerca i política juvenil, i l'impuls de l'organització administrativa de la Generalitat, s'atribuïen al Departament de Governació i Relacions Institucionals una gran part de les competències que comportaven interlocució amb totes les administracions autonòmiques i d'àmbit espanyol. Fins i tot el nou Departament tenia funcions de suport a l'acció exterior de la Generalitat. Aquestes funcions tan àmplies incloïen les relacions del Govern amb el Parlament¹³ i les altres relacions institucionals de la seva competència, la coordinació amb l'Administració local, les re-

11. Vegeu el Decret 297/1999, de 26 de novembre, de creació i reorganització de departaments de l'Administració de la Generalitat de Catalunya (DOGC núm. 3025, de 29.11.1999).

12. El caràcter bicèfal només ho era de fet, però no pas per l'estructura ni per l'organització. Tinguem present que formalment el Departament de Governació i Relacions Institucionals, tot i ocupar el segon lloc en la jerarquia departamental, era un departament més i no tenia atribucions de vicepresidència ni de conselleria en cap, com apareixerien en governs posteriors.

13. Aquesta atribució de funcions també abastava les funcions que en relació amb el Parlament havien correspost fins aleshores a la Secretaria de Govern i de Relacions amb el Parlament, i en concret l'assistència a les sessions de la Junta de Portaveus en representació del Govern, la coordinació, l'assistència i el suport a les relacions del Govern amb el Parlament, el seguiment del compliment dels compromisos parlamentaris adquirits pel Govern i l'estudi i el seguiment del compliment del control parlamentari.

10. El Departament de la Presidència no va tenir conseller fins a la cinquena legislatura. El Decret 3/1996, d'11 de gener, va nomenar el senyor Xavier Trias i Vidal de Llobatera conseller de la Presidència.

lacions amb el Conselh Generau d'Aran i l'exercici de les funcions de presidència de la representació catalana a la Comissió Mixta de Transferències Estat-Generalitat.¹⁴

A la sisena legislatura es va donar una nova orientació i impuls a l'activitat parlamentària del Govern i les funcions de seguiment i coordinació es van assignar al Departament de Governació i Relacions Institucionals

Per tal d'exercir les competències en matèria de relacions amb el Parlament, el Departament de Governació i Relacions Institucionals va incloure en la seva estructura la Direcció General de Relacions amb el Parlament, unitat administrativa que va fer-se càrrec de totes les funcions parlamentàries descrites fins ara i també del manteniment de les relacions de caràcter polític i administratiu entre la Generalitat i el Conselh Generau d'Aran.¹⁵

seva acció política. Del novembre de 1999 al febrer de 2002, es va treballar per millorar els resultats dels treballs i la rapidesa de les assignacions de preguntes, sol·licituds d'informació dels diputats i altres iniciatives parlamentàries als departaments; es va procurar una millor coordinació en la preparació de respostes a preguntes que afectessin competències de més d'un departament, i es van fer accions per a un millor i més acurat seguiment del compliment dels terminis de resposta i d'emissió dels informes de retiment de comptes de les mocions i resolucions aprovades pel Parlament. Des de l'inici de la sisena legislatura, es van anar reforçant els instruments per garantir aquesta bona coordinació de l'activitat parlamentària amb un ús progressiu i intensiu dels instruments de comunicació electrònica i amb una millora de les funcionalitats i de la tècnica d'utilització de l'aplicació informàtica de control de les iniciatives parla-



El fet que el Departament de Governació i Relacions Institucionals, a través d'una direcció general dedicada específicament a les funcions parlamentàries, assumís aquestes competències va fer possible, de seguida, una millor coordinació i seguiment del control parlamentari del Govern i de l'impuls de la

mentàries. També es van mantenir les reunions quinzenals dels responsables de relacions institucionals de cada departament que ja es feien en la legislatura anterior i que tenien generalment per objecte tractar de les assignacions fetes, demanar suports en les respostes quan s'esqueia, fer repàs dels compliments de terminis de resposta i acordar criteris de resposta en supòsits de preguntes que afectaven competències de diferents departaments o bé que tractaven sobre matèries compartides o transversals. En aquell període, es van començar a elaborar de manera periòdica informes i balanços sobre l'activitat parlamentària que mantenien els departaments al dia

14. El Departament de Governació i Relacions Institucionals tenia també funcions de naturalesa més administrativa, com ara les relatives a la direcció, l'impuls i el desenvolupament de les polítiques de recursos humans de la Generalitat, així com les funcions de coordinació electoral.

15. Relacions previstes i regulades a la Llei 16/1990, de 13 de juliol, sobre el règim especial de la Vall d'Aran.

de les sessions celebrades al Parlament, de les lleis aprovades, dels projectes de llei en tramitació al Parlament i d'informació estadística de les iniciatives parlamentàries assignades a cada departament. En aquests informes es feien anàlisis de les iniciatives per grups parlamentaris, per departaments, per matèries i posant en contrast aquestes xifres amb les de legislatures anteriors.

3.2. Nova organització de l'estructura encarregada de les relacions amb el Parlament

El pas endavant de més abast en la millora del seguiment de l'activitat parlamentària i de les relacions entre el Govern i el Parlament es va produir arran del Decret 32/2002, de 5 de febrer, de reestructuració del Departament de Governació i Relacions Institucionals, que va donar lloc, entre altres novetats, a una reestructuració de l'organització de la Direcció General de Relacions amb el Parlament, a una millor definició i major concreció de les seves funcions, i a la creació de la Comissió Interdepartamental de Relacions Govern-Parlament.

El 2002 es va donar un pas endavant en el seguiment de l'activitat parlamentària del Govern amb la creació de la Comissió Interdepartamental de Relacions Govern-Parlament (CIRGP)

La primera novetat va consistir en l'atribució directa a aquesta Direcció General de l'exercici de les funcions inherents a les relacions entre el Govern i el Parlament. Per fer-lo efectiu, va dotar aquesta unitat de dues àrees funcionals de nova creació. La primera, l'Àrea d'Afers Parlamentaris Interdepartamentals, tenia al seu càrrec una llista de funcions parlamentàries amb un alt grau d'especificació, cosa que d'una banda recollia el que a la pràctica ja s'estava duent a terme i, de l'altra, donava lloc a l'especialització d'aquestes funcions. Les funcions que el Decret va atribuir a l'Àrea d'Afers Parlamentaris Interdepartamentals van ser, en concret, les següents: coordinar els diferents departaments de la Generalitat en relació amb l'activitat parlamentària i donar-los suport i assessorament; donar suport al titular de la Direcció General en la seva funció d'actuar com a interlocutor dels diferents

departaments amb el Parlament; assignar les iniciatives parlamentàries adreçades al Govern, d'acord amb les directrius del titular de la Direcció General; elaborar informes i respostes a les iniciatives parlamentàries d'àmbit interdepartamental; fer el seguiment, l'anàlisi i l'estudi de les iniciatives parlamentàries, i informar, comunicar i difondre l'activitat del Govern relacionada amb el Parlament, a més de les funcions que li pogués encarregar la persona titular de la Direcció General. La segona Àrea, la d'Afers Parlamentaris del Departament de Governació i Relacions Institucionals, va rebre l'encàrrec d'elaborar els informes i les respostes a les iniciatives parlamentàries sobre matèries del Departament, donar suport a les diferents unitats del Departament en tot allò relacionat amb l'activitat parlamentària, i fer el seguiment de les iniciatives parlamentàries amb mandats adreçats al Departament i de les iniciatives parlamentàries tramitades a les Corts Generals que afectin competències del Departament.

La segona novetat, també de gran rellevància, va consistir en la creació de la Comissió Interdepartamental de Relacions Govern-Parlament (CIRGP), adscrita a la Direcció General de Relacions amb el Parlament. Aquesta disposició donava, de fet, carta de naturalesa i atribuïa funcions específiques a l'equip de persones responsables de relacions institucionals o amb el Parlament¹⁶ de cadascun dels departaments de la Generalitat, que acostumava a reunir-se periòdicament per prendre coneixement general de l'activitat parlamentària i tractar sobre la resposta a les iniciatives parlamentàries de control i impuls als departaments admeses a tràmit per la Mesa del Parlament. D'acord amb la norma de creació, aquesta Comissió Interdepartamental va estar

16. Els llocs de treball de cap de l'Oficina de Relacions Institucionals actuals no van tenir una denominació unificada fins a l'inici de la novena legislatura, amb la publicació de l'Acord GOV/8/2011 pel qual s'estableix el nombre de llocs de treball reservat a personal eventual i es regulen determinats aspectes del seu règim. Anteriorment havien tingut denominacions diferents segons els departaments: cap de Relacions Institucionals, cap de l'Oficina de Relacions institucionals, responsable d'Assumptes Parlamentaris, responsable de Qüestions Parlamentàries i responsable de Relacions amb el Parlament, entre altres.

formada pels caps de gabinet dels diferents departaments de la Generalitat, tot i que la mateixa norma va autoritzar a delegar l'assistència a les sessions als responsables de les qüestions parlamentàries —els caps actuals de les oficines de Relacions Institucionals. Tret de comptades excepcions, sempre han assistit i assisteixen a les sessions de la CIRGP els caps de Relacions Institucionals, que són, de fet, les persones que tenen al seu càrrec el control i la gestió de l'activitat parlamentària del seu departament.

La Comissió Interdepartamental desplega funcions de coordinació i d'intercanvi d'informació i estableix criteris sobre les qüestions parlamentàries; es reuneix quinzenalment durant els períodes de sessions del Parlament

El pas del temps ha demostrat l'efectivitat d'aquesta Comissió i l'acompliment de la voluntat expressada per la directora general en el moment de constituir-se. La CIRGP ha estat i és un organisme fonamental en l'activitat

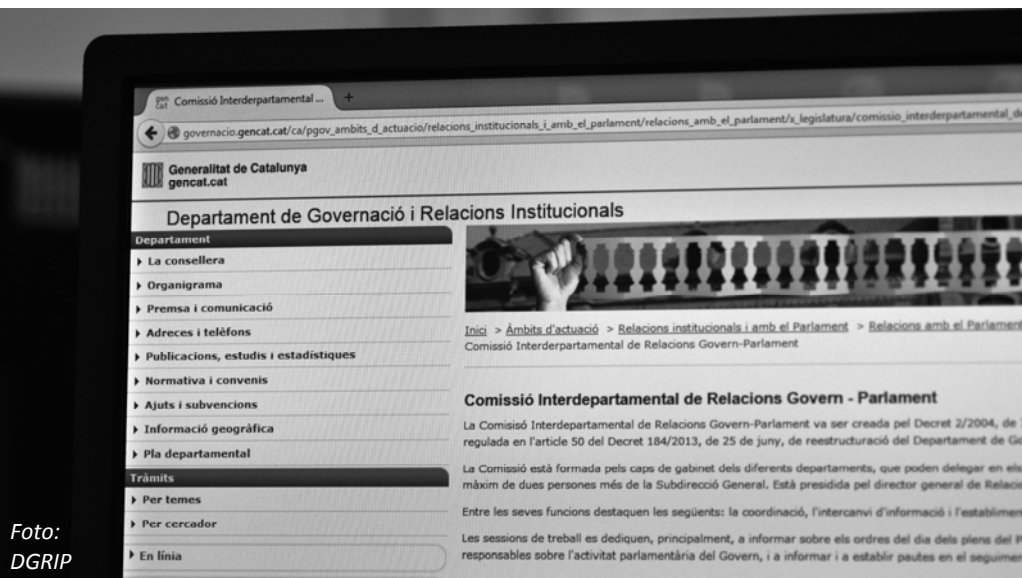
parlamentària del Govern, perquè ha fet possible que el treball derivat de l'exercici de la funció parlamentària de control i impuls de l'acció de govern l'hagi portat sempre un equip sòlid i ben coordinat, amb criteris unificats i compartits, i amb una voluntat permanent de millora dels resultats. La comunicació fluida entre tots els membres de la CIRGP, o el que és el mateix, entre tots els departaments, ha facilitat la comunicació permanent entre tots els mem-

bres de l'equip de responsables de les relacions amb el Parlament, l'adequada coordinació en l'elaboració de les respostes sobre preguntes o interpellacions relatives a matèries transversals o que afecten diferents departaments, la participació necessària en el compliment dels mandats parlamentaris i una actuació coordinada i solidària en l'activitat del Govern al Parlament, tant davant del Ple com de les comissions.

3.3. L'estudi, la publicitat i la formació

L'activitat parlamentària del Govern va incorporar, també en la sisena legislatura, tres nous components molt convenientes per a la bona gestió: el de l'estudi i publicitat dels treballs parlamentaris, el de la formació per a la millora de la qualitat i el de la millora de les tasques de suport al Govern.

Pel que fa a l'estudi i la publicitat, la Direcció General de Relacions amb el Parlament va



El Decret 32/2002 va atribuir a la Comissió Interdepartamental de Relacions Govern-Parlament les funcions de coordinació, intercanvi d'informació i establiment de criteris en relació amb les qüestions parlamentàries, i va establir un sistema de reunions quinzenals amb caràcter ordinari durant els períodes de sessions del Parlament de Catalunya. El 26 de febrer de 2002, pocs dies després de l'entrada en vigor del Decret anterior, va tenir lloc la reunió de constitució de la CIRGP. En aquella sessió, l'aleshores directora general de Relacions amb el Parlament va expressar la voluntat que aquesta Comissió fos un referent útil per al Govern, sobretot pel seu paper de fixar criteris homogenis en l'activitat de control parlamentari, i va justificar la integració dels caps de gabinet com a membres d'aquest òrgan pel component polític de l'activitat de la Comissió, per la necessitat de mantenir-los informats i per la conveniència d'integrar els gabinets dels consellers en el conjunt de les relacions parlamentàries.

crear la publicació *Activitat parlamentària*, de periodicitat inicialment semestral, destinada a difondre balanços periòdics de l'activitat parlamentària del Govern, a analitzar algunes lleis especialment significatives aprovades i a publicar articles d'estudi i anàlisi sobre assumptes d'actualitat política del Govern o del Parlament. Del gener del 2001 fins a l'actualitat, s'han publicat 28 números, alguns de monogràfics, dels quals podríem destacar, entre d'altres, els dedicats al nou Estatut d'autonomia de Catalunya, a la nova Llei sobre la iniciativa popular, als Guberns locals, a les polítiques socials, a les relacions intergovernamentals, a la Llei d'educació, al desenvolupament del Codi civil català o a les consultes populars.

A la sisena legislatura es va afegir un nou component a l'activitat parlamentària del Govern: l'activitat formadora o pedagògica per millorar la qualitat dels treballs

El segon dels components nous de l'activitat parlamentària del Govern en la sisena legislatura, el de l'activitat formadora o pedagògica, ha tingut també continuïtat al llarg dels anys, perquè els resultats obtinguts des del principi mateix van demostrar-ne la necessitat i eficàcia. Els cursos eren i són cada vegada més necessaris per afavorir millorar la feina de les persones que col·laboren des dels diferents departaments en l'elaboració de respostes i d'informes parlamentaris. Els cursos, organitzats conjuntament amb l'Escola d'Administració Pública de Catalunya, han anat ampliant l'objecte i finalitats al llarg d'aquests darrers quinze anys per tal d'abastar progressivament al conjunt de les actuacions d'àmbit parlamentari del Govern. El primer dels cursos, esdevingut ja un clàssic, és el dedicat a tractar sobre la tramitació de les iniciatives parlamentàries, amb un interès especial en el coneixement i pràctica dels instruments de què els parlamentaris se serveixen per a exercir aquestes funcions. El segon d'aquests cursos, dut a terme ja en cinc ocasions, té per objecte aprofundir en el coneixement dels registres lingüístics emprats en les respostes parlamentàries i a obtenir uns coneixements adequats en l'ús de la llengua que garanteixin la correcció lingüística dels escrits que el Go-

vern adreça al Parlament. El darrer, organitzat més recentment i amb una demanda creixent, és el dedicat a tractar sobre tot el procediment d'elaboració de les lleis, des del moment que el Govern aprova la memòria prèvia dels avantprojectes fins que el Parlament aprova la llei.

El tercer d'aquests components que es van introduir per millorar el conjunt de la gestió va ser l'establiment d'un suport al Govern durant les sessions plenàries al Parlament. Amb aquesta acció es garantia una bona informació sobre la formació i el desenvolupament de l'ordre del dia, els canvis que s'hi produïen, els procediments de tramitació dels diferents punts i les previsions horàries de desenvolupament del Ple. Amb el transcurs dels anys, aquesta funció s'ha reforçat i ampliat i se n'ha millorat la qualitat. Avui, es procura mantenir el Govern perfectament informat de tot el que concerneix el desenvolupament de les sessions plenàries des del moment de la formació de l'ordre del dia, i es dona tot el suport necessari perquè pugui organitzar la seva activitat al Parlament durant les sessions plenàries.

3.4. L'estructura organitzativa en els darrers deu anys

La Direcció General de Relacions amb el Parlament va canviar de nom i d'estructura a l'inici de la setena legislatura. Arran del Decret 2/2004, de 7 de gener, d'estructuració del Departament de Relacions Institucionals i Participació, aquesta unitat directiva va passar a denominar-se Direcció General de Relacions Institucionals i a estructurar-se internament en dues subdireccions generals, la de Relacions Intergovernamentals i la de Relacions amb el Parlament, a la qual se li van assignar, amb algunes variacions, les funcions que fins aleshores havia tingut l'Àrea d'Afers Parlamentaris Interdepartamentals. Com a més remarcable, la nova subdirecció general va tenir dues noves funcions afegides: d'una banda, l'edició de publicacions, l'organització de jornades, seminaris i cursos sobre les relacions entre el Parlament i el Govern;¹⁷ i de l'altra, la promoció,

17. Aquesta funció, va substituir en certa manera la d'informar, comunicar i difondre l'activitat del Govern

coordinació i, si escau, l'adopció de mesures i disposicions necessàries per vetllar pel compliment de les recomanacions del Síndic de Greuges. La subdirecció general, però, va deixar de tenir assignada de manera expressa la funció d'elaborar informes i respostes a les iniciatives parlamentàries d'àmbit interdepartamental, funció que, no obstant això, ha continuat exercint de facto des d'aleshores, mitjançant l'Àrea d'Afers Parlamentaris del Departament de Governació i Relacions Institucionals per raons d'eficàcia i eficiència organitzativa.

Dins la línia de millores progressives, l'activitat parlamentària del Govern ha assumit noves funcions: l'edició de publicacions i l'organització de jornades, seminaris i cursos sobre les relacions Govern-Parlament

Parlament, amb la nova atribució, entre d'altres alienes a l'activitat parlamentària, d'exercir les funcions inherents a les relacions entre el Govern i el Consell de Garanties Estatutàries, que s'afegeix a la de les relacions amb el Síndic de Greuges, mantenint l'exercici de les funcions inherents a les relacions entre el Govern i el Parlament i encarregant a la persona titular d'aquesta Direcció General l'assistència a les reunions de la Junta de Portaveus del Parlament de Catalunya en representació del Govern.

En els darrers anys, les funcions parlamentàries dutes a terme per la DGRIP i l'SGRP han anat eixamplant progressivament el seu espai d'acció amb la mirada dirigida sempre a fer millor la feina. Amb aquesta finalitat, s'ha reforçat notablement el suport i informació al



Foto: DGRIP

Des de l'any 2004, s'han mantingut les funcions de la Subdirecció General de Relacions amb el Parlament. L'únic canvi ha estat el de la denominació de la Direcció General de Relacions Institucionals, que amb el Decret 21/2011 va passar a anomenar-se *Direcció General de Relacions Institucionals i amb el*

relacionada amb el Parlament, de caràcter més genèric, atribuïda a l'Àrea d'Afers Parlamentaris Interdepartamentals.

Govern durant les sessions plenàries, per tal d'harmonitzar de la millor manera possible les actuacions del Govern al Parlament amb la seva activitat política ordinària. També s'ha consolidat l'elaboració d'una informació parlamentària setmanal exhaustiva i detallada que s'inclou a l'ordre del dia de cada sessió del Govern i amb l'edició d'un observatori electrònic setmanal i d'un butlletí de Relacions Institucionals també en format electrònic. Però a més d'aquestes actuacions informatives, d'assessorament i de suport, s'ha posat la

mirada en la millora dels coneixements de les persones que d'una manera o altra, i des dels diferents departaments, intervenen en els treballs parlamentaris, sigui contribuint en l'elaboració dels projectes de llei o sigui participant en les tasques de control i impuls parlamentari. Aquesta voluntat de millora de la qualitat s'ha traduït en l'organització de cursos formatius, als quals s'ha fet referència anteriorment, i en l'organització de diferents xerrades col·loqui o conferències sobre assumptes del màxim interès¹⁸ en l'activitat parlamentària del Govern.

4. Perspectiva de futur

Passats trenta-cinc anys d'activitat parlamentària del Govern des del restabliment del Parlament, tenint present l'activitat cada vegada

més intensa i exigent en aquest àmbit i l'obligació d'ajustar els resultats als paràmetres de transparència vigents i a una exigència de rigor en els treballs i de coneixement cada vegada major en tot el que concerneix les relacions Govern-Parlament, s'imposa que en el futur més immediat s'orienti l'activitat cap a una intensificació de l'anàlisi de les iniciatives de control i de les seves respostes, i cap a una millora de les accions divulgatives i educatives en el camp de l'activitat parlamentària del Govern, accions que s'han d'inscriure en el marc de la transparència en la gestió i en els continguts, perquè tots els ciutadans coneguin què es fa, n'entenguin les raons i sàpiguen com es desenvolupen les relacions entre el Parlament i el Govern, com a garantia de la qualitat i l'enfortiment de la democràcia.

18. Com a exemple, les xerrades sobre diferents procediments legislatius, l'avaluació de la qualitat i de l'impacte normatiu, el dret dels diputats a obtenir informació, el control de govern al Congrés dels Diputats, les relacions amb el Síndic de Greuges, els informes de fiscalització de la Sindicatura de Comptes, el control del principi de subsidiarietat i els decrets llei, entre altres.

Les relacions entre el Govern i el Parlament a la Generalitat de Catalunya: organització i funcions dins d'un context de transparència

Ramon Prat Bofill

Subdirector general de Relacions amb el Parlament

El president o presidenta de la Generalitat i el Govern són responsables políticament davant del Parlament. La relació entre aquestes institucions comporta la necessitat d'establir un sistema de coordinació de l'activitat de control i impuls de l'acció de govern i de tota l'activitat del president o presidenta i dels membres del Govern al Parlament. Amb aquest objectiu ja des de la primera legislatura es duen a terme diverses actuacions i l'any 1993 es crea una unitat amb funcions específiques de seguiment d'aquestes relacions.

El creixement progressiu de les actuacions de control i impuls parlamentari comporta la necessitat cada vegada major de disposar d'una unitat al Govern amb capacitat de coordinar el conjunt de l'activitat parlamentària duta a terme des de tots els departaments. A l'inici de la sisena legislatura, l'any 1999, es crea una unitat directiva amb funcions expressos de seguiment i coordinació que es fa càrrec de totes les funcions parlamentàries. A partir d'aquest moment, i amb la creació, l'any 2002, de la Comissió Interdepartamental de Relacions Govern-Parlament s'aconsegueix establir un sistema eficaç, amb la participació de tots els departaments, que ha fet possible que el Govern de la Generalitat desenvolupi les seves relacions amb el Parlament amb agilitat, eficàcia i amb la garantia d'un seguiment adequat de l'activitat parlamentària de control i d'impuls de la seva acció política.

En els darrers anys, i de manera especial en el 2015, amb l'entrada de ple en la cultura de la transparència, es manifesta amb claredat l'efectivitat d'aquest model d'organització, així com la conveniència d'avançar en la tasca educativa en tot el que concerneix l'activitat parlamentària del Govern i a fer totes les accions necessàries per millorar-ne la qualitat i el rigor.

Es relacions entre eth Govèrn e eth Parlament ena Generalitat de Catalonha: organizacion e foncions laguens un contèxt de transparéncia

Ramon Prat Bofill

Sosdirector generau de Relacions damb eth Parlament

Eth president o presidenta dera Generalitat e eth Govèrn son responsables politicaments deuant eth Parlament. Era relacion entre aqueres institucions compòrte eth besonh d'establir un sistèma de coordinacion dera activitat de contraròtle e impuls dera accion de govèrn e de tota era activitat deth president o presidenta e des membres deth Govèrn en Parlament. Damb aquest objectiu ja a compdar dera prumèra legislatura s'amien a tèrme diuèrses accions e en 1993 se cree ua unitat damb foncions especificques de seguiment d'aqueres relacions.

Eth creishement progressiu des accions de contraròtle e impuls parlamentari compòrte eth besonh cada còp mès gran de disposar d'ua unitat en Govèrn damb capacitat de coordinar er ensemble dera activitat parlamentària amiada a tèrme en toti es departaments. A començament dera siesau legislatura, en 1999, se cree ua unitat directiva damb foncions exprèsses de seguiment e coordinacion que pren en cargue totes es foncions parlamentàries. A compdar d'aqueth moment, e damb era creacion, en 2002, dera Comission Interdepartamentau de Relacions Govèrn-Parlament s'artenh d'establir un sistèma eficaç, damb era participacion de toti es departaments, qu'a hèt possible qu'eth Govèrn dera Generalitat e desvolòpe es sues relacions damb eth Parlament damb agilitat, eficacitat e damb era garantia d'un seguiment adaptat dera activitat parlamentària de contraròtle e d'impuls dera sua accion politica.

Enes darrèri ans, e de manèra especiau en 2015, damb era entrada de plen ena cultura dera transparéncia, se manifèste damb claretat era efectivitat d'aqueth modèl d'organizacion, e tanben dera convenença d'auançar en prètzhèt educatiu en tot çò que tanh ara activitat parlamentària deth Govèrn e a hèr totes es accions de besonh entà melhorar-ne era qualitat e era rigor.

Las relaciones entre el Gobierno y el Parlamento a la Generalitat de Catalunya: organización y funciones dentro de un contexto de transparencia

Ramon Prat Bofill

Subdirector general de Relaciones con el Parlamento

El presidente o presidenta de la Generalitat y el Gobierno son responsables políticamente ante el Parlamento. La relación entre estas instituciones comporta la necesidad de establecer un sistema de coordinación de la actividad de control e impulso de la acción de gobierno y de toda la actividad del presidente y de los miembros del Gobierno en el Parlamento. Con este objetivo ya desde la primera legislatura se llevan a cabo varias actuaciones y en 1993 se crea una unidad con funciones específicas de seguimiento de estas relaciones.

El crecimiento progresivo de las actuaciones de control e impulso parlamentario comporta la necesidad cada vez mayor de disponer de una unidad al Gobierno con capacidad de coordinar el conjunto de la actividad parlamentaria llevada a cabo desde todos los departamentos. Al inicio de la sexta legislatura, el año 1999, se crea una unidad directiva con funciones expresas de seguimiento y coordinación que se hace cargo de todas las funciones parlamentarias. A partir de este momento, y con la creación, el año 2002, de la Comisión Interdepartamental de Relaciones Gobierno-Parlamento se consigue establecer un sistema eficaz con participación de todos los departamentos, que ha hecho posible que el Gobierno de la Generalitat desarrolle sus relaciones con el Parlamento con agilidad, eficacia y con la garantía de un seguimiento adecuado de la actividad parlamentaria de control y de impulso de su acción política.

En los últimos años, y de manera especial en el 2015, con la entrada de lleno en la cultura de la transparencia, se manifiesta con claridad la efectividad de este modelo de organización, así como la conveniencia de avanzar en la tarea educativa en todo el que concierne a la actividad parlamentaria del Gobierno y a hacer todas las acciones necesarias para mejorar la calidad y el rigor.

The relationships between the Executive Council and the Parliament in the Government of Catalonia: organisation and functions within a context of transparency

Ramon Prat Bofill

Deputy Director General of Relationships with Parliament

The president of the Government and Executive Council are politically accountable to Parliament. The relationship between these institutions requires the establishment of a system to coordinate the activity for the control and impulse of government action, and all activity by the president and members of the Executive Council in Parliament. Various activities have been taking place with this aim since the first term of office and, in 1993, a unit was created with specific functions for monitoring these relationships.

The progressive growth of actions of parliamentary control and impulse brings with it an increasing need for there to be a unit in the government with the capacity to coordinate all parliamentary activity carried out in all departments. A directive unit was created at the start of the sixth term of office in 1999. It has the express functions of monitoring and coordination and is in charge of all parliamentary functions. From that moment, and with the creation of the Interdepartmental Commission of Executive Council-Parliament Relationships in 2002, an efficient system was established with the participation of all departments. This made it possible for the Government's Executive Council to develop its relationships with the Parliament quickly and effectively, guaranteeing appropriate monitoring of parliamentary activity for the control and impulse of its political action.

With full introduction of the culture of transparency in recent years, and particularly in 2015, the effectiveness of this model of organisation has been clear, as has the benefit of making progress with the educational task in relation to the Executive Council's parliamentary activity, and taking all the necessary actions to improve its quality and rigour.

Les relations entre le Gouvernement et le Parlement catalans: organisation et fonctions dans un contexte de transparence

Ramon Prat Bofill

Sous-directeur général des Relations avec le Parlement

Le président, ou présidente, du Gouvernement catalan et le Gouvernement lui-même sont responsables, politiquement parlant, vis-à-vis du Parlement. Les relations entre ces institutions engendrent donc la nécessité d'établir un système de coordination de l'activité de contrôle et d'impulsion de l'action gouvernementale ainsi que de toute l'activité parlementaire du président, ou présidente, et des membres du gouvernement. C'est dans ce but que, depuis la première législature, diverses actions ont été menées, comme, en 1993, la création d'une unité dont la fonction spécifique était de réaliser le suivi de ces relations.

L'augmentation progressive des actions de contrôle et d'impulsion parlementaire a donné lieu à un besoin de plus en plus intense : disposer au sein du Gouvernement d'une unité à même de coordonner l'ensemble de l'action parlementaire menée par tous les ministères. Au début de la sixième législature, soit en 1999, une unité de direction a été créée, laquelle était expressément chargée des fonctions de suivi et de coordination de toutes les fonctions parlementaires. Dès lors, et avec la création, en 2002, de la Commission interministérielle des Relations Gouvernement-Parlement, on est parvenu à mettre en place un système efficace, qui compte sur la participation de tous les ministères et permet au Gouvernement catalan d'entretenir avec le Parlement des relations agiles et efficaces avec la garantie qu'un suivi approprié de l'activité parlementaire de contrôle et d'impulsion de son action politique est mené.

Au cours des dernières années, notamment en 2015, avec la pleine adhésion à la culture de la transparence, l'efficacité de ce modèle d'organisation apparaît dans toute sa clarté, de même que la nécessité de continuer le travail de formation relatif à toute l'activité parlementaire du Gouvernement et de réaliser toutes les actions nécessaires pour améliorer la qualité et la rigueur de celle-ci.

“La transparència és un canvi de paradigma en la relació entre els ciutadans i les institucions que no té marxa enrere”

Núria Bassols

*Comissionada per a la Transparència
i l'Accés a la Informació Pública*

Magistrada de la Sala Civil i Penal del Tribunal Superior de Justícia de Catalunya (TSJC) i jurista amb amplis coneixements en matèria de dret civil comú, dret civil català i dret penal, Núria Bassols acceptava el passat mes de febrer l'encàrrec del Govern de la Generalitat per coordinar el desplegament de la normativa catalana de transparència des del càrrec de Comissionada per a la Transparència i l'Accés a la Informació Pública. Núria Bassols es mostra convençuda de la potencialitat de la transparència com a eina per recuperar la confiança de la ciutadania en les seves institucions: “la cultura de la transparència ha arribat per quedar-se, no hi ha tornada enrere”.



1. Com definiria la Llei de transparència aprovada pel Parlament català respecte a les normes de la resta de països comunitaris en aquesta matèria?

La Llei de transparència que va aprovar el Parlament de Catalunya el desembre de l'any passat i que en molt bona part entra en vigor l'1 de juliol d'enguany és una de les més potents dels països del nostre entorn. Recordem que el text es va treballar a la cambra a través d'una proposició conjunta i que tots els grups parlamentaris van tenir ocasió de fer-hi les seves aportacions. Es va considerar, amb bon criteri, que la ciutadania demanava una llei molt exigent, que abastés els aspectes més amplis de l'actuació de l'Administració en relació amb tot allò que impliqués la gestió de fons públics. La legislació catalana de transparència és la més exigent dels estats del nostre entorn comunitari. És una evidència que la nostra cultura és diferent, per exemple, de la sueca, un país que compta amb una llei de llibertat d'informació que data de 1766, però ens sorprendria comprovar que el sistema d'obligació de transparència suec conté un munt d'excepcions que nosaltres no tenim previstes. El legislador català, amb molt d'encert, ha decidit implantar una norma molt

potent que, un cop tinguem assumida i incorporada a la nostra cultura, podrem modular en la línia dels països escandinaus.

2. La funció del Comissionat que vostè encapçala és coordinar el desplegament i la implantació de la legislació catalana de transparència, accés a la informació pública i bon govern. En general, quin balanç fa del grau d'implicació dels diversos subjectes obligats per la Llei?

Quan el Govern de la Generalitat em va proposar impulsar aquest canvi de paradigma envers la societat de la transparència encara no disposàvem d'una llei pròpia, fet que em va permetre posar el meu gra de sorra perquè fos molt exigent. Els subjectes obligats pel text són molts i molt diversos, no es tracta només de l'Administració de la Generalitat en sentit reduït, també hi figuren els ens locals, les universitats, el sector públic, les empreses que treballen pels ajuntaments, etc. En un principi, amb tota sinceritat, vaig percebre una certa manca d'entusiasme per part dels interlocutors, en sintonia amb la que es detectava per part de la ciutadania en general. És cert que som un país que legislem molt, sovint massa, i la percepció general era: “els servidors públics

ja tenim prou feina, prou obligacions”. Per mitjà d’empatia, feina de reunions sectorials, contactes amb les administracions, els responsables públics, les entitats socials, etc. hem aconseguit anar sumant. El Comissionat ha transformat el discurs, de “Per què la transparència?” a “Com ho podem fer tècnicament per explicar-ho tot?”. Estem treballant al 100%, amb el màxim grau d’implicació, perquè a l’entrada en vigor de la Llei disposem de tota la informació que la Llei exigeix.



Foto: GRI

3. Les institucions, els partits polítics i tota mena d’entitats han incorporat la transparència al seu discurs públic. Què diferencia, segons vostè, un govern compromès amb la transparència d’un altre que la utilitzi com a simple argumentari polític?

Quan una persona parla de transparència està parlant d’una forma de voler fer les coses, d’un compromís. El Govern i el Parlament parlen a través de la Llei i del portal de la transparència. Per al Govern la transparència és un contracte, una obligació. Gràcies a la meva trajectòria professional de 28 anys de treball com a jutgessa i magistrada, tinc molt assumida la màxima de dura lex sed lex. Quan el Parlament ha aprovat una llei amb tot l’impuls del Govern, no podem parlar de res més que d’una obligació que s’acomplirà amb totes les conseqüències. Tots els subjectes de la Llei s’hi hauran d’ajustar, publicant pressupostos, subvencions, sous de directius, etc.

4. La Llei catalana de transparència no només s’aplica a l’Administració de la Generalitat, sinó també al Parlament, als ens locals, a les universitats, als partits polítics, a les fundacions, a les empreses amb ingressos públics significatius, etc. Com assistirà el Govern les entitats que tenen menys capacitat operativa perquè puguin acomplir les exigències de la norma?

La Llei incorpora l’obligació de la Generalitat de prestar suport jurídic, tècnic i econòmic als ens locals i la responsabilitat del Govern en aquest àmbit és total. Malgrat que l’entrada en vigor de la Llei per als ens locals no és efectiva fins a l’1 de gener de 2016, en molts casos els ajuntaments que tenen més estructura ja “s’han posat les piles”. Darrerament, la Generalitat ha signat un conveni amb les diputacions i les entitats municipalistes que garanteix el ple suport del Govern als ens locals en el desplegament de la Llei. L’ajut s’adreçarà prioritàriament a municipis que tenen menys capacitat operativa i consisteix en l’oferiment d’una estructura web de base perquè puguin publicar la informació exigida per la Llei. El Govern manté una comunicació contínua amb els ens locals i el Departament de Governació ha publicat guies específiques d’aplicació de la Llei en clau local.

5. Sense avenços tecnològics i la generalització d’Internet seria molt complex tenir institucions transparents. Què ha previst el Govern en relació amb les persones menys familiaritzades amb l’ús de les xarxes?

Evidentment, sense Internet seria totalment impossible posar a disposició de la ciutadania aquest volum tan important d’informació. Sovint tenim la temptació de pensar que podríem haver endegat projectes com el del portal de la transparència molt abans, però la ingent quantitat de dades que gestiona l’Administració exigia disposar de mitjans telemàtics i de tractament de la informació molt avançats. Les persones que no estiguin molt ayesades a l’ús de les xarxes, com ara la gent gran que no disposi d’ordinador, sempre tenen la possibilitat de la compareixença presencial en un ens públic. La dependència ofici

al que l’atengui tindrà cura d’enviar la sol·licitud a l’ens competent en la matèria i la resposta s’oferirà també de forma escrita. En qualsevol cas, hem fet un esforç perquè el portal de la transparència presenti les dades amb una aparença senzilla i intuïtiva i seguirem treballant a partir del mes de juliol perquè sigui cada cop més fàcil arribar a la informació que es vulgui consultar.

6. Quina informació trobarà el ciutadà que visiti el portal de la transparència de Catalunya?

Hi podrà consultar moltíssima informació. L’esforç que estem duent a terme és el de presentar-la de forma clara i entenedora perquè sigui el més accessible possible. Siguem conscients que estem treballant tots plegats a favor d’un canvi de paradigma pel que fa a la relació entre els ciutadans i les institucions que no té marxa enrere, una veritable oportunitat per als honestos i els eficaços. És lògic que al llarg dels primers dies de funcionament del portal, les dades més buscades siguin les de caràcter més personal, com ara les referents a sous i

ingressos; però no oblidem que hi trobarem informació detallada sobre contractació pública, programació d’actuacions, procediments d’adjudicació, costos d’obres i serveis, associacions i fundacions de caràcter públic, retiment de comptes, modificacions de plans generals, etc. Hi trobarem tot allò que la societat cal que conegui de la gestió pública, perquè en realitat tots els béns que s’estan administrant pertanyen als ciutadans.

7. De quina forma es vetllarà pel compliment efectiu del dret d’accés a la informació pública?

Quan parlem de transparència el dret d’accés sovint queda en segon pla, però és molt important. El portal de la transparència garan-



Foto: GRI

teix la publicitat activa, mentre que el dret d'accés a la informació pública ho fa amb la reactiva, amb la resposta de l'Administració a la pregunta del ciutadà. Per mitjà del dret d'accés qualsevol persona podrà exigir més detalls sobre informacions contingudes al portal o sol·licitar dades que es pugui donar el cas que no hi figurin, per exemple pel que fa a ens o entitats de dimensió menor. L'òrgan que vetllarà pel compliment d'aquest dret és la Comissió de Garantia del Dret d'Accés a la Informació Pública, que té l'encàrrec de resoldre els conflictes i configurar una línia doctrinal sobre el tema. La Comissió està formada per cinc prestigiosos juristes, funciona amb total independència, i cal destacar que resoldrà les reclamacions que els ciutadans li adreixin de forma gratuïta.

8. Un dels eixos del bon govern és la promoció de la participació. Com es facilitarà la presentació de propostes de millora per a la prestació de serveis públics?

Gestionar honestament i amb eficàcia els béns públics està íntimament unit amb la participació. Si el responsable públic actua amb rigor però sense tenir en compte l'opinió del ciutadà, es prestarà un servei que no és el que s'espera o es necessita i no serem eficients. El portal de participació de la Generalitat serà de gran utilitat en tant que, quan l'Administració tingui enllestit un projecte, l'haurà de publicar i estar atent a les aportacions dels ciutadans.

9. Tres reflexions molt generals abans d'acabar. Una societat transparent és incompatible amb la corrupció?

Totalment incompatible no, però la corrupció disminuirà a paràmetres molt baixos.

10. La Llei de transparència canviarà la relació entre Administració i ciutadà?

De ben segur. Deixem que aquesta Llei, que insisteixo que no té marxa enrere, camini uns quants mesos i veurem com canvia la percepció de la societat.

11. Unes institucions transparents són condició indispensable per combatre la desafecció de la ciutadania envers la política?

És una condició absolutament necessària. Si vostè no sap com es gestionen els seus impostos, no pot confiar totalment en un governant o en un servidor públic.

PERFIL

Una ciutat on perdre's-hi.

Girona.

Un cançó.

Killing me softly, de Roberta Flack.

Una novel·la de capçalera.

Crim i càstig, de Fiodor Dostoievski.

Una pel·lícula.

Millor, impossible, de James L. Brooks.

Practica esport?

Abans sí, ara intento caminar i poc més.

Un pensador de referència?

Piero Calamandrei.

Un viatge pendent?

El Perú.

La Llei d'acció exterior i de les relacions amb la Unió Europea

Roger Albinyana i Saigí
Secretari d'Afers Exteriors i de la Unió Europea

1. Antecedents i context
2. Marc legal
3. Objectius i principis de la Llei
4. Aportacions de la Llei
 - 4.1. Definició dels principals elements que conformen l'acció exterior
 - 4.2. Instruments i mecanismes
 - 4.3. Estructura de les relacions entre els diferents ens, entitats i organismes i amb els catalans a l'exterior
5. Reflexions finals

1. Antecedents i context

L'impuls de la projecció exterior de Catalunya ha format part, de manera constant, de la pràctica política dels diferents governs de la Generalitat. L'objectiu prioritari d'aquesta acció exterior ha estat mostrar Catalunya com un país de prestigi i excel·lència, tot establint i potenciant els vincles amb altres territoris d'Europa i de la resta del món. Calia, per això, fer un important esforç d'ordenació i prioritització de totes les actuacions d'acció exterior que duu a terme la Generalitat.

A l'inici d'aquesta legislatura el Govern català va prendre el compromís de situar l'acció exterior de la Generalitat com una de les seves principals prioritats, no tan sols pel que fa a la pràctica política sinó també amb la finalitat d'impulsar una clara organització i estructuració interna. Aquesta tasca és del tot necessària per tal de projectar cap a l'exterior un missatge d'unitat, coherent i coordinat. En aquesta línia, l'enfocament que el Govern dóna a l'acció exterior de Catalunya enllaça amb el mandat parlamentari que es desprèn de la Resolució 323/X del debat de política general del 2013 i de la Resolució 776/X sobre l'orientació política general del Govern aprovada el setembre del 2014.

El Govern ha situat l'acció exterior de la Generalitat entre les principals prioritats de la X legislatura, complint amb diversos mandats parlamentaris

Aquestes resolucions insten el Govern a donar resposta a les necessitats d'internacionalització ampliant, per exemple, el paper de les delegacions a l'exterior, impulsant i consolidant el desenvolupament de les relacions bilaterals de Catalunya amb els estats membres de la Unió Europea i garantint unes condicions adequades i suficients per al personal al servei de l'acció exterior de la Generalitat.

L'impuls d'aquesta Llei ha tingut també en compte altres aspectes com per exemple:

- Definir un marc de referència on s'estableix què s'entén per acció exterior, quins són els principis rectors i les finalitats que han de regir l'acció exterior de la Generalitat, o com determinats àmbits de diplomàcia pública, i molt especialment la cultural o l'econòmica, permeten impulsar la projecció exterior de Catalunya.
- Avançar en el desenvolupament de l'Estatut mantenint el respecte i l'encaix al marc legal existent i assumint les limitacions establertes per la Constitució.

- Buscar la complicitat i col·laboració dels diferents departaments, ens i entitats que duen a terme accions de projecció a l'exterior, un aspecte del tot necessari tenint en compte la clara transversalitat d'aquest camp d'actuació.

2. Marc legal

El Govern de Catalunya té representacions a l'exterior, manté acords de col·laboració i relacions bilaterals amb altres territoris, rep visites de representants d'àmbit internacional i du a terme viatges i actuacions a l'exterior per promoure l'economia, la cultura o les institucions catalanes. Davant d'aquesta realitat, resultava oportú desenvolupar el marc legal català per donar, a un àmbit tan rellevant com és la projecció de Catalunya a l'exterior, l'estructura normativa que acompanyi la voluntat o iniciativa política.

Constitucional no va anul·lar cap d'aquests articles de l'Estatut i, per tant, la Llei d'acció exterior i de relacions amb la Unió Europea pot avançar en el desplegament de les competències establertes a l'Estatut.

Cal remarcar que, com a mostra del consens i la transversalitat d'aquest àmbit, la Llei la va aprovar el Parlament de Catalunya per una àmplia majoria de 100 vots a favor, 29 en contra i 3 abstencions, i que per primera vegada un govern no estatal fixa, a través d'una Llei d'aquestes característiques, el marc legal de les seves actuacions en acció exterior. Per aquests motius, s'ha buscat la col·laboració i la implicació del màxim nombre d'actors.

Per primera vegada un govern no estatal fixa, a través d'una llei d'aquestes característiques, el marc legal que regeix les seves actuacions en acció exterior



Foto: Delegació del Govern davant la Unió Europea

La Llei 16/2014, del 4 de desembre, d'acció exterior i de les relacions amb la Unió Europea permet configurar aquest marc que ordena i consolida totes les actuacions que impulsen o reforcen la projecció exterior de Catalunya.

La Llei d'acció exterior i de les relacions amb la Unió Europea desenvolupa el marc legal català i estructura normativament la projecció de Catalunya a l'exterior

De fet, a partir de les disposicions de l'Estatut d'autonomia de 2006 l'acció exterior que duu a terme la Generalitat ja no es recolza únicament en la pràctica política sinó que passa a tenir caràcter obligatori i conforma un àmbit d'actuació legalment establert pels capítols 2 i 3 del títol V. La Sentència 31/2010 del Tribunal

3. Objectius i principis de la Llei

Tal com especifiquen els articles 7 i 8 de la Llei d'acció exterior i de les relacions amb la Unió Europea, amb aquest nou marc legal s'estableix que "la direcció, execució i coordinació de l'acció exterior de l'Administració de la Generalitat i dels ens, els organismes o les entitats que en depenen o que hi estan vinculats, recau en el departament competent en matèria d'acció exterior".

De fet, durant els diferents governs de la Generalitat hi ha hagut sempre un departament o àrea específica encarregada de gestionar i impulsar la projecció exterior de Catalunya. Fins a l'actualitat aquestes competències han estat estretament vinculades al Departament de la Presidència, des d'on s'ha exercit un clar

lideratge i definició de prioritats a l'hora de projectar Catalunya al món. En aquest sentit la Llei no determina com ha de ser aquesta estructura però sí quines són les seves competències.

La Llei fixa també els principis i finalitats que han de regir l'acció exterior de Catalunya (art. 3 i 4). Aquest és un aspecte especialment rellevant en tant que el respecte i compliment d'aquests principis és el que regirà la posterior definició i la implementació de l'acció exterior.

D'entre aquests es pot destacar i) el compromís amb la vocació plenament europeista i mediterrània de Catalunya, ii) la cerca del consens polític en les orientacions i estratègies generals de l'acció exterior, iii) la projecció de Catalunya com un actor internacional compromès, solidari i responsable, iv) la promoció internacional de la llengua i cultura catalanes, o iv) la promoció de la internacionalització econòmica de Catalunya.

Entre els principis i finalitats que han de regir l'acció exterior, a la Llei figura el compromís amb la vocació europeista i mediterrània de Catalunya

4. Aportacions d'aquesta Llei

Tota evolució normativa pretén obtenir canvis i millores respecte a la situació anterior. Així, la Llei d'acció exterior suposa un important pas endavant en relació amb la necessària estructuració d'aquest àmbit competencial que fins a l'actualitat havia avançat sense cap altre marc legal que l'establert per la Constitució i l'Estatut d'autonomia.

La Llei concedeix més seguretat jurídica a les activitats i la presència a l'exterior, i a les relacions amb els altres territoris de la Unió Europea i de la resta del món

Amb l'aprovació d'aquesta Llei s'aconsegueix més seguretat jurídica per implementar de manera coordinada les activitats i la presència a l'exterior així com les relacions amb els altres territoris de la Unió Europea i de la resta del món. En aquest sentit, es poden distingir tres blocs a la Llei:

4.1. Definició dels principals elements que conformen l'acció exterior de Catalunya

Actuar en l'àmbit de l'acció exterior amb claredat i coherència requereix tenir també una definició ordenada i concreta dels diferents àmbits i continguts que s'hi veuen afectats. En aquest sentit, per a l'elaboració d'aquesta Llei s'ha fet una curiosa tasca de revisió, no tan sols dels àmbits competencials on es pot actuar, sinó també dels actors que es veuen implicats en l'esfera internacional.

L'acció exterior és un àmbit afectat per importants limitacions competencials estatals, però a la vegada ofereix un gran camp per recórrer a l'hora d'impulsar la projecció i la representativitat de Catalunya

La definició conceptual de l'article 2 de la Llei té molta importància en un àmbit com el de l'acció exterior, afectat per importants limitacions competencials estatals però que a la vegada té un gran camp per recórrer a l'hora d'impulsar la projecció i representativitat de Catalunya. Per aquest motiu s'ha treballat en la conceptualització d'elements com per exemple:

- L'acció exterior, entesa com el conjunt de polítiques, actuacions, activitats i iniciatives que, en coherència amb els principis i objectius d'aquesta Llei, es duen a terme per a la projecció exterior de Catalunya (art. 2a).
- Les relacions de la Generalitat amb la Unió Europea, enteses com el conjunt de polítiques, actuacions, activitats i iniciatives de la Generalitat en relació amb la UE (art. 2b).
- La diplomàcia pública de Catalunya, que engloba les actuacions d'un agent públic o privat que tinguin una incidència efectiva i positiva en l'opinió pública exterior amb l'objectiu de potenciar la imatge, la influència i el prestigi de Catalunya a l'exterior (art. 2i).

4.2. Instruments i mecanismes

Una altra de les aportacions rellevants de la Llei d'acció exterior i de les relacions amb la

Unió Europea és l'impuls de diferents instruments i mecanismes que permetran implementar-ne els objectius i finalitats.

Els principals elements que cal mencionar en aquest bloc són:

- El desenvolupament d'un pla estratègic d'acció exterior i de relacions amb la Unió Europea que ha de tenir una periodicitat quadriennal i que ha de permetre ordenar sectorialment, geogràficament i institucionalment les prioritats i els objectius de l'acció exterior de Catalunya a mitjà termini (art. 15).

Un cop aprovada la Llei, durant els darrers mesos s'ha treballat en l'elaboració del Pla estratègic d'acció exterior 2015-2018, aprovat amb caràcter preliminar el passat mes de maig. El Pla fixa quatre objectius estratègics: promoure i defensar Catalunya a Europa i al món amb la internacionalització de l'economia, la cultura i el coneixement; refermar la vocació europeista i mediterrània del país; contribuir als objectius globals de pau, seguretat o drets humans, i promoure una diplomàcia més moderna i eficaç que doni suport als catalans a l'exterior. Aquests objectius es despleguen en més de cent línies d'actuació que permeten ordenar, impulsar i reforçar la política exterior de la Generalitat, a més de preveure mecanismes de seguiment i avaluació per mesurar el grau d'execució de les mesures i l'assoliment dels objectius fixats.

- L'organització i regulació de la representació de la Generalitat a l'exterior definint els mecanismes per crear o suprimir oficines sectorials i fixant la coordinació i cooperació entre les oficines sectorials i la representació de la Generalitat a l'exterior (art. 32).

D'acord amb els compromisos adquirits a les resolucions parlamentàries del debat de política general de 2013 i la Resolució sobre l'orientació política general del Govern de 2014, durant aquesta legislatura s'ha treballat per detectar els principals pols on Catalunya hauria de ser present. Això ha portat a ampliar la xarxa de delegacions del Govern a l'exterior

fins a deu i a reforçar la representació permanent a Brussel·les. Així, a principis d'aquest any es va confirmar l'obertura de les seues de Viena i Roma i durant el mes de juny es va aprovar l'obertura de les oficines al Marroc, el Vaticà i Portugal. En total cinc nous emplaçaments especialment rellevants pel seu pes, tant simbòlic com polític i econòmic.

- La creació i regulació de diferents òrgans col·legiats de coordinació, participació i seguiment de l'acció exterior i de relacions amb la UE.

La Llei estableix instruments per impulsar l'acció exterior, com el Pla estratègic d'acció exterior, que fixa les prioritats i els objectius de l'acció exterior de Catalunya a mitjà termini, i les oficines de representació a l'exterior



Resultat de la votació de la Llei d'acció exterior
Foto: Parlament de Catalunya

D'acord amb el compromís del Govern català per iniciar el desplegament de la Llei, el passat 28 d'abril es va aprovar el Decret 59/2015 que regula els òrgans previstos a la Llei i estableix que durant el mateix any 2015 es constituïran tant la Comissió Interdepartamental com el Consell d'Acció Exterior i de Relacions amb la Unió Europea.

La Comissió Interdepartamental d'Acció Exterior i de Relacions amb la Unió Europea, regulada per l'article 16 de la Llei, té per objectiu impulsar i coordinar les polítiques i actuacions dels departaments de l'Administració de la Generalitat de Catalunya i facilitar la implica-

ció dels diferents departaments en el desenvolupament del Pla estratègic.

El Consell d'Acció Exterior i de Relacions amb la Unió Europea es troba regulat a l'article 17. El presideix el president de la Generalitat i és un òrgan assessor, consultiu i de participació externa, integrat per representants de l'Administració de la Generalitat, representants de les organitzacions i entitats que actuen en l'àmbit de l'acció exterior i persones de prestigi reconegut. Aquest Consell ha de permetre fomentar la cooperació del Govern amb altres entitats que duguin a terme actuacions en l'àmbit internacional.

Les seves principals funcions es troben definides a la Llei i són i) les de fer propostes d'actuació, ii) participar en l'elaboració de normes i del Pla Estratègic, iii) fomentar la cooperació del Govern amb altres entitats que duguin a terme una important acció internacional i iv) fer el seguiment de l'acció de Govern.

4.3. Estructura de les relacions entre els diferents ens, entitats i organismes, i amb els catalans a l'exterior

La Llei d'acció exterior i de relacions amb la Unió Europea és, doncs, innovadora atès que dota de base legal i reforça l'execució d'actuacions que ja es duïen a terme però que des d'ara s'impulsen amb el suport de diferents òrgans de consulta que permetran treballar de manera més coordinada encara entre el conjunt d'organismes i entitats, i que té com a objectiu racionalitzar l'execució de les actuacions i afavorir la plena implicació dels diferents actors participants en aquesta acció exterior.

La Llei reforça l'execució d'actuacions que ja es duïen a terme, les impulsa gràcies al suport d'òrgans de consulta que permetran treballar més coordinadament encara, les racionalitza i afavoreix la plena implicació dels diferents actors

Desenvolupant l'article 199 de l'Estatut d'autonomia de Catalunya, els articles 11 i 12 de la Llei estableixen que el Govern i l'Administració de la Generalitat coordinen i

impulsen la participació, col·laboració o interlocució amb consorcis, fundacions, cambres de comerç, universitats, etc. que actuïn en aquest àmbit. El Govern és també el responsable de coordinar les accions de l'Institut Ramon Llull amb les de les delegacions del Govern a l'exterior i davant la UE. En la mateixa línia, i respectant el principi d'autonomia local, la nova Llei estableix que el Govern coordina les actuacions dels ens locals en matèria d'acció exterior i els presta suport per dur-les a terme.

La Llei dedica també una atenció especial a l'àmbit de la diplomàcia pública establint que el Govern ha de mantenir una interlocució continuada amb les entitats d'àmbit empresarial, de recerca, socials i sindicals, entre d'altres, i promoure'n la seva projecció internacional (art. 34). Aquest suport i contacte permanent i fluid es fa extensiu també a les relacions amb els mitjans de comunicació d'arreu del món, amb les comunitats catalanes a l'exterior i amb la societat civil en general (art. 35 a 40).

5. Reflexions finals

La Llei desglossa molts altres àmbits que cal considerar, com el foment a l'ajut al desenvolupament, la pau i la defensa dels drets humans (art. 13), o el suport a la internacionalització de la societat civil catalana i a les actuacions individuals, col·lectives o associatives que siguin impulsades per ciutadans catalans de l'exterior (art. 34 a 36). Aquest darrer àmbit el desplega amb més profunditat el Projecte de Llei de la comunitat catalana a l'exterior, aprovat l'abril de 2015.

Pel que fa a l'àmbit de la cooperació al desenvolupament i del foment de la pau, cal remarcar que la Llei d'acció exterior i de les relacions amb la Unió Europea reforça el compromís polític, però no modifica la Llei 26/2001, del 31 de desembre, de cooperació al desenvolupament, ni la Llei 21/2003, de 4 de juliol, de foment de la pau.

Es pot dir, en definitiva, que l'element clau que defineix aquesta Llei és la voluntat de coordinació i ordenació, dos aspectes que

resultaven totalment imprescindibles i necessaris per avançar cap a una acció exterior de qualitat i amb capacitat i potencial per ser referent a l'exterior.

L'element clau de la Llei és la voluntat de coordinació i ordenació, dos aspectes imprescindibles i necessaris per avançar cap a una acció exterior de qualitat i amb capacitat i potencial per ser referent a l'exterior

impugnats. Aquesta situació es produeix després que el Parlament de Catalunya hagués aprovat la Llei amb una àmplia majoria parlamentària i quan el Consell de Garanties Estatutàries havia dictaminat la constitucionalitat del text en resposta a la petició formulada pel Grup Parlamentari del Partit Popular.

Com ja ha expressat en múltiples ocasions el Govern català actual, malgrat aquests intents



Foto: Delegació del Govern davant la Unió Europea

Finalment, cal fer esment al fet que el passat 14 d'abril de 2015 el Tribunal Constitucional va admetre a tràmit el recurs d'inconstitucionalitat promogut pel president del Govern espanyol contra determinats articles de la Llei d'acció exterior i de relacions amb la Unió Europea. En concret, s'han impugnat els articles 1 a 9, 26 i 29 a 38 de la Llei. L'admissió a tràmit d'aquest recurs suposa que queda suspesa la vigència i aplicació dels preceptes

de frenar o aturar la presència de Catalunya al món, a la pràctica esdevé contranatural i és impossible frenar la possibilitat d'expansió de Catalunya. Tot i les impugnacions, ni les institucions ni la societat civil catalanes deixaran d'estar presents al món. En aquest sentit, el recurs del Govern espanyol contra la Llei d'acció exterior i de relacions amb la Unió Europea assenyala i impugna diversos articles, però deixa la resta plenament vigents i són aquests, en definitiva, els que actualment el Govern català està desplegant i implementant a l'empara de l'Estatut.

Comentari a la STC 46/2015, de 5 de març, sobre la Llei 24/2009, de 23 de desembre, del Síndic de Greuges

Consideracions entorn a l'exclusivitat de les seves funcions de supervisió i a la dimensió exterior de la institució

Dr. Joan Ridao Martín

Professor de Dret Constitucional (acred. titular i agregat)

Universitat de Barcelona

jridao@ub.edu

1. Introducció

2. De nou la polèmica sobre el caràcter «exclusiu» de la supervisió de l'Administració de la Generalitat i de l'Administració local i dels organismes que en depenen
3. La dimensió exterior del Síndic de Greuges com a Autoritat Catalana per a la Prevenció de la Tortura
 - 3.1. Els instruments internacionals de lluita per a l'eradicació de la tortura
 - 3.2. L'acció exterior de les comunitats autònomes i de les seves institucions
 - 3.3. Els acords de col·laboració amb l'Estat en matèria d'acció exterior i l'execució dels tractats internacionals

1. Introducció

El Tribunal Constitucional (TC) va dictar el passat 5 de març una esperada sentència (STC 46/2015),¹ per la qual donava resposta al recurs d'inconstitucionalitat interposat pel Defensor del Poble (DP) (24 de març de 2010) contra distints preceptes de la Llei 24/2009, de 23 de desembre, del Síndic de Greuges (LSG).² Aquesta Llei —de desenvolupament bàsic estatutari— tenia per objecte, d'acord amb el seu article 1, lletres *a* i *b*, regular aquesta institució de la Generalitat (art. 78.1 de l'Estatut d'autonomia de Catalunya, EAC), encarregada de protegir i de defensar els drets i les llibertats constitucionals i estatutàries; a més d'assumir la condició d'Autoritat Catalana

per a la Prevenció de la Tortura i Altres Tractes Cruels, Inhumans o Degradants (en endavant, Autoritat Catalana per a la Prevenció de la Tortura), en el marc del Protocol de les Nacions Unides (en endavant, Protocol facultatiu),³ a l'empara de l'article 196.4 EAC, que encomana a la Generalitat l'adopció de les mesures necessàries per executar les obligacions derivades dels tractats i convenis internacionals.⁴

Recordem que, amb el seu recurs, el Defensor del Poble va instar el TC, d'una banda a anul·lar diverses disposicions de la Llei 24/2009 (art. 3.1, 26.b, 26.c i 78), adduint que amb la supervisió del Síndic de Greuges sobre l'activitat administrativa de la Generalitat i de l'Administració local, en tots els ordres i «amb

1. *Boletín Oficial del Estado* (BOE) núm. 85 de 9 d'abril de 2015.

2. D'acord amb el caràcter de Llei de desenvolupament bàsic estatutari que li atribueix l'article 62.2 EAC, estableix la regulació directa de la institució, substituint la Llei 14/1984, de 20 de març, modificada per la Llei 12/1989, de 14 de desembre.

3. Adoptat per l'Assemblea General de les Nacions Unides mitjançant la Resolució 57/199, del 18 de desembre de 2002, i ratificat per Espanya el 3 de març de 2006.

4. *Diari Oficial de la Generalitat de Catalunya* (DOGC) núm. 5536, de 30 de desembre de 2009; i BOE núm. 15 de 18 de gener de 2010.

caràcter exclusiu», se li estava impedit la seva actuació a Catalunya. I de l'altra, que l'atribució al Síndic de la condició d'Autoritat Catalana per a la Prevenció de la Tortura (art. 1.b i títol VIII) vulnerava la competència exclusiva de l'Estat en matèria de relacions internacionals ex art. 149.1.3 de la Constitució (CE).

2. De nou la polèmica sobre el caràcter «exclusiu» de la supervisió de l'Administració de la Generalitat i de l'Administració local i dels organismes que en depenen

El TC es va pronunciar tant en la Sentència sobre l'Estatut, que resolvia la impugnació formulada pels diputats del Partit Popular (STC 31/2010, de 28 de juny de 2010, FJ 33), com en la Sentència, igualment sobre l'Estatut, en relació amb la impugnació del Defensor del Poble (STC 137/2010, de 16 de desembre de 2010, FJ 7) sobre el caràcter «exclusiu» de la supervisió de l'Administració de la Generalitat i de l'Administració local i dels organismes dependents previst en l'article 78.1 EAC.⁵

En ambdues resolucions, a més, l'alt tribunal va declarar que l'article 54 CE, quan estableix que el Defensor del Poble «podrà supervisar l'activitat de l'Administració» s'està referint a totes les administracions —a tots els poders públics, sense excepció— i no només a l'Administració general de l'Estat. De manera que, congruentment amb això, el TC raona que no pertocava atribuir al Síndic de Greuges cap mena d'exclusivitat en la supervisió de l'Administració autonòmica en tots els seus ordres.

A les dues sentències sobre l'Estatut del 2010, l'alt tribunal raona que no pertoca atribuir al Síndic de Greuges exclusivitat en la supervisió de l'Administració autonòmica en tots els seus ordres

Tenint en compte precisament aquests precedents, la STC 46/2015 objecte del nostre examen es limita, doncs, a considerar que la impugnació dels articles 3.1, 26.b, 26.c i 78 de la Llei 24/2009 —tributaris tots, com és lògic, de



Foto: Gregory Goodwin

5. «1. El Síndic de Greuges té la funció de protegir i defensar els drets i les llibertats que reconeixen la Constitució i aquest Estatut. Amb aquesta finalitat supervisa, *amb caràcter exclusiu*, l'activitat de l'Administració de la Generalitat, la dels organismes públics o privats vinculats o que en depenen, la de les empreses privades que gestionen serveis públics o acompleixen activitats d'interès general o universal o activitats equivalents de manera concertada o indirecta i la de les altres persones amb un vincle contractual amb l'Administració de la Generalitat i amb les entitats públiques que en depenen. També supervisa l'activitat de l'Administració local de Catalunya i la dels organismes públics o privats vinculats o que en depenen.» (la cursiva és nostra).

la previsió de l'article 78.1 EAC— ja havia quedat resolta a bastament en les anteriors sentències (òbviament de data posterior a la LSG), de manera que són aquestes les que ja havien depurat de l'ordenament la tan qüestionada locució.

En tots els casos, val a dir, la *ratio decidendi* del TC arrenca d'una tesi si més no discutible: que la funció supervisora del DP, pel que fa als drets reconeguts en la Constitució (Títol I), constitueix un element immanent a la seva funció de garant dels drets fonamentals i lli-

bertats públiques enfront de tots els poders públics sense excepció, establerta en els articles 53 i 54 CE. De manera que, tant «l'Administració» a què es refereix l'article 54 CE (quan descriu la funcionalitat del DP), com la que esmenten els articles 103 i 106 CE (que contenen, com és sabut, la definició i objectius de l'Administració pública i el control de la seva actuació per part dels tribunals), no és la concreta i especial Administració central sinó «el género en el que se comprende todo poder público diferente de la legislación y la jurisdicción».

En aquest sentit, no podem estar-nos de recordar que és indubtable que l'article 54 CE disposa textualment que correspon al DP «la defensa dels drets dels ciutadans continguts en el títol I CE, i que per a això podrà supervisar l'activitat de l'Administració», aspecte que fou desenvolupat ulteriorment per la Llei Orgànica 3/1981, del Defensor del Poble (LODP). No obstant això, cal tenir en compte que si el constituent no apoderà amb aquestes mateixes facultats determinades figures anàlogues en les comunitats autònomes (CA) és perquè *prima facie* no es coneixia, almenys en l'àmbit jurídicoformal, quantes CA s'acabarien conformant. A banda que, no cal dir, fou la creació posterior de les CA, i la regulació de les respectives institucions d'autogovern, la que va permetre tant la creació dels *ombudsmen* autonòmics com la interpretació sistemàtica, i en clau autonòmica, de la institució del DP en el marc d'una nova realitat institucional.

La creació de les comunitats autònomes, i la regulació de les respectives institucions d'autogovern, va permetre crear els ombudsmen autonòmics i interpretar en clau autonòmica la institució del Defensor del Poble dins una nova realitat institucional

En coherència amb això, un incís tan poc pacífic com el de l'article 78.1 EAC («amb caràcter exclusiu») tenia per objectiu reforçar l'autonomia política de la Generalitat, evitant l'anomalia que suposa el fet que un òrgan com el DP, Comissionat del Parlament estatal, i que té com a instrument primordial per a l'exercici de les seves funcions, la presentació d'un informe a les Corts Generals, supervisés una Adminis-

tració aliena i dependent d'un ens dotat de plena autonomia política. En altres paraules, es tractava d'adaptar la institució del Síndic de Greuges al que és una regla sense excepció en dret comparat en el marc dels estats compostos i políticament descentralitzats: que els *ombudsmen* estatals no fiscalitzen l'activitat de les administracions públiques subestatsals car són els defensors regionals o infraestatals els que controlen en exclusiva aquestes administracions.

En dret comparat, en els estats compostos i políticament descentralitzats els ombudsmen estatals no fiscalitzen l'activitat de les administracions públiques subestatsals. Són els defensors regionals, o infraestatals, els que controlen en exclusiva aquestes administracions

Sigui com sigui, la inconstitucionalitat ara ratificada per la Sentència objecte del nostre escrutini no fa més que perpetuar l'actual sistema de doble supervisió pel que fa als drets fonamentals a Catalunya, però no pel que fa als drets estatutaris del títol III (capítols I-III), que les mateixes STC 31/2010 i STC 137/2010 van reconèixer que no són drets fonamentals o constitucionals —perquè per drets i llibertats hem d'entendre els drets fonamentals i les llibertats públiques continguts en el capítol II del títol I CE, o més concretament els susceptibles d'empara constitucional (art. 14 al 28 i 30.2 CE).

Tanmateix la doctrina s'ha pronunciat majoritàriament a favor d'interpretar que dins l'espectre de competències del Síndic i dels seus homòlegs autonòmics es troben també incursos els drets del títol I CE. Al marge que, un simple examen dels informes anuals del Síndic permet comprovar que la seva activitat es projecta sobre la totalitat dels drets reconeguts, amb modulacions diverses. Així doncs, la defensa dels drets i llibertats constitucionals i estatutàries s'efectua a través de la supervisió de les activitats de l'Administració de la Generalitat i dels ens locals de Catalunya, en tot el que afecta les matèries en què l'Estatut atorga competències a la Generalitat.

En suma, quant a l'àmbit d'actuació del Síndic, el criteri material delimitador és la defensa dels drets i les llibertats reconeguts per la Constitució i l'Estatut (art. 78 EAC i 3 LSG). En aquest sentit, l'element subjectiu indispensable és la presència d'«administracions», enteses en sentit ampli o comprensives tant dels organismes com de les empreses i les persones amb un vincle contractual amb aquestes, a més dels ens locals. I pel que fa a l'Administració de l'Estat a Catalunya, no sembla que pugui discutir-se que la seva supervisió pugui fer-se dins els supòsits i en els termes en què s'acordi expressament per conveni amb el DP. A més que el SG pot dirigir-se a totes les autoritats, tots els òrgans i tot el personal de qualsevol Administració pública amb seu a Catalunya. A aquests efectes, la dicció de l'article 3.1 LSG és similar a la que

caracteritzat tradicionalment aquesta institució com a «magistratura de persuasió»; en altres paraules, que l'eficàcia de les seves resolucions no deriva tant de potestats vinculants o coercitives, que no té, sinó del rigor, objectivitat i independència amb què desenvolupa la seva actuació.

3. La dimensió exterior del Síndic de Greuges com a Autoritat Catalana per a la Prevenció de la Tortura

Com ja hem anticipat a l'inici, la STC 46/2015 conclou que «només l'Estat té la competència per a designar el Mecanisme Nacional de Prevenció que estableix el Protocol (per a la prevenció de la tortura)». En síntesi, el TC estima que el Síndic incorre en un «excés competencial» en exercir com a autoritat catalana contra la tortura a l'empara de les Nacions Unides.⁶ Per aquest motiu, declara inconstitucional el precepte que atribueix al SG facultats com ara l'accés a dades de les històries clíniques en relació amb denúncies per tortures, que reserva al denominat Mecanisme Nacional de Prevenció de la Tortura (MNP), per bé que admet la seva competència per realitzar entrevistes i requerir l'opinió del metge, en tant que aquestes funcions «pueden entenderse desvinculadas de las funciones atribuidas a la Autoritat Catalana y formar parte de los cometidos de supervisión del Síndic de Greuges».

Amb tot, cal dir que la Sentència no anul·la tots els articles del títol VIII. Això permet que el SG continuï exercint les funcions d'Autoritat Catalana per a la Prevenció de la Tortura, fins i tot servant aquesta mateixa denominació.⁷ És



El Síndic de Greuges, Rafael Ribó, presentant l'informe anual de l'Autoritat Catalana de Prevenció de la Tortura
Foto: Parlament de Catalunya

contenen la majoria de lleis de creació dels diferents *ombudsmen* autonòmics («3. El Síndic de Greuges, en el compliment de la seva funció de protecció i defensa dels drets i les llibertats, es pot adreçar a totes les autoritats, tots els òrgans i tot el personal de qualsevol administració pública amb seu a Catalunya»).

Una altra cosa és que, de resultes de l'exercici de les seves competències, el SG no pugui en cap cas modificar o anul·lar actes o resolucions administratives de cap tipus, sinó simplement donar publicitat a determinades actuacions, recomanar la revisió d'actuacions administratives o suggerir reformes normatives, raó per la qual, la doctrina iuspublicista, ha

6. El reconeixement del dret humà a no ser sotmès a tortura ni a d'altres abusos apareix en la Declaració Universal de Drets Humans de 1948 (quan s'estableix que «Ningú serà sotmès a tortures ni a penes o tractes cruels, inhumans o degradants»), ha estat desenvolupat en altres convenis internacionals i acollit per la majoria d'ordenaments interns (art. 15 CE i els art. 174 i s. del Codi penal).

7. El mateix SG ha anunciat, tanmateix, que continuarà exercint aquestes funcions a través del denominat Mecanisme Català per a la Prevenció de la Tortura i d'altres Tractes o Penes Cruels, Inhumans o Degradants, concretat en un equip de treball assistit i assessorat pel Consell Assessor per a la Prevenció de la Tortura, d'acord amb el marc legal previst i sota les previsions i la direcció del

en aquest sentit que estimem que el Parlament de Catalunya pot facultar-lo a exercir tasques de supervisió dels centres de privació de llibertat de titularitat de l'Administració de la Generalitat o de l'Administració local i dels seus organismes dependents, per bé que aquesta competència supervisora no pugui tenir, com hem assenyalat al principi, «caràcter exclusiu».

En qualsevol cas, el pronunciament del TC posa en relleu, un cop més, que, com bé ha assenyalat Pérez Tremps: «una de les qüestions relatives a l'estructura territorial de l'Estat que ha estat objecte de més debat i evolució doctrinal des de l'aprovació de la Constitució fins als nostres dies ha estat, molt probablement, la relativa al paper exterior de les comunitats autònomes».⁸

3.1. Els instruments internacionals de lluita per l'eradicació de la tortura

L'any 1984 es va adoptar la Convenció de les Nacions Unides contra la Tortura i Altres Tractes o Penes Cruels, Inhumanes o Degradants.⁹ Poc després, l'any 1987 es va adoptar el Conveni europeu per a la prevenció de la tortura i de les penes o tractes inhumans o degradants.¹⁰ Ambdós instruments incorporen les obligacions dels Estats quant a la seva representació, a escala estatal i internacional, així com els mecanismes per verificar-ne el compliment i, en el cas del Conveni europeu, un dispositiu de visites —amb l'autorització de l'Estat— als llocs on hi hagi persones privades de llibertat.¹¹

Síndic.

<http://www.sindic.cat/es/page.asp?id=53&ui=3848>
[consulta: 25 d'abril de 2015]

8. Pérez Tremps, P. «La acción exterior y la participación europea ante una posible reforma del Estatuto de Cataluña», *Estudios sobre la reforma del Estatuto*. Barcelona: IEA, 2004, p. 351.

9. BOE núm. 268 de 9 de novembre de 1987.

10. BOE núm. 159 de 5 de juliol de 1989.

11. Vegeu Pons Ràfols, X. «Entre l'efectivitat i l'aparença: la inconstitucionalitat de la dimensió internacional del Síndic de Greuges com a autoritat catalana per a la prevenció de la tortura», *Blog de la Revista Catalana de Dret Públic*, 15 d'abril de 2015.

<http://blocs.gencat.cat/blocs/AppPHP/eapc-rcdp/2015/04/15/entre-l%E2%80%99efectivitat-i-l%E2%80%99aparenca-la-inconstitucionalitat-de-la->

Això últim té importància als efectes del que aquí estem tractant, perquè és precisament aquest segon mecanisme el que preveu el Protocol facultatiu a què ens estem referint.¹² En concret, es tracta d'un conveni internacional destinat exclusivament, i de forma directa, a la prevenció de la tortura, mitjançant l'establiment d'un sistema de visites periòdiques articular en forma «dual»; és a dir, de manera que les que realitzi l'òrgan internacional creat *ad hoc* per l'esmentat Protocol, el Subcomitè de Prevenció de la Tortura (SPT), no poden excloure les que, sense necessitat d'avís previ, puguin dur a terme els corresponents MNP.

És en aquest sentit que s'atribueix als Estats part en el Protocol (art. 17) l'obligació «de mantenir, designar o crear» el pertinent òrgan intern, que pot ser preexistent o de nova creació, a més que pot ser que es tracti d'un sol òrgan amb incidència en tot el territori de l'Estat o diversos, en funció en aquest últim cas de criteris de caràcter territorial o àdhuc sectorials («Els mecanismes establerts per entitats descentralitzades poden designar mecanismes nacionals de prevenció, als efectes del present Protocol, si s'ajusten a les seves disposicions»).

En el cas espanyol, la Llei orgànica 1/2009, de 3 de novembre, complementària de la Llei de reforma de la legislació processal per a la implantació de la nova Oficina judicial, per la qual es modifica la Llei orgànica 6/1985, d'1 de juliol, del poder judicial, va introduir una disposició final única a la LODP¹³ per la qual s'atribuïa al Defensor del Poble les funcions de MNP a Espanya, assistit per un consell assessor.¹⁴

dimensio-internacional-del-sindic-de-greuges-com-a-autoritat-catalana-per-a-la-prevencio-de-la-tortura-xavier-pons-raf/ [consulta: 25 d'abril de 2015]

12. Aquest Protocol facultatiu fou adoptat, després d'un llarg procés de negociació que va iniciar-se abans de l'adopció del Conveni contra la tortura, el 18 de desembre de 2002, i va entrar en vigor de forma general, i per a Espanya, el 22 de juny de 2006 (BOE núm. 148 d'1 de juliol de 2006).

13. BOE núm. 266 de 4 de novembre de 2009.

14. «Disposición Final Única Mecanismo Nacional de Prevención de la Tortura. Primero. El Defensor del Pueblo ejercerá las funciones del Mecanismo Nacional de

Aquesta opció, no cal dir, era incompatible amb la possibilitat —expressament prevista— de designar una pluralitat de MNP, d'acord amb l'estructura territorialment descentralitzada de l'Estat i amb l'evidència fàctica de l'existència de comissionats parlamentaris homòlegs en l'àmbit autonòmic; però també amb la possibilitat d'articular algun tipus de participació de les entitats de la societat civil o organitzacions no governamentals (ONG), d'acord amb els Principis de París sobre les institucions nacionals de promoció i protecció dels drets humans.

La Llei orgànica 1/2009 va atribuir al Defensor del Poble les funcions de Mecanisme Nacional de Prevenció de la Tortura, una opció incompatible amb la possibilitat de designar una pluralitat d'autoritats d'acord amb l'estructura pròpia d'un estat compost

Fou en aquest context que, poc més tard, la LSG atribuï al Síndic de Greuges la consideració d'Autoritat Catalana per a la Prevenció de la Tortura (art. 68 a 77), a l'empara del tantes vegades repetit Protocol facultatiu, tot definint les seves competències, l'àmbit i els principis d'actuació, les seves funcions, l'equip del treball i el consell assessor d'experts independents, alguns dels quals nomenats a proposta de les ONG de defensa dels drets humans.¹⁵

3.2. L'acció exterior de les comunitats autònomes i de les seves institucions

Com ja ha estat dit a bastament, la STC 46/2015 (FJ 4) declarà inconstitucional el contingut nuclear de les disposicions del títol VIII de la Llei 24/2009, en base al fet que només l'Estat té la competència per designar MNP i per decidir si n'hi ha d'haver un de sol o diversos, d'acord amb la competència exclusiva de



Prevención de la Tortura de conformidad con la Constitución, la presente Ley y el Protocolo facultativo de la Convención contra la tortura u otros tratos o penas crueles, inhumanos o degradantes».

15. Només durant l'any 2014, la funcionalitat d'aquest òrgan s'ha concretat en 82 visites a centres de custòdia de detinguts. Vegeu l'Informe al Parlament 2014. http://www.sindic.cat/site/unitFiles/3787/Informe%20al%20Parlament%202014_def_vincles.pdf [consulta: 30 d'abril de 2015]

l'Estat en matèria de relacions internacionals a què es refereix l'article 149.1.3 CE, descartant, per això mateix, que pugui fer-se mitjançant una llei autonòmica.

La STC 46/2015 declara inconstitucional el contingut nuclear del títol VIII de la Llei del Síndic, atribuint en exclusiva a l'Estat la competència per designar MNP, d'acord amb una lectura expansiva de la competència exclusiva de l'Estat en matèria de relacions internacionals que ens retorna a la concepció dels inicis de l'autonomia política

En aquest sentit, el Tribunal raona que l'article 196.4 EAC («4. La Generalitat ha d'adoptar les mesures necessàries per executar les obligacions derivades dels tractats i els convenis internacionals ratificats per Espanya o que vinculin l'Estat en l'àmbit de les seves competències») «no és la consagració de cap títol competencial» sinó un deure de la Generalitat conseqüència de l'exclusivitat estatal. A més, afegeix, resulta insostenible mantenir el criteri que correspon a l'Estat «la obligació de comunicar» a les instàncies internacionals la designació feta per la comunitat autònoma, en tant que això seria tant com imposar a l'Estat «obligaciones internacionales» i la corresponent «responsabilidad internacional» pel funcionament d'un mecanisme que l'Estat no ha designat. I això ho rebla asseverant que tots aquests aspectes —en absència d'acord previ— excedirien els límits constitucionals de l'acció exterior autonòmica.

En essència, l'aparell argumental de la STC 46/2015 reproduïx la doctrina constitucional en matèria d'acció exterior de les CA, això és, que la possibilitat de dur a terme activitats que tinguin una projecció exterior s'ha d'entendre limitada a aquelles que, sent necessàries, o almenys convenients, per a l'exercici de les seves competències, no impliquen l'exercici de l'*ius contrahendi*, no originen obligacions immediates i actuals enfront dels poders públics estrangers, no incideixin en la política exterior de l'Estat, i no generen responsabilitat d'aquest davant Estats estrangers o organitzacions internacionals o supranacionals. Al marge que l'acció exterior de l'Estat, i la que correspongui a les CA, no pot ser entesa fora

del sistema de distribució competencial previst en el bloc constitucional. Al mateix temps, la Sentència evidencia la necessitat d'arribar a acords entre la institució estatal i la catalana, per permetre la designació de diversos MNP, o si més no d'un model mixt, en el marc dels principis de coordinació, col·laboració i lleialtat institucional entre administracions. Això no obstant, la determinació final correspon sempre a l'Estat.

Dit això, és obvi que el desitjable acord interinstitucional a què al·ludeix el TC no només no es veu afavorit per les sempre difícils relacions entre l'*ombudsman espanyol* i el català, o per l'actual context polític, sinó també pel biaix que ha pres darrerament la concepció política i jurídica de la competència de l'Estat en matèria de relacions internacionals, entesa com una facultat omnímoda de l'Estat, que abraça tota responsabilitat sobre qualsevol activitat amb transcendència exterior.¹⁶

Aquesta tendència interpretativa a què ens referim suposa un retorn a la concepció prevalent durant l'etapa primària de desenvolupament constitucional, i pretén trobar cobertura en una lectura expansiva del títol competencial de l'Estat sobre les relacions internacionals i en les funcions en matèria de tractats internacionals i de direcció de la política exterior conferides constitucionalment al Govern de l'Estat. En aquest sentit, tant la recent Llei 2/2014, de l'acció i del servei exterior de l'Estat (LASEE) com la Llei 25/2014, de tractats i altres acords internacionals (LTAAl) han verificat aquest tomb conceptual respecte de la situació precedent. Aquest extrem ha estat confirmat, a més, amb motiu de la impugnació de què ha estat objecte la Llei del Parlament de Catalunya 16/2014, de 4 de desembre, d'Acció Exterior i de Relacions amb la Unió Europea.

Amb tot, no ho oblidem, la STC 31/2010, de 28 de juny, sobre l'Estatut d'autonomia de Catalunya (EAC) (FJ 122), davant l'intent de norma-

16. Vegeu Ridao Martín, Joan: «La acción exterior de las Comunidades Autónomas a revisión: el regreso a una concepción expansiva de las relaciones Internacionales del Estado». *Revista General de Derecho Constitucional*, núm. 20, abril de 2015. (RI §415785)

tivitzar la pràctica i la jurisprudència constitucional en matèria d'acció exterior (com abans havia fet l'Estatut valencià i després l'andalús i l'aragonès), ja va efectuar un pronunciament que podem qualificar de preventiu. En efecte, malgrat declarar la constitucionalitat de la majoria de preceptes qüestionats en aquest àmbit afirmava que «la cuestión de fondo no debe resolverse en los estatutos y requiere una normativa estatal clara»,¹⁷ cosa que, com hem vist, ha acabat fent l'Estat amb les citades LASEE i LTAAL, després d'alguns infructuosos intents en el passat, no obstant el contingut molt crític de l'Informe del Consell d'Estat,¹⁸ i la severa oposició política suscitada per les minories parlamentàries¹⁹ i un bon nombre de les CA.²⁰

En concret, la LASEE consagra la capacitat de l'Estat per sotmetre les accions amb projecció exterior de les CA a l'observança i adequació de les seves directrius, finalitats i objectius, la qual cosa no sembla que s'adeqüi ni de bon tros a la ja citada jurisprudència constitucional

(singularment la STC 165/1994, de 26 de maig, i fins i tot la STC 31/2010, de 28 de juny, sobre l'Estatut). Ben al contrari, per bé que la jurisprudència del TC ha reconegut potestats coordinadores a l'Estat dirigides a remeiar eventuais perjudicis per a la política exterior, també ha admès facultats àmplies a les CA per dur a terme activitats de projecció exterior en matèries de la seva competència, sense prescriure necessàriament la potestat estatal de fixar, en un sentit positiu, orientacions o directrius a què s'hagi de sotmetre tota actuació autonòmica.

17. En efecte, en la citada Decisió es va declarar la constitucionalitat dels preceptes impugnats en matèria d'acció exterior perquè es pressuposava, o fins i tot es feia referència expressa, a les competències estatals en matèria de relacions internacionals, tenint en compte els límits en l'àmbit de les relacions sotmeses a dret internacional públic. Vegeu, en aquest sentit, Bustos, R. «Acción exterior de las Comunidades Autónomas», *Informe Comunidades Autónomas 2013*. Barcelona: Institut de Dret Públic, 2014, p. 77.

18. Vegeu el Dictamen 394/2013, de 30 de maig, a <http://boe.es/buscar/doc.php?id=CE-D-2013-394> (consulta: 30 de març de 2015).

19. Vegeu el debat de totalitat en el Ple del Congrés dels Diputats (*Diario de Sesiones del Congreso de los Diputados*, DSCD, núm. 146, de 15/10/2013; l'aprovació del Dictamen de la Comissió d'Assumptes Exteriors del Congrés dels Diputats, DSCD, núm. 464, de 20 de novembre de 2013, p. 2); els debats en el Senat (*Diario de Sesiones del Senado*, DSS, núm. 269, de 19 de desembre de 2013, p. 38, Comissió d'Assumptes Exteriors; DSS núm. 274 de 12 de desembre de 2014, p. 1, Comissió d'Assumptes Exteriors; DSS núm. 100 de 19 de febrer de 2014, p. 1); i el debat i votació de les esmenes del Senat en la Comissió d'Assumptes Exteriors del Congrés dels Diputats (DSCD, núm. 187 de 13 de març de 2014, p. 36).

20. Entre les quals, Catalunya (vegeu la Resolució de 7 de juliol de 2014 de la Secretaria General de Coordinació Autonòmica i Local per la qual es publica l'Acord de la Subcomissió de Seguiment Normatiu, Prevenció i Solució de Conflictes de la Comissió Bilateral Generalitat-Estat).



Foto: Tribunal Constitucional

Tradicionalment, la jurisprudència del TC havia admès facultats de projecció exterior àmplies a les comunitats autònomes en matèries de la seva competència, sense prescriure la potestat estatal de fixar-li orientacions o directrius

Per altra banda, la disposició addicional sisena de la LASEE, sota la rúbrica «Eficiència i estalvi en el Servei Exterior de l'Estat», conté una sèrie de mesures en relació amb el principi d'eficiència en l'assignació i utilització dels recursos públics de l'article 7.2 de la Llei orgànica 2/2012, de 27 d'abril, d'estabilitat pressupostària i sostenibilitat financera,²¹ entre les quals, que la gestió de les unitats administratives i institucions de les administracions públiques a l'exterior ha d'estar orientada a l'eficàcia, l'eficiència, l'economia i la qualitat, i han d'aplicar-se amb aquesta fi polítiques de racionalització de la despesa i de millora de la gestió del sector públic (apt. 1); a més de disposar que es promourà la integració de les unitats o serveis a l'exterior de les CA en els immobles de l'Estat i l'adhesió d'aquelles a esquemes de centralització, contractació i despesa a l'exterior (apt. 4), la qual cosa incideix notablement sobre el principi d'autonomia política i sobre el d'autonomia financera de les comunitats.

Tant la Llei 2/2014, de l'acció i del servei exterior de l'Estat (LASEE) com la Llei 25/2014, de tractats i altres acords internacionals (LTAAl) han verificat aquesta involució doctrinal, confirmada, a més, amb la impugnació de la Llei catalana 16/2014, de 4 de desembre, d'Acció Exterior i de Relacions amb la Unió Europea

Així mateix, i això és el que aquí ens interessa preferentment, la Llei 25/2014 relativa als tractats i acords internacionals (LTAAl), en el marc de les exigències derivades del dret internacional públic contingudes en la Convenció de Viena sobre el dret dels tractats, de 23 de maig de 1969, omet tota referència a l'activitat administrativa o normativa de les CA. En particular, no preveu la seva participació en la designació dels representants de l'Estat (art. 9); ni la possibilitat que pugui acordar-se l'aplicació provisional d'un tractat, en l'àmbit de les seves competències, en el territori d'una comunitat (art. 15.1); ni l'execució d'un tractat mitjançant Llei autonòmica (art. 30.2); o que una comunitat pugui promoure la suspensió o la denúncia d'un tractat (art. 37.1, 37.2 i 37.4).

21. BOE núm. 103 de 30 d'abril de 2012.

Aquesta preterició autonòmica, no cal dir, contravé les competències autonòmiques a l'hora de participar o adoptar acords internacionals.

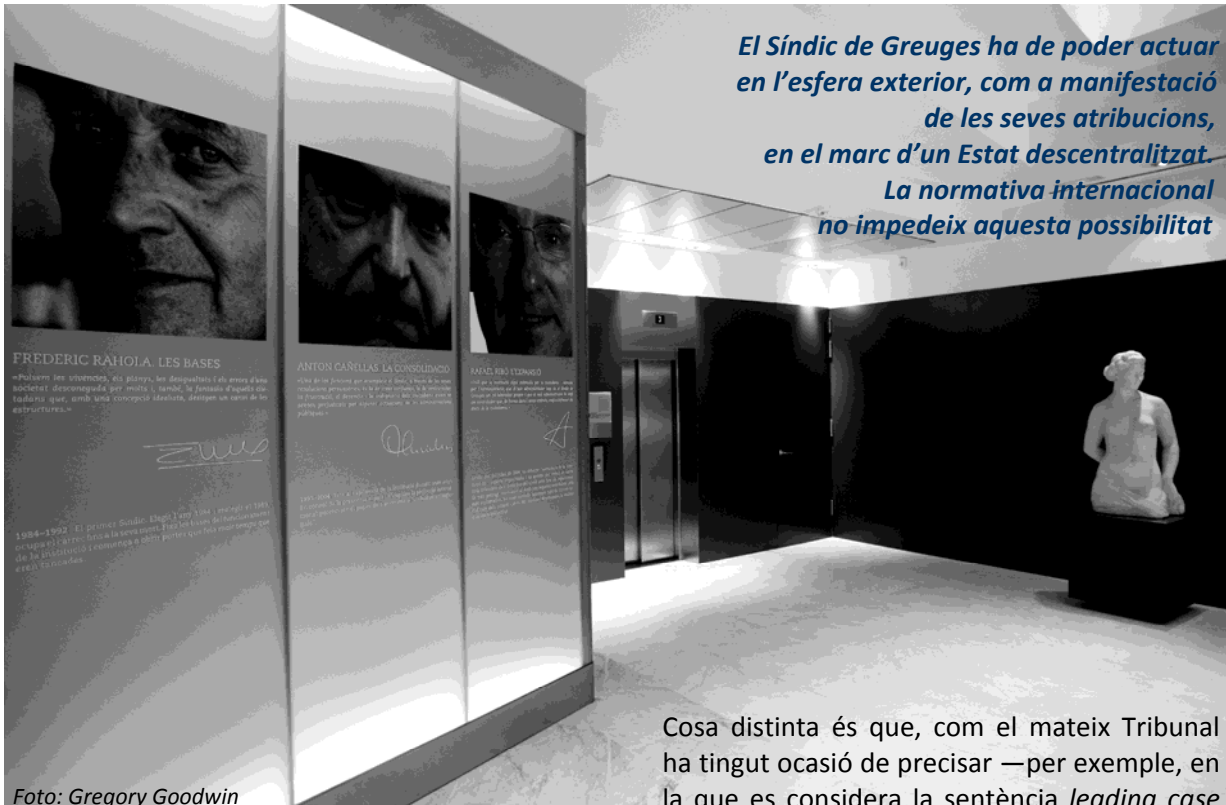
Finalment, en aquest mateix context, ha de significar-se una altra fita fonamental: el passat 6 de març de 2015, el Consell de Ministres va autoritzar al president del Govern a interposar un recurs d'inconstitucionalitat contra diversos preceptes de la Llei catalana 16/2014, de 4 de desembre, d'acció exterior i de relacions amb la Unió Europea (UE), invocant l'article 161.2 CE per suspendre'ls. En el seu escrit, l'advocat de l'Estat recorda que l'article 149.1.3 CE reserva a l'Estat la competència exclusiva en matèria de relacions internacionals, i estima que, encara que el Tribunal Constitucional ha avalat les relacions de la Generalitat amb la UE i la seva acció exterior, tal com estableix el vigent Estatut, s'ha de dur a terme respectant sempre la competència que la Constitució espanyola reconeix a l'Estat, tot fent una lectura àmpliament expansiva d'aquesta.²²

22. Recurso de inconstitucionalidad n.º 1442-2015, contra los artículos 1 a 9, 26 y 29 a 38 de la Ley del Parlamento de Cataluña 16/2014, de 4 de diciembre, de acción exterior y de relaciones con la Unión Europea (BOE-A-2015-7955, de 16 de julio de 2015). Posteriormente, el Ple del TC, per Acte de 7 de juliol, va acordar mantenir la suspensió de l'apartat 1.b) de l'art. 1; de les lletres i), j), k) i l) de l'art. 2; de la lletra a) de l'art. 4 i dels arts. 34 a 38, i aixecar la suspensió de l'apartat 1.a) i c) i l'apartat 2 de l'art. 1; de les lletres a) a la h) de l'art. 2; de l'art. 3; de les lletres b) a la h) de l'art. 4; dels arts. 5 a 9; de l'art. 26; i dels arts. 29-33 de la mateixa Llei (BOE Núm. 169, de 16 de juliol de 2015, P. 59015). Així, el TC aixecà la suspensió temporal que pesava sobre la part de la Llei que regula les delegacions de la Generalitat a l'exterior i sobre la capacitat del Govern de signar acords amb organismes internacionals i designar els seus representants davant la UE. Amb tot, es manté en suspens la resta de la llei, i en especial tots els capítols referits a l'activitat internacional o de diplomàcia pública.

3.3. Els acords de col·laboració amb l'Estat en matèria d'acció exterior i l'execució dels tractats internacionals

Segons el Tribunal Constitucional, l'afirmació que la Constitució configura un estat compost no s'ha de veure només des d'una perspectiva formal i general, sinó també «muy señalada-

quan això afecti les seves competències o interessos (STC 198/2013, FJ 3). Per aquesta mateixa raó, no hi hauria d'haver cap obstacle perquè el SG actués en l'esfera exterior com a manifestació de les seves atribucions en el marc d'un Estat descentralitzat, oimés quan, com hem vist, la normativa internacional preveu aquesta possibilitat.



mente, en relación con los elementos sustanciales de la organización y del funcionamiento del Estado en conjunto» (STC 247/2007, FJ 5).²³ És per aquesta raó que, sense qüestionar la titularitat estatal de la competència en matèria de relacions internacionals, és clar que les CA poden participar i intervenir en decisions que correspon determinar en exclusiva a l'Estat, per utilitzar els mateixos termes de la STC 46/2015. A més que les comunitats poden instar la negociació de determinats tractats i rebre informació en relació amb els mateixos

Cosa distinta és que, com el mateix Tribunal ha tingut ocasió de precisar —per exemple, en la que es considera la sentència *leading case* en la matèria (STC 165/1994)— hom no pot excloure un cert nivell d'intervenció de l'Estat a través dels instruments de col·laboració que són propis en un estat compost i en el marc de la competència de l'Estat ex article 149.1.3 CE: «[...] [d]entro de esa competencia exclusiva estatal se sitúa la posibilidad de establecer medidas que regulen y coordinen las actividades con proyección externa de las Comunidades Autónomas, para evitar o remediar eventuales perjuicios sobre la dirección y puesta en ejecución de la política exterior que, en exclusiva, corresponde a las Autoridades estatales.» (FJ 6).

Aquesta és, sens dubte, una interpretació favorable a la coordinació estatal, ulteriorment reproduïda en els mateixos termes per les més recents STC 31/2010, de 28 de juny (FJ 125), i 110/2012, de 23 de maig (FJ 3). Ara bé, d'aquí no se'n pot derivar legítimament cap

23. Segons el TC, l'article 2 CE ha instaurat un Estat complex (STC 247/2007, de 12 de desembre, FJ 5), políticament descentralitzat i basat en el dret a l'autonomia. Així, d'acord amb una primeríssima jurisprudència constitucional, la norma fonamental «determina implícitament la forma compuesta del Estado en congruencia con la cual se han de interpretar todos los preceptos constitucionales» (STC 35/1982, de 14 de juny, FJ 2).

interpretació incompatible amb la doctrina general establerta en la citada Sentència de 1994 o en d'altres posteriors, en les quals s'estableix, amb meridiana claredat, que l'Estat no pot emparar-se, per principi, en la seva competència exclusiva sobre relacions internacionals per intervenir en qualsevol activitat d'acció exterior de les CA (STC 138/2011, de 14 de setembre, FJ 4; STC 118/2011, de 5 de juliol, FJ 10). A més que, pel que fa a la coordinació, el mateix TC, en la STC 32/1983, de 28 d'abril —i també en la posterior STC 45/1991, de 28 de febrer (FJ 4)—, ha manifestat que aquesta coordinació ha de perseguir la integració de la diversitat de les parts en el conjunt, evitant contradiccions o reduint disfuncions (STC 32/1983, FJ 2). I això pressuposa, doncs, l'existència prèvia de competències autonòmiques que l'Estat ha de respectar, evitant que la coordinació arribi a buidar de contingut les competències autonòmiques (STC 32/1983, FJ 2).²⁴

Certament la STC 108/1998, de 19 de maig (FJ 13) va posar en relleu que les facultats estatals comporten una posició de superioritat que es tradueix en un cert poder de direcció. Per aquest motiu, cal convenir que la imposició resulta ser una de les notes distintives de la coordinació, davant la voluntarietat que caracteritza les fórmules cooperatives. No obstant això, la competència estatal de coordinació no constitueix una atribució absoluta per part de qui coordina (STC 90/1992, de 11 de juny), ja que no pot assolir tal nivell de concreció i desenvolupament que deixi buides de contingut les competències autonòmiques. A banda que no pot incloure, per definició, un control preventiu que suposi una tutela de les CA.

24. La coordinació s'ha de limitar a la fixació de mitjans i sistemes de relació que facin possible la informació recíproca, homogeneïtzar tècnicament determinats aspectes, i procurar l'acció conjunta de les autoritats estatals i comunitàries en l'exercici de les seves competències (STC 32/1983, FJ 2; STC 144/1985, de 25 d'octubre, FJ 4). A banda que sigui exigible l'adopció de mesures necessàries i suficients per aconseguir la integració de les parts en un conjunt unitari (STC 111/1984, de 28 de novembre, FJ 6), validant, amb caràcter general, el recurs a mesures estatals de coordinació preventiva que puguin establir sistemes de relació entre les diverses administracions (STC 133/1990, de 19 de juliol, i la més recent STC 223/2012, de 29 de novembre, FJ 9).

Pel que fa a l'execució de tractats internacionals i a la subscripció d'acords internacionals no normatius, qüestió que s'ha posat en relleu en el conflicte suscitat per la LSG, en la mesura que la Constitució i els estatuts atribueixin aquesta facultat tant a l'Estat com a les CA *ratione materiae*, res no hauria d'impedir una regulació autonòmica dels acords internacionals en sectors materials definits i delimitats competencialment. Segons la doctrina constitucional, l'Estat no pot emparar-se, per principi, en la seva competència exclusiva sobre relacions internacionals per estendre el seu àmbit competencial a tota activitat que suposi un desenvolupament, execució o aplicació de convenis i tractats internacionals, ja que: «[...] la ejecución de los tratados Internacionales corresponde a quien, de acuerdo con estas reglas, tenga la competencia material, siendo por tanto decisivas para su inclusión en la competencia autonómica la efectiva existencia de la atribución competencial estatutaria.» (STC 138/2011, de 14 de setembre, FJ 4, i 118/2011, de 5 de juliol, FJ 10).²⁵

Precisament, per tal d'articular l'exercici *ad extra* de les seves competències, el capítol III del títol V EAC proporciona a la Generalitat instruments de diversa naturalesa per dur a terme aquesta comesa, entre d'altres, l'establiment d'oficines a l'exterior per promocionar els interessos de Catalunya (art. 194 EAC); la subscripció d'acords de col·laboració amb la mateixa finalitat i amb el suport dels òrgans de representació exterior de l'Estat (art. 195 EAC); i la recepció d'informació prèvia per part del Govern de l'Estat sobre els actes relatius a la subscripció dels tractats que afectin d'una manera directa i singular les seves competències (art. 196 EAC).

Índex

25. Aquest és el criteri establert, per exemple, en l'article 196.4 EAC, que atribueix a la Generalitat l'adopció de les mesures necessàries per executar les obligacions derivades dels tractats i convenis internacionals en l'àmbit de les seves competències.