

11/17

INSTRUMENTS I MECANISMES DE MILLORA DE LA TRANSPARÈNCIA I EL BON GOVERN: DE L'INTERNACIONAL AL LOCAL

AUTORA: AINA AMAT

SUPERVISIÓ ACADÈMICA: ISABEL PONT

COORDINADOR I PRÒLEG: MAX VIVES-FIERRO



AMB LA COL·LABORACIÓ



Aina Amat - Autora

Llicenciada en periodisme per la UAB i graduada en dret per la UAB i la Universitat Toulouse I. Màster en dret internacional, europeu i comparat per la Universitat de Toulouse I i Màster en Integració Europea per la UAB. Actualment treballa a la Fundació Catalunya Europa en els àmbits de recerca i comunicació.

Isabel Pont – Supervisió acadèmica

Doctora en dret per la Universitat Autònoma de Barcelona i professora titular de dret administratiu a la mateixa Universitat. És membre de la Comissió Jurídica Assessora del Govern de la Generalitat des del 2009. Ha exercit d'advocada i assessora a l'Autoritat Portuària de Barcelona i va ser magistrada de reforç a la Sala Contenciosa Administrativa del Tribunal Superior de Justícia de Catalunya.

Max Vives-Fierro – Coordinador i redactor del pròleg

Llicenciat en dret per la Universitat de Barcelona. Màster en Relacions Internacionals i Integració Europea per la Universitat Autònoma de Barcelona. És advocat i des del 2007 exerceix com a director executiu de la Fundació Catalunya Europa.

Índex

0.	Pròleg	2
	Els antecedents de la Fundació Catalunya Europa en la matèria:	2
	L'administració pública: Bon Govern i Transparència.....	3
	Conceptualització:.....	5
	L'encàrrec i les seves fases	11
1.	El context normatiu.....	13
	(1.1) L'impuls en l'àmbit Internacional.....	13
	Convenció contra la Corrupció de Nacions Unides	14
	Convenció d'Aarhus sobre l'accés a la informació, la participació del públic en la presa de decisions i l'accés a la justícia en assumptes ambientals.....	15
	El conveni del Consell d'Europa sobre Accés als Documents públics.	16
	(1.2) Normativa europea.....	17
	Dret primari	17
	Dret derivat europeu i instruments més rellevants que han estat creats	17
	(1.3) El dret estatal i de Catalunya.....	20
	El dret català. La Llei 19/2014 de 29 de desembre de 2014 de transparència, accés a la informació i bon govern.	21
	El dret estatal. La Llei 19/2013 de 9 de desembre de transparència, accés a la informació pública i bon govern.....	26
	(1.4) A mode de recapitulació sobre el context normatiu	29
2.	Actors i mecanismes de transparència.....	31
	(2.1) Transparència i anticorrupció: Actors	31
	Actors internacionals i europeus	31
	Actors espanyols i catalans.....	32
	(2.2) Mecanismes i experiències afavoridores de transparència	35
	(2.2.1) Mecanismes informatius participatius.....	37
	(2.2.2) Mecanismes de seguiment, control i certificació.....	46
	(2.2.3) Contractació i urbanisme.....	57
	(2.2.4) Bones pràctiques i mecanismes de certificació	61
	(2.2.5) Els codis ètics i de conducta locals	61
3.	Consideracions finals.....	68
4.	Webgrafia	69

0. Pròleg

Els antecedents de la Fundació Catalunya Europa en la matèria:

La Fundació Catalunya Europa (en endavant, la FCE) té entre els seus àmbits de treball, l'anàlisi de la millora democràtica i el bon govern de la societat a la Unió Europea. Que es basa en els principis i valors que regeixen un dels puntals de la qualitat dels serveis públics d'un país; per això cal estructurar i definir les prioritats genèriques en aquest àmbit i, fet això, analitzar les noves tendències que a nivell internacional es produeixen en aquesta matèria així com fer un seguiment de la seva aplicació per part de l'Administració pròpia. Finalment editar i comunicar els resultats per tal que siguin d'utilitat pública.

El punt de partida podria ser part del discurs d'investidura del President Maragall a l'arribada a la Presidència de la Generalitat, en data 2003 on en regeneració democràtica, creia que calia preservar la transparència i el funcionament ètic del sistema públic. Considerava la Sindicatura de Comptes com l'oficina des d'on treballar per a la identificació de les pràctiques irregulars en les concessions, i en les contractacions de béns i serveis del sector públic.

El Pla de Govern 2004-2007 en aplicació explícita de l'Acord del Tinell en aquesta matèria, preveia el reforçament de la qualitat democràtica del sistema polític i administratiu i fer més transparent la gestió dels seus organismes i institucions.

Amb posterioritat, el President Maragall, en resolució signada en data 14 de Gener de 2005, va nomenar el Grup de Treball sobre Bon Govern i Transparència Administrativa, que presidí Anton Cañellas i Balcells.

L'any 2010, la FCE, va organitzar unes jornades sobre Transparència i Integritat que varen tenir lloc al Centre d'Estudis Jurídics i Formació Especialitzada de Barcelona; onze anys després que un grup d'experts, per encàrrec del President Pasqual Maragall, impulsés el conegut com Informe Cañellas, i tants i tants anys després, de fet segles (any 1640), des de que els catalans ja denunciessin el mal govern, abusos i formes d'operar de les autoritats, segons s'explicava en les esmentades jornades. Aquestes van donar lloc a la publicació titulada "Integritat i transparència, dues condicions per a la qualitat democràtica¹", on es van resumir les jornades celebrades a Barcelona. Hi participaren el Cercle Cívic Alcyón, el Departament de la Presidència

¹ Fundació Catalunya Europa. 2011. Integritat i transparència: dues condicions per a la qualitat democràtica (06/11). Col·lecció Bones Pràctiques. La Catalunya Institucional i administrativa. Editat per Fundació Catalunya Europa.

de la Generalitat de Catalunya, el Departament de Justícia de la Generalitat de Catalunya, la Diputació de Barcelona, la Fundació Ernest Lluch i Ivàlua.

En ella es fixen unes pautes i unes propostes que avui són encara vigents. Els sis grans capítols de propostes van ser els següents: 1.- Principis generals per al bon govern i la qualitat democràtica. 2.- Legislació per la transparència i la integritat. 3.- La promoció de la integritat en l'administració. 4.- Avaluació i control de la integritat. 5.- Partits polítics i integritat. 6.- La integritat a nivell internacional.

Els aspectes que es van tractar i que tenen a veure amb l'elaboració de les polítiques públiques, van ser: 1.- Informació i transparència. 2.- Intel·ligibilitat de procediments i llenguatges. 3.- Participació i intervenció ciutadana 4.- Transversalitat i reconeixement de la pluralitat d'actors institucionals. 5.- Rendiments de comptes i avaluació. Aquests aspectes es van tractar de forma diversa.

Hi van participar com a ponents, els professors i directors de diferents institucions com: Josep Maria Vallès, Francisco Longo, Jeroen Maesschalck, Emilio Sánchez Ulled, Mariano Torcal, Gabriel Colomé, Francisco Ferraro, Antón Costas, Alejandro Salas, Carlos Conde, Grago Kos, Carles Ramió, Maria Eugenia Andreu, Blanca Lázaro i Lourdes Parramon.

La Fundació a l'any 2012 va publicar un segon estudi², en relació al punt cinquè anterior, titulat "Finançament de partits i transparència democràtica: Bones pràctiques a Europa i Amèrica del Nord". En va ser el coordinador el professor Joan Rodríguez Teruel, i en van ser autors, les professores Montserrat Baras, Àstrid Barrio i el professor Oscar Barberà.

Aquest 2017 la Fundació ha publicat un estudi sobre els think tanks³ i el finançament de les idees polítiques, derivat de l'anterior, vista la falta de transparència i males pràctiques que s'observen al país.

L'administració pública: Bon Govern i Transparència.

L'Administració pública ha pres consciència de la necessitat i importància de treballar en un dels grans aspectes clau de la vida pública d'un país: la qualitat i transparència de les institucions.

² Rodríguez, J., Baras M., Barberà O., Barrio, À. Finançament de Partits i transparència democràtica. Bones pràctiques a Europa i Amèrica del Nord (7/12). Col·lecció Bones Pràctiques. La Catalunya Institucional i administrativa. Editat per Fundació Catalunya Europa.

³ Pons Herrera, F. Els Think Tanks i el Finançament de les Idees Polítiques (10/17). Col·lecció Bones Pràctiques. La Catalunya Institucional i administrativa. Editat per Fundació Catalunya Europa.

Això s'ha traduït en la legislació que s'ha aprovat als Parlaments català i espanyol, on ja són vigents la Llei de Transparència, (àmbit espanyol) 19/2013 del 9 de desembre, Llei de Transparència, (àmbit Catalunya) 19/2014 del 29 de desembre, Reglament CE número 1041/2001 del Parlament Europeu i del Consell de 30 de Maig de 2001, sense comptar amb altre legislació aprovada a tots els nivells administratius.

A dia d'avui, quasi totes les administracions, a tot els nivells, inclús municipal, tenen en major o menor grau, una sensibilitat envers la transparència i el bon govern i en alguns casos eines i programes habilitats a l'efecte. Així la pròpia Generalitat de Catalunya, els Ajuntaments, Diputacions, l'Àrea Metropolitana i tants altres ja han iniciat el camí i mostren a les seves pàgines informatives i a Internet informació i avenços en aquest sentit.

Algun exemple de resultats de la transparència són per exemple que un article de premsa recent, han posat en coneixement de la ciutadania, que onze alts càrrecs d'empreses públiques de la Generalitat cobren més de 109.633 euros anuals, superant el topall que preveu la llei per als directius de l'administració.

La FCE ha estat pionera en aquest sentit, ja que les seves propostes i indicacions han estat prèvies a la legislació aprovada i, entre els seus eixos de treball, segueix essent prioritari aprofundir en la millora de la qualitat democràtica al territori de la Unió.

La qualitat democràtica d'un país, d'una societat organitzada, és fonamental pel seu futur. És una evidència i així s'ha demostrat, que la major qualitat democràtica és directament proporcional al progrés social i econòmic d'un país. Certament, però, la dificultat en implementar les mesures per millorar els elements més bàsics d'una societat democràtica és el repte que es troben els diferents òrgans de govern multinivell de l'organigrama mundial. És per tant un concepte, un repte global que ha de ser entomat pels diferents nivells de governança i que necessiten estar interconnectats.

Els àmbits de la informació i transparència, el funcionament i avaluació de l'Administració Pública i els seus diferents nivells de gestió i la corrupció, són aspectes centrals.

Per adoptar noves polítiques en Transparència i Bon Govern, cal tenir informació sobre les diferents mesures i instruments que s'articulen arreu del món. No només des de les institucions, administracions i governs de caràcter públic, sinó també des d'institucions i organitzacions de l'àmbit privat o bé consorciades amb l'Administració pública.

Actualment, i segons fonts dels baròmetres internacionals i europeus, a Espanya entre un 65-67% dels enquestats considera que la corrupció és un dels grans problemes, i entre un 80-86% considera que no es fan suficients esforços per combatre-la.

Cal identificar els òrgans independents de garantia i implementació de la transparència d'àmbit internacional, nacional, metropolitana i/o municipal per tal d'interconnectar els diferents organismes en una xarxa d'actors assimilables per intercanviar experiències i bones pràctiques i participar als debats internacionals i europeus en l'àmbit de la transparència, la prevenció de la corrupció i la forma de governar democràtica.

Conceptualització:

Una de les qüestions que han generat més interès en l'anàlisi de la qüestió és la dimensió social i els valors que nodreixen el sistema polític. Per això paga la pena fer una revisió històrico-filosòfica i de la implementació dels seus principis i postulats al llarg del temps. Tant en la Grècia clàssica, com a l'Edat mitjana i etapa moderna, hi ha hagut nombrosos pensadors i filòsofs que han tractat el tema. N'hem triat alguns, ja que la llista és llarga: des dels clàssics com Juvenal, Sèneca i Ciceró, o Luter a la reforma de l'església i els filòsofs alemanys de la Il·lustració amb Kant al capdavant.

En primer lloc, els clàssics. En el cas de Juvenal, és central la seva anàlisi crítica de la societat romana, de la qual denunciava la falta de sentit comú, del bé públic, sobretot d'aquells a qui la fortuna els afavoria. En aquest mateix sentit, Sèneca va encunyar l'expressió "corruptio optimi pessima", referint-se a que el pitjor de tot fora que es corrompessin els millors. D'altra banda, Ciceró en el seu conegut llibre "Dels Deures", fa un exercici de sistematitzar i ordenar aquells deures als quals tot individu ha de sotmetre's en benefici de la comunitat.

El pensador i polític romà enumera i explica com ha de ser una persona honesta i els deures que li corresponen, definint en primer lloc, com a primer deure, el coneixement de la veritat com afany de coneixement i de ciència, excel·lir-hi evitant de prendre per inconegut el conegut i d'estudiar coses difícils, obscures i innecessàries. En segon lloc, la justícia, de la que afirma que és el de més abast, ja que és aquell pel qual es manté la societat i la comunitat de vida dels homes. També en el sentit que ens interessa aquí, primerament de no fer mal a ningú i segonament de servir al bé de tots. Del que es tracta és que els bens comuns s'emprin per l'interès comú i els privats com a propis. Posa èmfasi en la magnanimitat, en considerar que és un tret del caràcter que ha de prevaldre en aquells que emprenguin l'administració dels afers públics, tenint en compte que és un honor exercir un càrrec de tanta responsabilitat.

Abans, en el món grec no hi havia distinció entre política i ètica, donat que la primera s'entenia literalment com una reflexió de la vida a la "*polis*", a on del que es tractava era d'administrar el millor possible allò que era de tots, la *res publica*. Per als grecs la vida en comú era la condició natural de l'home, considerat un animal social o "*zoon politikon*", un fet que explica que en aquella època el desterrament o ostracisme fos considerat com un dels pitjors càstigs. Doncs bé, aquesta consideració és rellevant, perquè posa de manifest fins a quin punt trobar una harmonia entre la felicitat i el bé comú era una preocupació fonamental entre els grecs.

Un dels conceptes claus que millor expressa aquesta inquietud és "*eudaimonia*" o felicitat. És Aristòtil en el seu llibre "*Ètica a Nicòmac*", considerat el primer tractat sistemàtic que es coneix sobre aquesta matèria i un dels pilars de la ètica occidental, qui estableix que la felicitat és el bé suprem que tot ésser humà anhela. El motiu que valori la felicitat com un bé és degut precisament a que la considera equivalent a ser virtuós. En l'obra esmentada el filòsof grec encoratja envers la pràctica de la virtut, la qual cosa fonamenta en el fet que consisteix en actuar segons el què ens dicta la nostra pròpia raó i, per tant, és consubstancial a la natura humana. En aquest sentit l'Estat no pot mai interferir amb el què entén és la finalitat en si de l'home, de tal manera que la necessària sintonia de l'Estat amb els ciutadans no sigui sinó una coincidència. D'aquesta manera adquireix sentit que la felicitat en qüestió no descriu un estat purament subjectiu, ans al contrari, doncs del què es tracta és d'assolir allò que val la pena a la vida. Més encara, l'especificitat de la virtut rau en què ha de ser interioritzada, ha de fer-se un hàbit, amb la qual cosa la felicitat no descriu un estat sinó una activitat, posant de relleu la seva vessant pràctica. Això representa un avenç considerable respecte de les postures de Sòcrates i Plató, que relacionaven la virtut exclusivament amb el coneixement.

Després d'Aristòtil l'escola filosòfica que més aferrissadament va defensar "*eudaimonia*" va ser l'estoïcisme, que predicava que la moderació i l'austeritat eren les claus per aconseguir-la. És mitjançant "*ataraxia*" o imperturbabilitat de l'ànima com entenen els homes assoleixen la felicitat, que proporciona saber-se lliure dels lligams de les passions i sentiments. El fet que divulgessin una filosofia de vida que combinava el pensament amb l'acció, a més de en consonància amb la natura, va ser segurament la clau de l'èxit i de la seva influència, la qual va arribar fins a l'època moderna. Altres aspectes molt atractius del seu pensament van ser la idea que les lleis i institucions s'han de poder mesurar a partir de la mateixa natura humana, així com la creença en el valor essencial de cada persona com a membre d'una família universal, el que va suposar una gran revolució, ja que animava a trencar barreres de caràcter social, racial, etc. En resum, en impulsar valors com la pau, la tolerància i el respecte a la

diferència van dur a terme un treball ingent en favor de la construcció d'una bona convivència social.

Tot i les seves arrels gregues, aquesta corrent de pensament va tenir molt més ressò en l'època hel·lenística, com ho demostra el fet que els seguidors més coneguts van ser pensadors romans tals Sèneca, Marc Aureli i Ciceró. Aquest últim resulta particularment interessant, perquè alhora que es va dedicar a la reflexió filosòfica va ser un polític i orador influent en un moment convuls de la història de Roma. Va ser coetani de Juli Cèsar i Marc Antoni, contra els quals es va oposar donada la seva intenció de socavar la república. Els seus famosos discursos ("*Catilinàries* i *Filípique*") són una mostra de la seva fidelitat a la república, com també queda corroborat pel fet que va celebrar l'assassinat de Cèsar a mans de Brutus. L'obra que millor reflecteix el seu pensament polític es titula significativament "*De re publica*", escrita quan ja estava retirat de l'exercici de la política, tot i que no es refereix a una particular forma de govern sinó a l'Estat mateix. En aquesta obra redactada en forma de diàleg mantingut entre ciutadans romans encarnats per personatges històrics, Ciceró reflexiona sobre la manera més adient de governar allò públic, és a dir, el que és de tots. Encara que en la seva república el poble en tant que "*populus*" no sigui subjecte (democràcia) sinó objecte del poder, el que vol dir que no participa en el govern d'allò públic sinó que és gestionat per ell, el filòsof llatí convé en què la forma ideal de govern ha de ser una barreja entre monarquia, aristocràcia i democràcia.

Aturem-nos ara en la figura de Luter, la contribució del qual en aquesta qüestió ha estat primordial ja que, mitjançant la reforma protestant del cristianisme esdevingut corrupte en el catolicisme, va insistir en la necessitat d'interioritzar les accions, de tal manera que el mateix individu n'esdevingués l'únic responsable. Per tant, hi va haver un interès creixent en fer les coses bé només pel plaer de fer el correcte, i no per por a les conseqüències. Sens dubte el fet que traduís la Bíblia a l'alemany va comportar una dessacralització de les normes, fent-les més properes a les persones, el que va suposar la seva assimilació i posterior transformació en costums (*mores*), el sentit dels quals no els resultava aliè. La importància dels "*mores*" rau precisament en el fet que no són lleis, sinó normes socialment convingudes en tant que contribueixen a la convivència i harmonia de la comunitat, el que vol dir que el seu compliment és voluntari. Aquest és el nus de la qüestió. S'entén que el sol fet que afectin a tothom, que tots ens en beneficiem, és un motiu suficientment potent per al seu compliment. Dit això, no és casual que la moral com a concepte sigui una derivació del terme llatí "*mores*" perquè posa de relleu que hi ha hagut un procés d'interiorització de les normes, de manera

que ja no són imposades sinó voluntàriament complertes, com ho demostra el fet innegable que hagin esdevingut costums.

Aquest procés d'interiorització arriba a la seva culminació amb la Il·lustració, i particularment amb Kant i el seu imperatiu categòric. L'ètica kantiana marca un punt d'inflexió, ja que es distancia de les estètiques empíriques anteriors i advoca per una estètica formal, buida de continguts. Això es deu a la seva prioritat de que sigui universal i, concretament, que a partir d'ella es puguin extreure deures universals. El seu rebuig de l'experiència s'evidencia en la seva exigència de que sigui a priori, és a dir, anterior a tota experiència, així com autònoma, o sigui, no supeditada a allò extern a l'individu sinó al propi individu. La condició autònoma de l'ètica o, millor dit, el seu caràcter incondicionat, és el tret distintiu de l'ètica kantiana. El caràcter autònom de l'ètica, la seva desvinculació de tota religió o ideologia, queda formulada en el què Kant va designar com imperatiu categòric, un principi universal de conducta que estableix que has de voler només allò que sigui beneficiós per a tothom, i que per primer cop va fer servir a la *"Fonamentació de la metafísica dels costums"* (1785). És precisament el fet que el principi s'origini en la pròpia raó el que el fa categòric, d'obligat compliment en qualsevol situació i des de qualsevol plantejament moral, religiós o ideològic, a diferència de les lleis morals anteriors sovint provinents de l'autoritat divina, les quals per aquest motiu romanien hipotètiques, i per tant no necessàriament subjectes a compliment.

La confiança desmesurada en la raó característica d'un pensador de la modernitat com Kant, es veu severament qüestionada en la teoria crítica de l'Escola de Frankfurt. Així ho posa de manifest la *"Dialèctica de la Il·lustració"*, escrita conjuntament per Theodor Adorno i Max Horkheimer el 1944, la qual representa la culminació de la teoria crítica. En aquesta obra es mostren severament crítics amb l'esdevenir de la Il·lustració, degut a que ha propiciat el naixement d'una raó omnipotent mancada d'auto-crítica (*"raó instrumental"*) traint el seu sentit original. Amb horror descobreixen que és precisament perquè rebutja la seva instrumentalització en declarar-se autònoma, que la raó kantiana és tant més fàcilment instrumentalitzable. Aquesta instrumentalització es tradueix en un proporcionar racionalitat a allò que és irracional, com va succeir amb la barbàrie nazi. Tanmateix, l'oposició a l'ètica kantiana, excessivament formalista i buidada d'experiència, no vol dir en absolut que a la filosofia dels frankfurtians no hi hagi lloc per a l'ètica, ans al contrari. El que passa és que *"sensu stricto"* només pot concebre una ètica que es negui a si mateixa. En quin sentit ho portaria a terme la teoria crítica? Potser posant de manifest que el plantejament d'una relació altra entre la teoria i la praxi, el que vol dir una teoria més respectuosa amb la realitat social o, dit d'una altra manera, més crítica amb si mateixa, passa necessàriament per ser infructuós.

En clau més contemporània i en el nostre àmbit més proper, aquestes referències a l'ètica, el comportament, la gestió de la res pública i en concret del bon govern, s'obtenen d'un article escrit pel filòsof Savater que defineix la corrupció com a aprofitar l'avantatge social que dona un càrrec públic en benefici propi –personal o partidista- en lloc de servir a la comunitat. Demana una instància independent i exterior amb amplis poders i suficients mitjans per exercir la vigilància i sobretot un veritable compromís ciutadà.

Altres acadèmics més actuals, com el professor Dan Ariely, catedràtic de psicologia i economia conductual de la Universitat de Duke (EEUU), han estudiat la qüestió, i treballant en l'arrel del problema que és el propi individu i la seva moral. De la mateixa manera el professor Fernández Ríos, comenta que el corrupte tendeix cap al maquiavelisme, narcisisme i psicopatia, és una patologia ascendent. I altres com Elizabeth David-Barrett investigadora de la Universitat de Sussex que analitza els diferents graus de corrupció, segons els desenvolupament dels països, que en cas nostre, al ser d'alt desenvolupament, les males pràctiques, es donen en el finançament de partits polítics, ètica en les grans companyies i grups de pressió.

Les darreres dades a Espanya són alarmants. Segons el consell del Poder Judicial, entre juliol 2015 i Setembre 2016, es van processar o obrir judicis orals per delictes de corrupció a 1.378 responsables públics en 166 casos. Tenint en compte que molts d'ells tenen a veure amb presumptes delictes que es desenvolupen en els contextos urbans i metropolitans i molt cops relacionades amb el dret urbanístic, és especialment sensible la forma en que s'hagin de tramitar les relacions entre els municipis i els administrats en l'àmbit metropolità.

De la mateixa manera, des d'un altre punt de vista Mariana Mazzucato, catedràtica d'innovació pública a la Universitat College de Londres, considera que cal evitar que els gestors pública vagin canviant a cada elecció i que cal crear agències independents i mecanismes democràtics que no depenguin de partits polítics, amb gestors eficients. Així tenim exemples a Alemanya, Israel i Estats Units.

Sense sector públic eficient, no hi ha emprenedors, ella nomena a Musk i Gates com a exemples de la col·laboració público-privada, de la mateixa manera que ho va ser el que va fer la NASA per anar a la lluna. I la inversió que es va fer a la telefònica Bell, per augmentar en recerca. Cal fixar-se en exemples que funcionen com la SBIR Small Business Innovation Research Program, una agència pública que inverteix 2'5% del pressupost americà de Salut, Energia i defensa en petites empreses privades que innoven. També Fraunhofer-Gesellschaft a Alemanya, un institut públic que fa recerca en empreses petites i mitjanes del sector privat,

millorant l'economia alemanya. L'Estat finalment és el gran empresari, no és que ajudi o complementi als empresaris, només.

I en clau polític i en àmbit europeu, aquest any 2017, el parlament europeu, considera que ha arribat el moment de actuar i crear un marc especial per a protegir als denunciants a la UE. Dennis de Jong, membre de la comissió de control pressupostari de l'Eurocambra ponent de l'informe que ha de crear un programa per a protegir als informadors. El text demana crear un òrgan europeu independent, amb oficines als Estats membres. Amb professionals experts per tractar la informació dels denunciants i una unitat temporal de suport dins del Parlament europeu que canalitzi les denúncies. L'eurodiputada socialista Inés Ayala també demana una fiscalia pública europea, que pot substituir a la OLAF a alguns països.

A mode de cloenda, dir que aquest informe sobre la Transparència i el Bon Govern, pretén identificar els òrgans independents de garantia i implementació de la transparència d'àmbit internacional, nacional, metropolità i/o municipal i els mecanismes que en permeten la posada en marxa. A més, també es contextualitzaran els òrgans i els mecanismes amb una anàlisi prèvia del marc legal.

L'objectiu d'aquest apartat preliminar és recordar que en la història d'Europa, els seus pensadors, han abordat aquesta qüestió i els seus fonaments que donen com clau la construcció de la moral individual que s'ha explicat i que arranca amb els clàssics, quan expliquen com la moral hauria fet un procés d'interiorització de les normes, de manera que ja no són imposades sinó voluntàriament complertes, com ho demostra el fet innegable que hagin esdevingut costums.

S'entén que el sol fet que afectin a tothom, que tots ens en beneficiem, és un motiu suficientment potent per al seu compliment. Aquesta és la idea que hauríem de treballar i aconseguir implementar, com a política, d'una forma profunda i sostinguda, en lloc d'anar construint i implementant mesures preventives i punitives com a alternativa, que segurament són més ineficients i costoses per a la despesa pública.

Max Vives-Fierro.

Director executiu de la Fundació Catalunya Europa

L'encàrrec i les seves fases

Hom pot palesar que, a dia d'avui, quasi totes les administracions, a tot els nivells, inclús municipal, tenen en major o menor grau, una sensibilitat envers la transparència i el bon govern i en alguns casos ja han implementat eines i programes habilitats a l'efecte. Així la pròpia Generalitat de Catalunya, els Ajuntaments, Diputacions, l'Àrea Metropolitana i tants altres ja han iniciat el camí i mostren a les seves pàgines informatives i a Internet informació i avenços en aquest sentit; propiciant també un ampli accés a la informació de que disposen a partir de les sol·licituds expresses que realitzen els peticionaris.

Essent aquesta una tendència generalitzada, es considera que per adoptar noves polítiques en Transparència i Bon Govern és fonamental disposar d'informació sobre les diferents mesures i instruments que s'articulen arreu del món. No només des de les institucions, administracions i governs de caràcter públic, sinó també des de les entitats i organitzacions de l'àmbit privat o bé vinculades amb l'Administració pública.

L'encàrrec realitzat persegueix identificar, fonamentalment, dues qüestions. D'una banda els òrgans més rellevants de garantia i implementació de la transparència d'àmbit internacional, nacional, metropolità i/o municipal no amb l'únic objectiu de que puguin ser coneguts pel lector, sinó també perquè es tingui en ment que es possible interconnectar els diferents organismes en una xarxa d'actors assimilables per tal d'intercanviar experiències i bones pràctiques i ser presents als debats internacionals i europeus en l'àmbit de la transparència, la prevenció de la corrupció i la governança democràtica. Seran mencionat en aquest àmbit tant les organitzacions internacionals governamentals com les no governamentals. Així mateix, i d'una altra banda, també és objecte d'aquest treball identificar aquells programes i instruments que en els diferents àmbits descrits, puguin ser útils per a la implementació a l'Administració catalana. En aquest cas, a nivell metropolità.

L'encàrrec es desenvolupa en dues fases. Per tal d'assolir els objectius prèviament esmentats s'ha realitzat una recerca de caràcter preliminar, els resultats de la qual es presenten a continuació. Ha permès individualitzar els actors i instruments que hom pot considerar *prima facie* més significatius. Tots ells es consideren mereixedors d'un estudi aprofundit que permetrà conèixer quines son les tendències més actuals i es considera que poden ajudar o servir de referent a les administració catalana. Son les que apareixen com a millors pràctiques en l'àmbit de la transparència i bon govern i poden ser singularment útils per a millorar els paràmetres de la qualitat democràtica. Però aquesta aproximació és, tal com es va apuntar en la proposta de treball, de caràcter preliminar. A fi de comunicar i aprofundir amb els

continguts de l'informe i de preparar per tant una versió final, es considera convenient la celebració d'un seminari d'experts a Barcelona on seran analitzades aquestes i d'altres propostes que puguin proporcionar els diferents actors, de l'àmbit governamental o privat, amb el propòsit de parer especial atenció en aquells que tenen a veure amb les àrees municipals i metropolitanes. Amb les dades i informació obtinguda a partir d'aquella iniciativa serà així possible completar l'estudi que ara es presenta amb més profunditat i exhaustivitat.

1. El context normatiu

Tot anàlisi dels actors i instruments que actualment contribueixen a la transparència, al bon govern i a l'anticorrupció ha de partir necessàriament del context jurídic vigent. Escau per tant conèixer amb cert detall quina es l'estructura jurídica que vertebrava o que limita inexcusablement les iniciatives que afloren arreu. D'aquesta manera serà possible localitzar i entendre allò que avui són exigències necessàries per mandat legal, observar quins són els òrgans que són establerts normativament, i d'una altra banda, detectar, quins són els espais propis que permeten i estan possibilitant anar més enllà del marc jurídicament establert.

L'objecte de les pàgines següents es aflorar les prescripcions, criteris i objectius que s'han desenvolupat sobre aquesta matèria tant a nivell internacional i europeu com a nivell espanyol i català. En aquest document es parteix de que la transparència, bon govern i anticorrupció constitueixen instruments que, malgrat puguin ser escindibles i estudiats per separat, són tots ells imprescindibles per poder consolidar un verdader sistema d'integritat institucional a diferents nivells, s'interrelacionen quotidianament, permeten oferir una visió àmplia que afavoreixi la seva integració, ja que la seva separació o individualització nítida no sempre és evident.

En aquest apartat inicial, l'estudi se circumscriu a detectar quines són les normes existents més rellevants sobre la matèria. Es tracta d'una anàlisi que escau advertir que no és exhaustiva ni objecte de singular profunditat. Les normes són portades a col·locació perquè conformen el marc jurídic que tothom que s'aproxima a aquesta matèria ha de conèixer mínimament. A nivell internacional veurem que es tracta de la Convenció contra la Corrupció de Nacions Unides, la Convenció d'Aarhus sobre l'accés a la informació, la participació del públic en la presa de decisions i l'accés a la justícia en assumptes ambientals i també avui en formaria part el Conveni del Consell d'Europa sobre accés als documents públics; a nivell europeu escau aportar un breu llistat dels instruments de dret primari i dret derivat dels quals disposa avui la Unió Europea i, finalment, s'oferirà al lector una anàlisi més detallada de les lleis de transparència catalana i espanyola.

(1.1) L'impuls en l'àmbit Internacional

L'accés a la informació, la transparència, la prevenció de la corrupció s'hi localitza en primer lloc en l'àmbit internacional, on ocupa un lloc destacat en les darreres dècades. Dels diversos instruments internacionals que hom pot localitzar avui, en destacarem especialment tres, que abasten dues matèries diferents, la corrupció i la transparència. Escau conèixer, en primer lloc la Convenció contra la Corrupció de Nacions Unides. També la Convenció sobre l'accés a la

informació, la participació del públic en la presa de decisions i l'accés a la justícia en assumptes ambientals (Conveni d'Aarhus) i, per últim també assabentar d'un mecanisme de transparència promogut pel Consell d'Europa que es concreta en un Conveni sobre Accés als Documents Públics.

Convenció contra la Corrupció de Nacions Unides

Constitueix l'únic instrument internacional contra la corrupció jurídicament vinculant. En aquest cas, la transparència no és l'element central, però sí que escau considerar que constitueix un element important en l'estadi actual del dret internacional que persegueix la lluita contra la corrupció.

La Convenció contra la corrupció de Nacions Unides⁴ cobreix 5 àrees principals: les mesures preventives, la penalització i aplicació de la llei, la cooperació internacional, la recuperació d'actius i l'assistència tècnica i l'intercanvi d'informació. Abasta així mateix diverses formes de corrupció, suborn, tràfic d'influències, abús de funcions i diversos actes de corrupció al sector privat. Constitueix una Convenció àmpliament ratificada pels diferents Estats de les Nacions Unides. Actualment hi ha 140 Estats que l'han signat i 182 que en són part. L'Estat Espanyol, va signar la convenció el setembre de 2005 i la va ratificar el juny de 2006. També la Unió europea, mitjançant Decisió del Consell 2008/801/CE va ser autoritzada a signar-la i formar-ne part.

Trets bàsics de funcionament

Els Estats signataris s'organitzen al voltant de la Conferència dels Estats Parts que és el principal *policy-making* de la Convenció. La Conferència dona suport als Estats parts i signants en la implementació de la Convenció per desenvolupar i implementar activitats que contribueixin a disminuir la corrupció als països. Existeix un sistema d'avaluació dels Estats, que es duu a terme a través d'una revisió paritària (de dos països) anomenada Mecanisme d'Examen de l'aplicació de la Convenció (*Implementation Review Mechanism*). Aquest sistema pretén evitar que existeixi un mecanisme independent d'avaluació. Deixa l'avaluació en mans dels mateixos Estats que, en certa manera, hom constata que són "jutge i part". El document d'avaluació ha de ser accessible des dels perfils de Bases de dades de cada país.

⁴ United Nations Office on Drugs and Crime. Convention against corruption de 31 d'octubre de 2003. Resolució 58/4. Entrada en vigor, 14 desembre 2005.

Avaluació de l'Estat Espanyol

L'últim informe d'avaluació de l'Estat Espanyol sobre aquest conveni va ser encarregat a Bèlgica i Lituània. Aborda especialment el capítol III de la Convenció, sobre Penalització i aplicació de la llei, i el Capítol IV, sobre Cooperació Internacional. El cicle que s'examina és per un període de 5 anys (2010-2015) i algunes de les conclusions que se n'extreuen són les següents⁵:

- Tots els delictes contemplats a la Convenció ja estan tipificats al Codi penal espanyol.
- Entre els delictes no vinculants continguts a la Convenció contra la Corrupció, l'enriquiment il·lícit no s'ha establert com a delicte independent a Espanya, ja que es considera incompatible amb la presumpció d'innocència (article 24 de la Constitució). Per establir que concorre responsabilitat penal s'haurà de provar que l'increment de patrimoni per part funcionari públic té com a origen qualsevol de les conductes tipificades al Codi Penal.
- En el marc del mencionat informe es posa també en evidència que en el dret penal espanyol el període de prescripció dels delictes tipificats d'acord amb la Convenció és d'entre 5 i 10 anys. Mentre que 10 anys es considera que és un període suficientment prolongat, un període de 5 anys es considerarà que pot ser adequat depenent de la possibilitat de prolongar o interrompre aquesta prescripció.

Convenció d'Aarhus sobre l'accés a la informació, la participació del públic en la presa de decisions i l'accés a la justícia en assumptes ambientals

Tot i que sectorial, aquesta Convenció⁶ és interessant perquè el seu objecte principal es relaciona amb el dret a l'accés a la informació i de participació, és a dir, la transparència, i se circumscriu a la matèria mediambiental. Segons la Convenció aquest accés a la informació sobre el medi ambient s'ha de fer efectiu de manera que el públic no hagi d'invocar un interès particular⁷. Espanya va ratificar la Convenció el 29 de desembre de 2004 i va entrar en vigor el 29 de març de 2005. La Unió Europea, mitjançant Decisió 2005/370/CE del consell, de 17 de febrer de 2005, també forma part del Conveni. El Tractat internacional pretén un triple

⁵ UNODC. Informe sobre el examen del país del Reino de España. Examen por Bélgica y Lituania sobre la aplicación de parte de España de Capítulo III. "Penalización y aplicación de la ley" y del Capítulo IV. "Cooperación internacional" de la Convención de las Naciones Unidas contra la Corrupción. Ciclo de examen 2010-2015.

⁶ Convenció d'Aarhus sobre l'accés a la informació, la participació del públic en la presa de decisions i l'accés a la justícia en assumptes ambientals de 25 de juny de 1998.

⁷ Article 4 de la Convenció d'Aarhus.

objectiu: garantir l'accés del públic a les informacions sobre medi ambient de què disposen les autoritats públiques; afavorir la participació del públic en la presa de decisions que tinguin repercussions sobre el medi ambient; i per últim, ampliar les condicions d'accés a la justícia en matèria de medi ambient. Cal fer notar que el primer pilar de l'esmentat Conveni, que fa referència a l'accés del públic a la informació, va ser desenvolupat a escala europea mitjançant la Directiva 2003/4 / CE relativa a l'accés del públic a la informació mediambiental. El segon pilar, relatiu a la participació del públic en els procediments mediambientals, va ser traslladat mitjançant la Directiva 2003/35 / CE, trobant-se el tercer encara pendent de desenvolupament comunitari.

La Convenció Aarhus no preveu cap mecanisme de control ni sancionador. No hi ha, per tant, cap organisme que controli el compliment de la Convenció, malgrat s'enviiïn regularment informes de compliment. L'única referència que es fa en aquest sentit és a l'article 16 de la Convenció que estableix que "si sorgeix una controvèrsia entre dos o més parts respecte a la interpretació o a l'aplicació de la Convenció, aquestes parts s'esforçaran per resoldre-la per mitjà de la negociació o per qualsevol altre mitjà de solució". La solució a la controvèrsia només serà obligatòria si els dues parts hi consenteixen.

El conveni del Consell d'Europa sobre Accés als Documents públics.

Segons el Consell d'Europa, el dret d'accés als documents públics es basa en l'article 10 del Conveni Europeu de Drets Humans (CEDH), que garanteix la llibertat d'expressió. Aquest dret s'interpreta de manera àmplia i s'entén com el dret a l'accés a qualsevol informació en possessió de les autoritats públiques, l'accés del qual només es pot restringir per protegir altres drets i interessos legítims. Segons aquest Conveni⁸, el sol·licitant no pot estar obligat a donar les raons per tenir accés a un document oficial i les formalitats hauran de limitar-se als elements essencials necessaris per la petició. A més, s'estableix que l'accés als documents públics ha de ser gratuït, tot i que s'admet que es cobrin honoraris al sol·licitant per una còpia del document oficial.

El Conveni estableix un estàndard mínim de protecció, aplicable només a les parts signatàries. En aquests moments Espanya no ha signat ni ratificat el Conveni, per la qual cosa no li és d'aplicació, malgrat formar part del Consell d'Europa⁹.

⁸ Council of Europe Convention on Access to Official Documents. CETS núm. 205. Tromsø, 18/06/2009

⁹ Estat de les signatures i ratificacions el 4 d'octubre de 2017. En línia:

<http://www.coe.int/en/web/conventions/full-list/-/conventions/treaty/205?desktop=false>

(1.2) Normativa europea

Si ho comparem amb la normativa internacional, la normativa europea en matèria de transparència és molt més extensa, de compliment obligatori per tots els Estats membres i fiscalitzable per part del Tribunal de Justícia de la Unió Europea (TJUE). És d'esperar, per tant, que la seva incidència de cares a la ciutadania sigui més palpable si ho comparem amb els anteriors instruments, que es dirigeixen essencialment als Estats, tret del Conveni sobre Accés als Documents Públics, que també pot arribar a tenir una incidència sobre la ciutadania, sempre que l'Estat l'hagi ratificat.

En aquest apartat veurem de quina manera aborda la Unió Europea el dret a la transparència i altres drets pròxims, a través del dret primari i el dret derivat.

Dret primari

La matèria que ens ocupa ha adquirit tanta rellevància en els darrers temps que s'ha considerat mereixedora de constar a La Carta de Drets fonamentals (CDF), i també al propi Tractat de Funcionament de la Unió Europea.

Pel que fa a la CDF, incorporada com a dret positiu a partir de l'entrada en vigor del Tractat de Lisboa (2009), escau subratllar que estableix que el dret d'accés a la informació és un dret fonamental, d'acord amb l'article 42. A més, l'article 41 CDF menciona el dret a una bona administració, que inclou el dret a tota persona a accedir a l'expedient que li afecti, dins del respecte dels interessos legítims de la confidencialitat i obligació de l'administració de motivar les seves decisions.

El principi de transparència es reafirma així mateix a nivell de Tractats, entre els quals cal destacar ara l'article 15 TFUE que garanteix el dret d'accés als documents de les institucions, òrgans i organismes de la Unió. La Unió coneix aquest dret amb el nom "principi d'obertura". També inclou altres mostres de transparència com el fet que les sessions del Parlament Europeu siguin públiques.

Dret derivat europeu i instruments més rellevants que han estat creats

A nivell europeu, cal atendre, baixant ja a aspectes més concrets, a diversos elements que presenten interès. En aquest sentit, i en primer lloc es farà referència puntual al web de les institucions europees (a). Posteriorment (b) a l'accés públic als documents del Parlament Consell i Comissió. A continuació (c) serà esmentat com es configura i es pot exercir el dret accedir a la documentació mitjançant sol·licitud; per últim (d) es farà referència al Registre de Transparència.

a) Transparència a les webs de les institucions europees.

Malgrat prima facie pugui sorprendre, a nivell d'Unió Europea no hi ha una centralització dels diferents mecanismes de transparència. Es necessari atendre, per tant, a com s'organitzen els mecanismes de transparència de forma individualitzada per part de la Comissió Europea, el Parlament Europeu i el Consell. Tampoc la Comissió Europea no disposa d'una Direcció General dedicada exclusivament a la transparència.

La Comissió Europea no disposa d'una Direcció General dedicada exclusivament a la transparència. Tot i així, ha concentrat en un sol lloc web¹⁰, els mecanismes de transparència disponibles a l'abast de la ciutadania, en un sentit ampli.

Des d'aquest portal es pot accedir a les consultes, que permeten a la ciutadania participar en les diferents etapes del procés legislatiu, a través d'un qüestionari online. També es pot accedir a un Registre de Transparència de la Comissió que dona accés a un registre de grups d'interès l'objectiu dels quals és influir en el procés legislatiu de les institucions de la UE. Una altra opció és l'accés al registre de comitologia, un registre de comitès, denominats comitès de comitologia que supervisen a la Comissió quan aquesta adopta actes d'execució. En aquest registre es poden consultar els comitès i la informació que generen amb la seva activitat. Aquesta pàgina web també permet l'accés al registre de grups d'experts, és a dir, aquelles persones que assessoren regularment la Comissió Europea i els consellers especials de la Comissió Europea, que inclou una llista de les persones que han assessorat l'actual Comissió Europea.

Dins del mateix portal web s'inclou un apartat d'accés als documents, que permet tant accedir als documents publicats, dividits per temàtiques, com sol·licitar l'accés a un document concret. També es poden consultar les respostes que ha donat la Comissió Europea a les diverses peticions que ha rebut.

Aquest portal és interessant perquè centralitza totes les eines de transparència proporcionades per la Comissió, participació ciutadana, accés a documents i consulta de diferents registres. No existeix però, un portal únic de transparència per les institucions europees, entre d'altres motius perquè no totes tenen el mateix grau de transparència ni proporcionen d'igual manera l'accés a la informació.

¹⁰ Comissió Europea. Principis i valors. Transparència. Disponible a: https://ec.europa.eu/info/about-european-union/principles-and-values/transparency_es

Aquesta separació entre les diferents institucions implica que una altra institució de pes, el Parlament Europeu¹¹, tingui el seu propi portal de transparència, sense cap tipus d'enllaç amb el portal de transparència de la Comissió, i que inclou el codi de conducta dels diputats, un apartat per accedir al registre de transparència i un altre d'accés als documents. Igualment, el Consell de la Unió Europea¹² disposa d'un portal de transparència, que permet consultar les ordres del dia i calendaris de les sessions del Consell, seguir les sessions públiques del Consell en directe i consultar les actes del Consell, entre d'altres.

b) Accés públic als documents del Parlament, Consell i Comissió

Fent referència concreta a l'accés públic als documents, la Unió Europea disposa d'un directori¹³ que permet accedir a la consulta dels documents de totes les institucions europees, a més d'altres organismes i agències. Es tracta d'una eina útil, ja que permet accedir ràpidament als diferents documents públics de les diferents institucions, organismes i agències. Tot i així, no resol la qüestió de centralitzar les diferents eines de transparència de la Unió en un sol portal.

c) El dret d'accés a la documentació mitjançant sol·licitud

El dret d'accés a la informació pública, està regulat pel Reglament 1049/2001, de 30 de maig, relatiu a l'accés del públic als documents del Parlament Europeu, del Consell i de la Comissió¹⁴. Es tracta per tant, d'un reglament d'Accés a la informació pública que deixa al marge les institucions que tradicionalment s'han considerat més opaques com el Banc Central Europeu o el Consell Europeu. El Reglament facilita als ciutadans l'accés als documents de les institucions europees mencionades. S'aplica a tots els documents que estiguin en poder d'una institució, és a dir, els que son d'elaboració pròpia i també els que estan en la seva possessió, dins dels límits i de les excepcions previstes. Aquest reglament no té ni com a objecte ni com a efecte modificar les legislacions nacionals en matèria d'accés als documents però, en virtut del principi de cooperació lleial, resulta evident que els Estats membres han de vetllar perquè no s'impedeixi la correcta aplicació del reglament.

¹¹ Parlament Europeu. Ètica i transparència. Disponible a:

<http://www.europarl.europa.eu/atyourservice/es/20150201PVL00050/%C3%89tica-y-transparencia>

¹² Consell de la Unió Europea. Transparència i accés del públic als documents.

<http://www.consilium.europa.eu/es/general-secretariat/corporate-policies/transparency/>

¹³ Unió Europea. Documents oficials. Disponible a: https://europa.eu/european-union/documents-publications/official-documents_es

¹⁴ Reglament (CE) nº 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. DOUE L 145/43 de 31-5-2001.

d) El registre de transparència

La Unió Europea també s'ha dotat d'altres mecanismes de transparència com el Registre de Transparència, creat en virtut de l'Acord entre el Parlament Europeu i la Comissió Europea de 23 de juny de 2011 i que consisteix en una base de dades de grups d'interès l'objectiu del qual és influir en l'elaboració de polítiques i lleis a les institucions europees. Aquesta base de dades és de consulta pública¹⁵. Per una altra banda, la Unió ha arribat a un acord interinstitucional entre el Parlament Europeu i la Comissió Europea relatiu al registre de transparència sobre organitzacions i persones que treballen per compte propi que participen en l'elaboració i aplicació de les polítiques de la Unió Europea¹⁶.

(1.3) El dret estatal i de Catalunya.

Prosseguint en aquest excurs sintètic dels elements jurídics imprescindibles i abans, per tant, d'entrar a tractar els mecanismes específics a favor de la transparència, el bon govern i l'anticorrupció, és necessari observar quina ha estat la recepció i desenvolupament dels principis referits, atenent al marc legal existent a nivell català i espanyol.

En qualsevol cas, i a excepció del dret d'accés a la informació ambiental, cal apuntar que tant pel que fa a Catalunya com a Espanya la legislació sobre transparència és relativament recent. L'Estatut d'autonomia de Catalunya de 2006 inclou el principi de transparència i es disposa, no gensmenys, de dues normes amb rang de llei que es van aprovar entre els anys 2013 i 2014 amb una seva entrada en vigor encara més recent. En aquest apartat procedeix ressaltar els que es considera que són els aspectes més rellevants de la Llei 19/2014 de 29 de desembre de transparència, accés a la informació pública i bon govern¹⁷ de la Generalitat de Catalunya i de Llei 19/2013¹⁸ de 9 de desembre de transparència, accés a la informació pública i bon govern, a nivell estatal.

¹⁵ Es pot consultar la base de dades en aquest enllaç:

<https://data.europa.eu/euodp/en/data/dataset/transparency-register/resource/4a1fe6fe-b72a-4a94-8f9b-2a85e99e4032>

¹⁶ Acord entre el Parlament Europeu i la Comissió Europea relativa al Registre de transparència sobre organitzacions i persones que treballen per compte propi que participen en l'elaboració i aplicació de les polítiques de la Unió Europea. DOUE L 277/11 de 19-9-2014.

¹⁷ Llei 19/2014 de 29 de desembre de 2014 de transparència, accés a la informació i bon govern. DOGC, 31 de desembre de 2014, nº 6780.

¹⁸ Llei 19/2013 de 9 de desembre de transparència, accés a la informació pública i bon govern. BOE, 10 de desembre de 2013, núm. 295. BOE-A-2013-12887.

El dret català. La Llei 19/2014 de 29 de desembre de 2014 de transparència, accés a la informació i bon govern.

A la presentació de la llei feta per la Consellera de Governació i Relacions institucionals en el moment d'aprovació de la llei, Meritxell Borràs¹⁹, s'explica que els objectius són facilitar i promoure el retiment de comptes i garantir l'ètica dels gestors públics i els governants. En altres paraules, transparència com a deure de l'administració pública davant dels ciutadans i com una de les garanties per una gestió honesta i íntegra dels recursos públics.

En aquest apartat parlarem de la definició de termes que proposa la Llei 19/2014, de les entitats i institucions obligades per la llei, de les obligacions que se'n deriven, dels límits de la publicitat i la transparència, de les garanties de compliment de les obligacions i, finalment, farem una valoració del contingut de la llei i de la seva aplicació.

a) Delimitació dels termes: Transparència v. dret d'accés a la informació pública

La llei catalana proporciona unes definicions relatives a la transparència que poden ser útils per establir els límits o contorns d'allò que entenem quan parlem de transparència. Segons aquesta definició, transparència és *"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 públics²⁰"*. És a dir, no es tracta només que la informació pública sigui accessible, sinó que a més, sigui comprensible per la ciutadania.

La llei catalana també ofereix una definició del "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 condicions regulats per la llei²¹"*. També és significativa la definició de "bon govern" entès com *"els principis, les obligacions i les regles sobre la qualitat dels serveis i el funcionament de l'Administració, i 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 comptes²²"*. Significativa, no per la definició en sí, sinó per la relació que estableix el legislador entre transparència i bon govern, és a dir, la

¹⁹ Llei 19/2014 de 29 de desembre, de transparència, accés a la informació pública i bon govern.

²⁰ Llei 19/2014 de 29 de desembre, de transparència, accés a la informació pública i bon govern, article 2, apartat a.

²¹ Ibid. Article 2, apartat c.

²² Ibid. Article 2, apartat d.

transparència entesa com a garantia d'una millor governança i, tot i que l'associació pugui ser qüestionada, en tot cas els dos objectius tenen punts de convergència.

b) Entitats i institucions obligades per la llei

Des d'un punt de vista més tècnic, l'àmbit d'aplicació de la llei²³ s'estén no només a l'Administració pública – administració de la Generalitat i ens que integren l'Administració local – sinó també als organismes i ens públics, les fundacions del sector públic, els col·legis professionals o les universitats públiques, entre d'altres. En definitiva, qualsevol organisme que tingui un lligam amb el sector públic està sotmès a la llei de transparència. A més, la responsabilitat d'informació recau sobre cada un dels subjectes obligats.

c) Les obligacions

En el seu contingut, la llei de transparència estableix que els subjectes obligats han d'adoptar les mesures necessàries per facilitar a les persones el coneixement de la informació pública, a través de seus electròniques i llocs web dels subjectes obligats, d'una manera clara, estructurada i en format reutilitzable²⁴. Això es tradueix en portals de transparència d'accés públic que reben l'exigència, per mandat legal, d'organitzar la informació de manera que sigui fàcilment accessible i comprensible, a més d'estar ordenada temàticament perquè sigui fàcil i intuïtiva de localitzar²⁵.

Aquests portals, mencionats explícitament a l'article 5 de la norma es configuren com l'instrument bàsic i general de gestió de documents públics. A més, han d'incloure o incorporar el Registre de grups d'interès i els canals de participació i els procediments participatius en tràmit. Per tant, la llei hom pot concloure que no es limita només a la transparència, en sentit estricte o clàssic de posar a disposició la informació, sinó que va més enllà i intenta fomentar també la participació ciutadana.

Pel que fa als *lobbies* o grups d'interès, la llei no intenta evitar l'existència de persones i organitzacions que tenen com a objectiu influir en l'elaboració i aplicació de les polítiques públiques, sinó que, en un tractament realista, allò que pretén es fer més transparent aquesta activitat, per tal que sigui de coneixement públic. El Registre ha de donar publicitat a les actuacions dels grups d'interès, particularment pel que fa a les reunions i audiències que tenen

²³ Ibid. Article 3

²⁴ Llei 19/2014 de 29 de desembre, de transparència, accés a la informació pública i bon govern. Article 5, apartat 1.

²⁵ Llei 19/2014 de 29 de desembre, de transparència, accés a la informació pública i bon govern. Article 6, apartat 1.

lloc amb autoritats i càrrecs públics, i de les comunicacions, els informes i altres contribucions que puguin fer aquestes persones físiques o jurídiques²⁶.

En quant a la informació mínima que ha de ser publicitada, l'article 8 de la norma catalana inclou una llista que incorpora entre d'altres aspectes, l'organització institucional, la gestió econòmica, la plantilla i el règim retributiu, els contractes i els convenis, les convocatòries i atorgaments d'ajuts públics, els plans, els programes i les memòries generals, etc. A més, també disposa d'una última clàusula que permet mantenir la llista oberta a d'altres informacions complementàries. Es tracta, per tant, en conclusió, d'un sistema de publicitat activa, que implica l'obligació de publicar la informació pública d'ofici, sense que ningú no l'hagi de demanar expressament. La llei catalana inclou fins a seixanta grans ítems de publicació obligatòria agrupats en set apartats²⁷.

Una altra de les innovacions d'aquesta llei, és la previsió d'un Portal al qual s'al·ludirà més endavant, organitzat i gestionat per la Generalitat i que també integra la informació de les administracions locals i d'altres entitats obligades per la llei. Aquesta configuració, que es molt útil per als ciutadans, no exclou que les entitats abans mencionades puguin disposar del seus propis portals de transparència, amb la condició que l'accés als seus continguts també sigui possible a través del Portal de Transparència de la Generalitat. L'objectiu, per tant es disposar d'una eina i informació interconnectada.

Límits de la publicitat i la transparència

La llei 19/2014 estableix el principi de publicitat i transparència, tot i que no es pot considerar un dret absolut sinó que, com es ben conegut, està sotmès a certs límits. Aquests límits poden establir-se en cas que la publicitat de les informacions comporti, es diu, perjudicis per la seguretat pública, la investigació o la sanció de les infraccions penals, el secret o la confidencialitat en els procediments tramitats, el principi d'igualtat de les parts en els processos judicials, els drets dels menors d'edat, la intimitat i els altres drets privats legítims o el secret professional i els drets de propietat intel·lectual. Es tracta de límits bastant comuns en termes de publicitat i transparència. Es parteix de la base de que l'obligació de transparència absoluta podria ser contrària a drets fonamentals i individuals – dret a la

²⁶ Bernardí Gil, X. *Una visió general de la llei 19/2014 del 29 de desembre, de transparència, accés a la informació pública i bon govern*. Activitat parlamentària, Núm. 28. En línia: http://exteriors.gencat.cat/web/.content/relacions_institucionals/01_relacions_amb_el_parlament/15_revista_activitat_parlamentaria_digital/documents/28/art2.pdf [Consultada el 12-9-2017].

²⁷ Llei 19/2014 articles 9-15.

intimitat, protecció de menors – com a interessos col·lectius – seguretat pública, investigació o sanció d'infraccions penals–. La interpretació dels límits ha de ser naturalment restrictiva per tal de no desnaturalitzar el dret a la informació i el seu objectiu, i en conseqüència, perquè no acabin sent justificatius de la falta de transparència en determinats àmbits.

Garanties de compliment de les obligacions de transparència

La Llei catalana sobre transparència i bon govern dedica un títol al sistema de garanties. És aquest un punt fonamental de la norma, la que li pot donar una fortalesa singular. Dins d'aquest sistema destaca la creació de la Comissió de Garantia del Dret d'Accés a la Informació Pública, encarregada de vetllar pel compliment i les garanties del dret d'accés. Aquest òrgan atén les reclamacions sobre totes les resolucions expresses o presumptes en matèria d'accés a la informació pública. A més, la Llei catalana estableix un règim sancionador específic, que incorpora la previsió que la incoació del procediment pugui produir-se a instàncies del Síndic de Greuges, la Sindicatura de Comptes o l'Oficina Antifrau, així com la creació d'un òrgan sancionador específic. S'estableixen sancions aplicables als alts càrrecs, que poden incloure la seva destitució, una multa, la suspensió de l'exercici del càrrec entre 3 i 6 mesos, l'amonestació o la declaració d'incompliment amb publicitat segons la gravetat de la falta. El règim sancionador previst per la Llei no s'aplica si els fets poden ser constitutius d'infracció penal ni tampoc si, d'acord amb la Llei, pot ser aplicable un altre règim de responsabilitat administrativa o de naturalesa jurisdiccional.

Una valoració positiva, subordinada al desplegament de la llei

La Llei catalana sobre transparència i bon govern suposa un salt qualitatiu en aquesta matèria en tant que posa un bon gruix d'informació pública a l'abast dels ciutadans, essent la primera vegada que el Parlament català legisla sobre aquesta matèria. Nogensmenys, no hom pot desconèixer tampoc que abans de la seva aprovació, múltiples administracions públiques a Catalunya ja difonien bona part d'aquesta informació. El que es clar, si més no, es que a partir de la Llei ho han de fer amb un nivell de precisió i un grau de detall molt superior²⁸. Atès que el grau d'exigència pel que fa a la informació publicada és molt elevat, els recursos que s'hi ha de destinar són importants i, per tant, difícilment a vegades a l'abast de les administracions més petites.

²⁸ Bernardí Gil, X. *Una visió general de la Llei 19/2014 del 29 de desembre, de transparència, accés a la informació pública i bon govern. Supra* núm. 26.

Segons Xavier Bernardí²⁹, l'aplicació de la Llei presenta reptes importants a les administracions, ja que per aplicar-la s'han de realitzar inversions significatives que permetin aportar solucions tecnològiques, s'han de desenvolupar nous procediments formals i informals i s'ha de sensibilitzar i formar el personal públic de totes les administracions. A més, cal que hi hagi un seguiment del Portal de Transparència i de la resta de portals, per assegurar que la informació que hi consta compleix amb els requisits de qualitat legalment previstos.

D'altra banda, no es tracta només de tenir tota la informació disponible, sinó que a més, ha de ser fàcilment desxifrabla i accessible pel conjunt de la ciutadania. En aquest sentit, la Llei 19/2014 posa molt més èmfasi en el contingut publicable que no en aquests altres aspectes igualment importants per fer efectiu el dret a la transparència. No s'afirma, en aquest punt que no hi hagi cap referència sobre com s'ha de publicar el contingut. De fet, l'article 5 de la Llei mencionada estableix que "la informació (...) s'ha de fer pública (...) d'una manera clara, estructurada i en format reutilitzable". Tot i així, la Llei no desenvolupa posteriorment aquestes tres premisses, que serien especialment útils.

A nivell judicial, l'aplicació de la Llei 19/2014 ha estat pràcticament inexistent des de la seva aprovació. L'única menció expressa en tribunals superiors que ho pogut ser localitzada és una sentència del Tribunal Superior de Justícia de Catalunya³⁰ (TSJC) on s'exposa que *"la importància de la informació pública s'ha posat de manifest amb ocasió de la publicació de les Lleis de transparència. (...) Cal esmentar la Llei estatal 19/2013 i la Llei de Catalunya 19/2014, que admeten la difusió de dades personals mentre no siguin dades sensibles segons l'article 7 de la Llei orgànica 15/1999 o mereixedores d'una especial protecció, sempre que hi hagi un interès públic que ho aconselli i es tracti de dades merament identificatives relacionades amb l'organització, el funcionament o l'activitat pública de l'òrgan. En aquest sentit ambdós normes introdueixen uns paràmetres de ponderació"*.

Tot i així, la falta de sentències en base a la Llei 19/2014 no es pot atribuir forçosament a una falta d'aplicació. En efecte, en primer lloc, la Llei preveu el recurs administratiu com a mètode de solució de possibles conflictes per la qual cosa sovint les qüestions derivades de l'aplicació de la Llei es resolen per via administrativa i, d'altra banda, l'aprovació relativament recent de la norma catalana tampoc permet disposar, per raons temporals, d'una jurisprudència àmplia, tenint en compte, a més, que tot i que la Llei es va aprovar el 2014 va entrar en vigor el dia 1 de

²⁹ Íbid.

³⁰ Sentència del Tribunal Superior de Justícia de Catalunya 3401/2015 (Sala Contenciosa, secció 5a), de 16 de març de 2015 (recurs 223/2012).

juliol del 2015 pel que fa a la Generalitat de Catalunya i el 31 de desembre del mateix any per les entitats locals catalanes.

El dret estatal. La Llei 19/2013 de 9 de desembre de transparència, accés a la informació pública i bon govern

Com ha quedat palès, l'estat havia aprovat, un any abans, una norma amb rang de llei sobre la matèria que ens ocupa. Ha estat necessari acarar ambdues normes i per tant, es procedent atendre a continuació a les seves singularitats. En aquest sentit escau apuntar, d'acord amb el dret de l'estat quins són els subjectes obligats per la llei, quines són les obligacions es deriven de la llei, quins són els límits de la transparència i, finalment, quina valoració se'n fa de la llei.

Segons el que s'exposa al preàmbul, la llei 19/2013 de 9 de desembre de transparència, accés a la informació pública i bon govern té un triple abast, incrementa i reforça la transparència a l'activitat pública, reconeix i garanteix l'accés a la informació i estableix les obligacions de bon govern que han de complir els responsables públics, així com les conseqüències jurídiques derivades del seu incompliment. Es tracta d'una llei que sistematitza algunes obligacions ja existents de publicitat i reforça les obligacions de publicitat activa, és a dir, l'obligació de publicar la informació pública d'ofici, sense que ningú no l'hagi de demanar expressament.

Abans de la seva aprovació, el dret d'accés a la informació estava reconegut a l'article 105.b de la Constitució i desenvolupat per l'article 37 de la llei 30/1992 de 26 de novembre amb els límits que imposava la pròpia legislació administrativa i la seva interpretació jurisprudencial.. El dictamen del Consell d'Estat previ a l'aprovació de la llei 19/2013 va considerar que es tractava d'una regulació imperfecte que, a la pràctica, feia que l'efectivitat del dret depengués de la discrecionalitat de l'administració pública .

a) Subjectes obligats

La llei espanyola s'aplica a totes les administracions públiques territorials, a les entitats instrumentals, incloses les administracions independents i les universitats públiques, a les corporacions de dret públic, als òrgans constitucionals i les institucions autonòmiques anàlogues, a les societats mercantils en què alguna de les entitats subjectes a la llei mencionada disposi d'una participació de més del 50% del seu capital i a les fundacions del sector públic, entre d'altres. A més, la llei estableix que les disposicions relatives a la publicitat activa s'aplicaran igualment als partits polítics, a les organitzacions sindicals i empresarials, així com a les entitats privades que percebin fons públics per sobre d'una determinada quantitat.

La llei estatal s'entén com un marc general base compatible amb les possibles lleis autonòmiques.

b) Obligacions

La llei de transparència espanyola inclou l'obligació de publicar les informacions relatives a l'àmbit institucional, organitzatiu i de planificació; informació de rellevància jurídica i informació econòmica, pressupostària i estadística. La normativa preveu la creació d'un Consell de Transparència i Bon Govern encarregat de vetllar pel correcte desenvolupament de les obligacions de l'Administració. L'article 10 de la llei, a més, estableix les bases per la creació d'un portal de transparència per facilitar l'accés als ciutadans a tota la informació relativa a l'àmbit d'actuació de la llei.

Aquest Consell de Transparència i Bon Govern és un organisme públic amb personalitat jurídica pròpia i plena capacitat d'obrar, que ha d'actuar amb plena autonomia i independència. El Consell coneix les reclamacions en matèria d'accés a informació de l'administració pública, "amb caràcter potestatiu i prèvia impugnació en via contenciosa-administrativa". Es diu expressament a la llei que les Comunitats Autònomes poden establir òrgans similars al que configura l'estat per conèixer les reclamacions en matèria d'accés a la informació a nivell autonòmic. El Consell de Transparència també té atribuïdes altres funcions com l'adopció de recomanacions pel millor compliment de les obligacions contingudes a la llei, l'assessorament en matèria de transparència o l'avaluació del grau d'aplicació de la llei.

Acarant aquesta norma amb la llei catalana, hom pot constatar com les obligacions de publicació d'informació són molt menys exhaustives, tot i que essencialment recullen els mateixos apartats.

c) Límits de la transparència

Igual que la llei catalana, la llei espanyola també estableix límits al dret d'accés a la informació pública, per exemple, la seguretat nacional, la defensa, les relacions exteriors, la igualtat de les parts en els processos judicials i la tutela judicial efectiva, els interessos econòmics i comercials, la política econòmica i monetària, el secret professional i la propietat intel·lectual, la garantia de la confidencialitat o la protecció del medi ambient. L'apartat 2 de l'article 14 de la llei espanyola disposa que l'aplicació dels límits serà "justificada i proporcionada al seu objecte i finalitat de protecció i tindrà en compte les circumstàncies del cas concret, especialment a la concurrència d'un interès públic o privat superior que justifiqui l'accés". Aquesta referència a l'interès privat ha estat objecte de crítiques no només pel fet que la

ponderació té un caràcter necessàriament abstracte sinó també perquè en el nostre sistema aquesta previsió difícilment encaixa amb l'absència de la necessitat d'acreditar una motivació que faci valer el propi interès, tal com està previst a l'article 17 de la llei 19/2013³¹.

El sistema utilitzat per la llei és el d'un llistat únic que recull els límits en matèria de publicitat de la informació i que en algunes ocasions poden entrar en conflicte amb el dret d'accés, tenint en compte els criteris adoptats pel Consell d'Europa en el Conveni sobre Accés als Documents Públics³², el qual ja ha estat al·ludit en el present estudi. Aquest Conveni exigeix que els límits siguin previstos per llei i necessaris pels interessos relacionats amb l'article 3, que pràcticament coincideixen amb els enumerats per l'article 14 de la llei 19/2013.

D'altra banda, el fet que la llei exigeixi una comprovació del perjudici que l'accés a determinada informació pugui produir sobre un interès que es pretén salvaguardar, fa que no haguem de parlar d'una limitació absoluta a l'accés a determinada informació, sinó que serà necessari ponderar quin dany pot causar l'accés a la informació sol·licitada³³.

d) Una llei que no s'equipara als estàndards europeus?

No hom pot desconèixer que ja de manera general, la llei 19/2013 ha rebut diverses crítiques, en les quals normalment s'adueix que som davant d'una oportunitat perduda per equiparar la normativa espanyola a l'estàndard europeu³⁴. Tot i així, en cap cas hom pot oblidar d'un avanç important ja que fins l'aprovació de la llei, Espanya era un dels pocs països de la Unió Europea que no disposava d'una normativa general d'accés a la informació pública, tot i que sí que hi havia una regulació sectorial en diverses lleis que afectaven la informació l'administració pública i entre elles, com s'ha dit, la de l'accés a la informació en matèria ambiental.

Pel que fa al seu contingut, el nivell de detall, d'obligacions establertes i de garanties es menor que el que apareix a la llei catalana, d'aprovació posterior. A nivell d'aplicació judicial de la llei 19/2013, les referències que hom pot localitzar en les decisions adoptades per part dels

³¹ Moretón Toquero, A. (Maig de 2014) Los límites del derecho de acceso a la información pública. *Revista Jurídica de Castilla y León*. Número 33

³² Consell d'Europa. Conveni del Consell d'Europa sobre l'Accés als Documents Públics. Tromsø, 18 de juny de 2009. En línia: [Consultada el 4-9-2017]

³³ Moretón Toquero, A. *Supra* núm. 31.

³⁴ Pérez Velasco M.M, 21 de gener 2014, *La llei 19/2013, de 9 de desembre, de transparència, accés a la informació pública i bon govern: una ocasió perduda en l'equiparació als estàndards europeus*. En línia: <http://idpbarcelona.net/ca/la-lllei-192013-9-desembre-transparencia-acces-la-informacio-publica-i-bon-govern-una-ocasio-perduda-lequiparacio-als-estandards-europeus/> [Consultada el 12-9-2017].

tribunals (Tribunal Suprem i Tribunals Superiors de Justícia) des de la seva aprovació. És relativament baixa. Tot i així, igual que succeeix amb la llei catalana, la manca de pronunciaments judicials referits a la llei 19/2013 no es pot atribuir forçosament a les mancances intrínseques de la norma. Cal tenir present, igual que succeeix amb la llei catalana, que la llei estatal configura el recurs administratiu com a mètode de solució de les situacions en que es denegui la sol·licitud d'informació del ciutadà. Cal entendre que les controvèrsies derivades de l'aplicació de la llei ja es van resolent actualment per via administrativa i no han arribat encara a coneixement judicial o a la decisió cas a cas que ofereixen els òrgans jurisdiccionals. D'altra banda, l'aprovació relativament recent de la norma tampoc ha permès encara que es pugui disposar de jurisprudència al respecte.

(1.4) A mode de recapitulació sobre el context normatiu

Les pàgines anteriors han mostrat que la transparència i accés a la informació en mans de les Administracions públiques constitueix avui quelcom que en els darrers anys s'ha inserit i que ja forma una part estable del règim jurídic estatal i català de dret públic. De forma similar, s'ha pogut constatar que aquesta tendència troba precedents i es localitza en convenis internacionals amb els quals l'estat ha manifestat el seu compromís. Així mateix, aquesta tendència es reflecteix en el dret europeu, tant a nivell de dret originari però també avui en el dret derivat. Es va iniciar el camí amb una directiva sectorial reguladora del dret d'accés a la informació ambiental, per anar generalitzant-se, progressivament. Pel que fa a Catalunya i a l'estat espanyol, com s'ha vist, no únicament som en presència d'una previsió estatutària (article 71 EAC 2006) o de principis generals que d'una o una altra manera preconitzen la transparència puntualment en legislació sectorial, sinó que a dia d'avui també s'ha materialitzat i desenvolupat en normes rellevants amb rang de llei que comencen a ser implementades. Els seus resultats i la labor que van desplegant els òrgans creats per les normes referides comencen a ser visibles. De manera pròxima, però seguint models que ofereixen algunes singularitats es mouen també molts altres estats europeus. A Regne Unit, per exemple, fou aprovada la *Freedom of Information Act* (FOIA) l'any 2000 i foren establerts òrgans com l'ICO (*Information Commissioner officer*), una autoritat independent que defensa els drets dels ciutadans a obtenir informació en mans públiques i incentiva l'accés a la informació. També, dos anys després, fou aprovada la *Scotland's Freedom of Information Act 2002*. A Alemanya, escau destacar, a nivell federal, que es compta amb una llei (*Gesetz zur Regelung des Zugangs zu Informationen des Bundes*)³⁵ També han anat sent aprovades normes amb

35 Llei federal Gesetz zur Regelung des Zugangs zu Informationen des Bundes of 5 September 2005, Federal Law Gazette I.

rang de llei per la pràctica totalitat dels estats o Länder. I es té coneixement així mateix que algunes entitats locals alemanyes han aprovat normes per al seu àmbit territorial.

L'anàlisi de les normes que regulen la transparència que s'acaba d'oferir es rellevant en el context del present treball. És el punt de partida. En elles es fixa el marc en que actualment cal que es moguin els poders públics, l'abast i límits dels drets dels ciutadans i quin són els mecanismes que s'ofereixen per a la seva garantia, assenyalant també quins són els òrgans competents en la matèria. No es pot desconèixer tampoc que des d'aquestes normes es fa una crida expressa a les Administracions locals i a les seves singularitats. Així per exemple, la Llei catalana en dedica diversos preceptes (entre d'altres, els articles 3, 4, 32, 54, 55, 94, Disposició addicional segona i Disposició Addicional vuitena). Essent les Administracions locals naturals destinatàries de les normes referides, no ens hem d'estranyar de la proliferació de normes pròpies locals sobre Transparència. Son molts els municipis que disposen avui d'ordenances al respecte i que la Federación Española de Municipios i Províncias (FEMP), la Diputació de Barcelona i Localret, per exemple, hagin elaborat una ordenança tipus de transparència que serveixi de referència a Ajuntaments i Diputacions per complir el que disposa la llei.

A continuació, i partir del coneixement que ja disposem del que ja inclouen les normes estatal i catalana, és possible detectar i aportar al lector quins, al nostre entendre, poden ser els òrgans i instruments especialment interessants, per a aprofundir i millorar en la nostra experiència i implementació de la matèria.

2. Actors i mecanismes de transparència

(2.1) Transparència i anticorrupció: Actors

Abans de començar un anàlisi dels diferents mecanismes de transparència i de lluita contra la corrupció, pensem que és interessant fer una breu presentació dels actors, independents o institucionals que estan treballant en temes de transparència i/o anticorrupció. Aquests actors apareixeran posteriorment en els diferents mecanismes dedicats a millorar la transparència o a lluitar contra la corrupció. En aquest apartat però, no es presentarà una llista exhaustiva dels diferents actors, sinó que es farà referència a aquells als quals farem referència posteriorment.

Actors internacionals i europeus

Transparency International (TI)

Transparency International és una organització no governamental dedicada a combatre la corrupció a escala universal³⁶. S'organitza a través de diferents "capítols" (n'hi ha un a Espanya) i un Secretariat Internacional. En l'àmbit internacional, TI impulsa campanyes de conscienciació sobre els efectes de la corrupció, promou l'adopció de reformes polítiques i l'establiment de convencions internacionals en relació a aquests temes d'interès. A més, a nivell nacional, TI actua a favor d'una major transparència i del principi de rendiment de comptes. En el cas d'Espanya, elabora l'Índex de transparència local, entre d'altres, que veurem posteriorment.

Access Info

Access Info també és una organització no governamental que es defineix com "una organització de drets humans dedicada a promoure el dret d'accés a la informació a Europa i al món, com una eina per la defensa de les llibertats civils i els drets humans, per facilitar la participació pública en la presa de decisions i per facilitar la fiscalització dels governs³⁷".

Open government Partnership

Open Government Partnership (OGP) és una plataforma internacional dirigida als governs nacionals per tal que es comprometin a ser més responsables i sensibles als ciutadans³⁸. La plataforma, tot i tenir un abast temàtic ampli, també inclou entre els diferents àmbits l'accés a la informació, l'anti-corrupció i les auditories i controls. Cada país participant es compromet a elaborar un pla d'acció i a implementar-lo. Espanya està adherida en aquesta plataforma.

³⁶ Transparència Internacional. Què és Transparència Internacional. Disponible a: <http://transparencia.org.es/que-es-ti/> [Consultada el 17-11-2017].

³⁷ Access Info. Què fem. Disponible a: <https://www.access-info.org/es/what-we-do> [Consultada el 17-11-2017].

³⁸ Open government partnership. Disponible a: <https://www.opengovpartnership.org/> [Consultada el 17-11-2017].

Oficina Europea de Lluita contra el Fraud

L'Oficina Europea de Lluita contra el Fraud (OLAF) és el principal organisme de la Unió Europea per investigar el fraud, la corrupció i altres activitats il·legals³⁹. També és l'organisme encarregat de detectar i investigar els casos greus de conducta impropia per part de funcionaris de la UE i donar suport a la Comissió Europea en la formulació i aplicació de les polítiques de prevenció i detecció del fraud. Tot i no tractar-se d'un actor pròpiament de "transparència", sí que juga un paper important en la lluita contra la corrupció i, per tant, és important tenir-lo en consideració.

Actors espanyols i catalans

Consejo de transparencia y Buen Gobierno

El *Consejo de transparencia y Buen Gobierno* està regulat per Llei 19/2013 d'accés a la informació pública i bon govern. Entre les seves tasques destaca l'adopció de recomanacions per millorar el compliment de les obligacions contingudes a la Llei de transparència, assessorar en matèria de transparència, accés a la informació pública i bon govern i informar preceptivament dels projectes normatius de caràcter estatal que desenvolupen la Llei de transparència o que estiguin relacionats amb aquestes temàtiques⁴⁰. A més, també és l'encarregat d'avaluar el grau d'aplicació de la Llei, de promoure l'elaboració de directiu i normes de desenvolupament de bones pràctiques i de promoure activitats de formació i sensibilització. També atén reclamacions en matèria de transparència i accés a documents. Es tracta d'un organisme amb personalitat jurídica pròpia i plena capacitat d'obrar. Compta amb un pressupost d'uns 3.000.000€ anuals.

Red de Entidades Locales por la Transparencia y la Participación Ciudadana

La *Red de Entidades Locales por la Transparencia y la Participación Ciudadana*⁴¹ va néixer el febrer de 2015 a iniciativa de la federació Espanyola de Municipis i Províncies (FEMP), com una eina per avançar en transparència, accés a la informació i bon govern, segons els requeriments contemplats a la Llei 19/2013. La Xarxa d'Entitats Locals pretén compartir enfocaments, recursos i promoure la innovació i millora permanent de la relació entre els governs locals i els

³⁹ Unió Europea. Lluita contra el fraud. Disponible a: https://europa.eu/european-union/topics/fraud-prevention_es [Consultada el 17-11-2017].

⁴⁰ Consejo de Transparencia y Buen Gobierno. Disponible a: http://www.consejodetransparencia.es/ct_Home/consejo/El-Consejo.html [Consultada el 17-11-2017].

⁴¹ Red de Entidades Locales por la Transparencia y la Participación Ciudadana. Disponible a: http://femp.femp.es/Microsites/Front/PaginasLayout2/Layout2_Personalizables/MS_Maestra_2/_k6sjJ7QfK2Z5a0ypjGDF7hVCHy14AjBJrBw0bPsMCI91AF5Q35sy0SLzLOH4R4Q [Consultada el 28-11-2017].

ciutadans sota els principis del Govern Obert i mitjançant l'intercanvi d'experiències, l'aprenentatge permanent, treballant en xarxa i desenvolupant projectes.

Una de les iniciatives que ha portat a terme aquesta xarxa és una publicació sobre “Dades Obertes” (Open Data), una guia que dona eines a les entitats locals sobre com organitzar un portal amb dades obertes⁴². “Open Data” és una pràctica que consisteix en què les dades que es publiquen estiguin disponibles de forma lliure, sense restriccions de drets d'autor o patents i reutilitzables, sense l'exigència de permisos específics. La Guia que publica la Xarxa d'Entitats Locals enumera els elements bàsics que ha de contenir un portal de dades obertes, entre d'altres, un catàleg que inclogui tots els elements que indica la normativa, un buscador simple basat en la paraula clau, un filtrat (per format, freqüència d'actualització, etc.), les condicions d'ús o termes de reutilització, els mitjans de contacte o la col·laboració ciutadana, entre d'altres exemples.

L'objectiu és que les Dades Obertes responguin al nou model de Govern Obert, que busca transformar les relacions entre els polítics i la ciutadania per enfortir la democràcia.

Comissió de Garantia del Dret d'Accés a la Informació Pública

La Comissió de Garantia del Dret d'Accés a la Informació Pública (GAIP) es troba regulada a la Llei catalana 19/2014, de 29 de desembre, de transparència, accés a la informació pública i bon govern. Com especifica la seva Exposició de Motius «Davant el règim ordinari dels recursos administratius, la Llei 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, que serà 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. La Llei determina que aquesta comissió pugui adoptar les seves decisions en forma de resolució o bé mitjançant acord de mediació, si les parts en conflicte així ho demanen i ho accepten»

Així doncs, la Comissió atén les reclamacions de la ciutadania contra la desestimació de sol·licituds d'accés a la informació que prèviament hagi formulat⁴³. La GAIP és un òrgan independent davant del qual qualsevol persona pot presentar una reclamació contra qualsevol administració catalana que li hagi denegat, totalment o parcialment, l'accés a la informació

⁴² Red de Entidades Locales por la Transparencia y Participación Ciudadana. 2017. Datos Abiertos. Guía Estratégica para su puesta en marcha. Conjuntos de datos mínimos a publicar. Wolters Kluwer. Disponible a: <http://femp.femp.es/files/3580-1618-fichero/Gu%C3%ADa%20Datos%20Abiertos.pdf>

⁴³ Comissió de Garantia del Dret d'Accés a la Informació Pública. Funcions. Disponible a: [Consultada el 17-11-2017].

que havia sol·licitat. La GAIP pot adoptar resolucions sobre aquella qüestió. Escau destacar així mateix que com a mecanisme diferenciat, s'estableix la possibilitat que la persona que reclama contra l'administració pugui sol·licitar un procediment de mediació tutelat per la GAIP.

Oficina Antifrau de Catalunya

L'Oficina Antifrau de Catalunya (OAC) és un organisme independent que treballa sobre 3 eixos principals, la prevenció, la formació i la investigació de la corrupció en el sector públic català. Tot i que l'Oficina Antifrau pot iniciar investigacions, no té potestat per imposar sancions. En cas de detectar indicis de delictes, haurà de traslladar la denúncia a les autoritats competents. Es tracta d'un organisme que no té un paral·lel a nivell espanyol.

La pròpia Llei catalana 19/2014 de Transparència es refereix a la intervenció del Síndic de Greuges, l'Oficina Antifrau de Catalunya i a la Sindicatura de Comptes, fent saber que els tres han de vetllar pel compliment de les obligacions i els drets establerts per la Llei, d'acord amb les funcions que tenen atribuïdes. Es refereix també (article 75.2) que *«Sens perjudici dels recursos i les reclamacions que es puguin interposar contra els actes expressos o presumptes que impedeixin o limitin, totalment o parcialment, els drets reconeguts per aquesta Llei o les omissions produïdes derivades d'obligacions establertes per l'Administració pública, les persones afectades poden adreçar una queixa al Síndic de Greuges o adreçar-se a l'Oficina Antifrau de Catalunya, d'acord amb el que determinen les lleis reguladores d'aquestes institucions»*. I es precisa que *« 1. Si, en l'exercici de llurs funcions, el Síndic de Greuges, la Sindicatura de Comptes o l'Oficina Antifrau de Catalunya tenen coneixement de fets que poden constituir una infracció tipificada com a molt greu o com a greu per aquesta Llei, poden instar els òrgans competents a què fa referència l'article 86 a incoar el procediment sancionador»*.

Síndic de greuges

Com s'acaba de veure, la Llei catalana reconeix específicament el seu rol essencial en la matèria que ens ocupa. El Síndic exerceix com a funció general la d'atendre les queixes de totes les persones que es troben desamparades davant l'actuació o la manca d'actuació de les administracions. Vetlla pel bon funcionament de l'Administració de la Generalitat i dels ens locals de Catalunya i actua, per tant, com a supervisor i col·laborador de l'Administració catalana. No depèn de cap govern i actua amb objectivitat, llibertat de criteri i independència⁴⁴.

⁴⁴ Síndic. Tasques i competències. Disponible a: [Consultada el 17-11-2017].

Les seves funcions, per tant, són especialment àmplies i, a diferència dels òrgans anteriors en principi no tan circumscrites a les qüestions de transparència i anticorrupció. Ha de constar com a actor principal en aquest apartat perquè entre d'altres aspectes, es previsible que rebí denúncies sobre aquestes temàtiques o que les pugui vehicular (art. 75 llei 19/2014).

Com s'ha vist la llei preveu expressament la seva intervenció i fa saber que ha de vetllar pel compliment de les obligacions i els drets establerts en elles. Sense que es pugui oblidar tampoc que el sistema de garanties que construeix la llei es fonamenta especialment en l'establiment d'un procediment d'avaluació externa del compliment de la norma que s'encarrega a aquesta institució independent. Aquesta tasca avaluadora es duu a terme mitjançant un informe general anual, sens perjudici dels informes específics que es puguin fer amb relació a organitzacions concretes o a àmbits materials concrets. Per tant, el Síndic es l'encarregat d'elaborar l'Informe sobre transparència, accés a la informació pública i bon govern, al qual farem referència més endavant, a més dels altres específics que pugui realitzar sobre entitats i els organismes inclosos en l'àmbit d'aplicació de la norma o àmbits materials concrets.

(2.2) Mecanismes i experiències afavoridores de transparència

Tal com s'ha avançat prèviament, aquest constitueix precisament un dels aspectes centrals de l'anàlisi que es presenta. En aquest apartat s'assabentaran i es descriuran alguns dels mecanismes de transparència que actualment s'han posat en marxa, tant a nivell català i espanyol, com a nivell europeu, i es posarà especial èmfasi en aquells que es considera són més innovadors. La proliferació de mecanismes i experiències afavoridores de la transparència es avui singularment significativa i entre els múltiples mecanismes analitzats, ha calgut triar.

Utilitzem, en el present apartat la terminologia « mecanismes de transparència» en un sentit deliberadament ampli, incloent els que són propis de l'administració pública i que serveixen de plataforma per publicar les informacions, passant també per mecanismes fiscalitzadors externs, però incloent així mateix els mecanismes que tenen com a objectiu principal fer aflorar pràctiques fraudulentés o corruptes.

En aquest apartat s'ha considerat oportú presentar-los no en un llistat sinó realitzant una classificació temàtica, atenent a si el mecanisme és informatiu i participatiu, si és pròpiament de seguiment i control, si se centra especialment en la contractació i urbanismes o som davant essencialment d'instruments de bones pràctiques i certificació. A més, s'ha tingut en compte si el mecanisme estava regulat per llei, si es tractava d'un mecanisme institucional o si era,

fonamentalment quelcom singular, es a dir i com es veurà, un mecanisme posat en marxa per entitats independents o mixtes.

El quadre que presentem a continuació permet una visió sintètica i esquemàtica dels mecanismes que veurem.

	Informatius i participatius	Seguiment i control i certificació	Contractació i urbanisme	Bones pràctiques
Regulats per llei	<ul style="list-style-type: none"> • Portal de Transparència de la Generalitat de Catalunya • Portal de transparència del govern d'Espanya • Consell de transparència i bon govern 	<ul style="list-style-type: none"> • Regulació de whistleblowers • Informe del Síndic sobre transparència ,accés a la informació pública i bon govern 	<ul style="list-style-type: none"> • Registre de lobbis irlandès 	
Institucionals				<p>Els codis ètics i de conducta locals</p> <ul style="list-style-type: none"> • Bilbao i Diputació de Gipuzkoa • Ajuntament de Barcelona <p>Exemples bones pràctiques a les entitats locals.</p> <ul style="list-style-type: none"> • Gavà • Santa Coloma de Gramanet
Entitats independents o mixtes	<ul style="list-style-type: none"> • Legislatif footprints 	<ul style="list-style-type: none"> • DYNTRA. Dynamic Transparency Index • Índex de Transparència Local (TI) • El mapa i el segell infoParticipa de la UAB 	<ul style="list-style-type: none"> • Red flags 	

(2.2.1) Mecanismes informatius participatius

Es tracta de mecanismes de publicitat activa, fonamentalment. Tant la llei catalana de transparència com l'espanyola preveuen com a instrument específic, tal com s'ha palesat, la creació d'un Portal de transparència. Aquests dos portals constitueixen dos dels mecanismes als que inexcusablement cal atendre quan s'analitza el tema que ens ocupa.

Cal mencionar també que en mateix apartat també farem referència a les anomenades "petjades legislatives" més conegudes pel seu nom en anglès legislatif footprints. Es tracta d'un mecanisme que hem classificat com a mixt, en primer lloc, perquè no constitueix encara un mecanisme consolidat ni a nivell internacional ni a nivell espanyol o català i, en segon lloc, perquè admet diferents modalitats d'implantació, encara que, perquè sigui realment efectiu, cal que el procés finalitzi amb mesures legislatives.

El portal de transparència de la Generalitat de Catalunya. Directori de portals de transparència

La llei 19/2014 de 29 de desembre preveu la creació d'un portal de transparència organitzat i gestionat per la Generalitat que integri també la informació de les administracions locals i d'altres entitats obligades per la llei. Per tant, es crea un portal de transparència que actua com a directori i permet l'accés a diversos portals de transparència d'un gran nombre d'ens públics i també privats, inclosos els partits polítics.

En efecte, aquest portal de transparència⁴⁵, posa a la disposició dels ciutadans informacions relatives a la Generalitat de Catalunya, l'Administració local, les Universitats, l'Administració corporativa, els Prestadors privats de serveis, els partits polítics, les Organitzacions empresarials i sindicals, les Associacions, fundacions i altres entitats privades i els grups d'interès. En definitiva, tots aquells actors institucionals obligats per la llei 19/2014.

Una cerca ràpida, permet comprovar que totes les administracions locals i partits polítics disposen d'un apartat específic de transparència dins del seu propi lloc web. En canvi, és més deficitari el cas de les associacions, fundacions i altres entitats privades inscrites al Registre d'entitats jurídiques del Departament de Justícia o al Registre d'entitats esportives del Departament de la Presidència⁴⁶. En aquest cas, la pàgina anuncia que el cercador permet

⁴⁵ Disponible a: <http://www.transparenciacatalunya.cat> [Consultada el 17-11-2017].

⁴⁶ Disponible a: <http://www.transparenciacatalunya.cat/ca/Portals-de-transparencia/associacions-fundacions-i-altres-entitats-privades/> [Consultada el 17-11-2017].

consultar les adreces web de transparència de les entitats jurídiques que ho han comunicat al Registre d'entitats del Departament i proporciona un enllaç que hauria de conduir al portal de transparència d'aquestes entitats. Tot i que és destacable l'esforç d'algunes d'aquestes entitats per fer públiques les informacions que estableix la llei, en altres casos les informacions no són complertes o, simplement, no estan publicades.

A banda d'actuar com a directori dels portals de transparència, el portal també consta d'altres apartats, que denoten l'esforç que està sent realitzat en els darrers temps per a facilitar multiplicitat d'informació que pot ser útil als ciutadans. Per exemple, s'hi localitza el corresponent a la bústia anònima antifrau. També els "Canals de participació" que erveix com a directori dels diferents canals de participació dels quals disposen les administracions públiques. Un exemple és la iniciativa "Escó 136"⁴⁷, un espai de participació ciutadana en el qual es poden fer aportacions, comentaris o suggeriments sobre els projectes i les proposicions de llei que s'estan tramitant. A més, aquest instrument preveu que els diputats tinguin accés a les aportacions de la ciutadania i que puguin contestar-les.

A més, el portal també compta amb el control de la Comissió de Garantia del Dret d'Accés a la Informació Pública⁴⁸ (GAIP), que té com a funció principal atendre les reclamacions de la ciutadania contra la desestimació de sol·licituds d'accés a la informació prèviament formulades. Atén consultes que li formulen administracions o altres entitats públiques sobre la matèria. Les resolucions de la GAIP són executives i vinculen l'Administració afectada. Contra les resolucions de la GAIP es pot interposar un recurs contenciós administratiu davant del Tribunal Superior de Justícia de Catalunya. Des del Portal es poden accedir a les resolucions d'aquest òrgan.

Avaluació de la transparència

La Llei 19/2014 crea, com hem vist, un procediment d'avaluació per determinar l'abast i el grau de compliment de les obligacions de transparència. Aquesta responsabilitat recau sobre el Síndic de Greuges, que presenta anualment l'Informe Sobre Transparència, accés a la informació pública i bon govern⁴⁹. En aquest informe es realitza un anàlisi de l'estat d'aplicació de la llei. Com ja hem dit, el Portal de Transparència actua com a Directori, per tant, per

⁴⁷ Parlament de Catalunya. Escó 136. En línia. <https://www.parlament.cat/web/participacio/esco-136/index.html> [Consultada el 17-11-2017].

⁴⁸ Comissió de Garantia del Dret d'Accés a la Informació Pública. Disponible a: <http://www.gaip.cat/ca/inici/> [Consultada el 17-11-2017].

⁴⁹ Llei 19/2014 de 29 de desembre, de transparència, accés a la informació pública i bon govern.

analitzar l'adequació del contingut cal fixar-se en cada una de les administracions que el conformen.

L'anàlisi del Síndic de Greuges se cenyeix a observar el contingut que publiquen els diferents ens obligats per la Llei i efectua una sèrie de recomanacions⁵⁰. Entre d'altres, el Síndic destaca que el contingut d'informació a publicar que fixa la Llei 19/2014 s'ha de considerar uns requisits de mínims. El Síndic també subratlla que tot i que algunes administracions inclouen informació no preceptiva en els seus portals de transparència, la tendència general és publicar només allò que la Llei determina com a obligatori. El síndic també fa una menció especial als ens locals supramunicipals, destacant que aquests presenten un nivell de compliment molt divers, si bé algunes entitats se situen en nivells de compliment força elevats. L'informe destaca que "malgrat que hi ha hagut, en termes generals, un esforç per ampliar continguts amb relació a la situació anterior, cal donar-li continuïtat⁵¹".

A banda d'actuar com a directori dels portals de transparència, el portal també consta d'altres apartats, per exemple, el de "Canals de participació" que també serveix com a directori dels diferents canals de participació dels quals disposen les administracions públiques. Un exemple és la iniciativa "Escó 136⁵²", un espai de participació ciutadana en el qual es poden fer aportacions, comentaris o suggeriments sobre els projectes i les proposicions de llei que s'estan tramitant. A més, aquest instrument preveu que els diputats tinguin accés a les aportacions de la ciutadania i que puguin contestar-les.

A més, el portal també compta amb el control de la Comissió de Garantia del Dret d'Accés a la Informació Pública⁵³ (GAIP), que té com a funció principal atendre les reclamacions de la ciutadania contra la desestimació de sol·licituds d'accés a la informació prèviament formulades. A més, també atén consultes que li formulen administracions o altres entitats públiques sobre la matèria. Les resolucions de la GAIP són executives i vinculen l'Administració afectada. Contra les resolucions de la GAIP es pot interposar un recurs contenciós administratiu davant del Tribunal Superior de Justícia de Catalunya.

⁵⁰ Síndic de Greuges. Informe sobre transparència, accés a la informació pública i bon govern. 2016.

⁵¹ Íbid.

⁵² Parlament de Catalunya. Escó 136. En línia. <https://www.parlament.cat/web/participacio/esco-136/index.html> [Consultada el 17-11-2017].

⁵³ Comissió de Garantia del Dret d'Accés a la Informació Pública. Disponible a: <http://www.gaip.cat/ca/inici/> [Consultada el 17-11-2017].

El portal de la transparència del Govern d'Espanya.

El portal de la transparència del Govern d'Espanya⁵⁴, a diferència del portal català, no és un directori d'altres portals de transparència, sinó que és exclusiu del Govern d'Espanya. Es pot trobar informació de cada un dels ministeris, a més d'informacions institucionals (estructura, funcions, retribucions d'alts càrrecs, ens del sector públic estatal), sobre normativa, sobre contractes, convenis, subvencions i béns immobles i pressupostes, fiscalització i informes.

A més, també es permet sol·licitar documents públics de forma telemàtica i inclou canals sobre "govern obert" i "participació ciutadana". A Govern Obert es presenten els diferents plans d'acció que ha publicat el Govern espanyol, en el marc de l'Aliança pel Govern Obert (Open Government Partnership⁵⁵) amb l'objectiu de dotar les institucions de vies de diàleg que permetin una participació més elevada dels ciutadans a les polítiques públiques. D'altra banda, l'apartat de participació ciutadana ofereix diferents vies de contacte amb l'administració (xarxes socials, aplicacions mòbils, etc.) i permet accedir a una pàgina sobre participació pública en els diversos projectes normatius. De fet, la consulta pública és l'únic mecanisme pròpiament de participació ciutadana, ja que difícilment podríem incloure les xarxes socials en aquest apartat.

A nivell Espanyol, existeix un organisme similar a la Comissió de Garantia del Dret d'Accés a la informació Pública anomenat "Consejo de Transparencia y Buen Gobierno"⁵⁶ (CTBG). El CTBG resol sobre les reclamacions de denegació d'informació que siguin de competència estatal. Les resolucions poden ser recorregudes davant la jurisdicció contenciosa administrativa.

Legislatif footprints (Les petjades legislatives)

Les petjades legislatives (legislatif footprints) és el que permet identificar el camí recorregut per qualsevol norma, incloent les aportacions externes i els contactes entre grups de pressió i legisladors o funcionaris. Aquest mecanisme doncs, és molt ampli i permet diferents iniciatives, algunes de les quals ja es troben actualment a la legislació catalana i espanyola.

a) Els indicis de petjades legislatives a la legislació catalana i espanyola

La legislació catalana i espanyola conté elements que contribueixen a un primer nivell que permet seguir l'empremta legislativa de les normes que s'acaben aprovant. A Catalunya, la llei 19/2014 de transparència i bon govern inclou un article dedicat a la participació ciutadana

⁵⁴ Portal de Transparència del Govern d'Espanya. Disponible a: <http://transparencia.gob.es/> [Consultada el 17-11-2017].

⁵⁵ Open Government Partnership. Veure nota 40.

⁵⁶ Consejo de Transparencia y Buen Gobierno. Disponible a: http://www.consejodetransparencia.es/ct_Home/index.html [Consultada el 17-11-2017].

en l'elaboració de les normes. Més concretament, en l'apartat 2 de l'article 69 s'estableix que "els òrgans encarregats de tramitar el procediment administratiu, per a facilitar la participació ciutadana han de publicar en el Portal de Transparència la iniciació de la tramitació, la versió inicial del projecte normatiu i la documentació complementària que l'acompanya". La publicació d'aquesta documentació, per tant, permet resseguir els tràmits normatius des dels seus inicis i, eventualment, permet també una participació propositiva o de control per part de la ciutadania.

A nivell espanyol, la Llei 39/2015 del Procediment Administratiu Comú de les Administracions Públiques⁵⁷ també inclou una article sobre participació dels ciutadans en el procediment d'elaboració de normes amb rang de Llei i reglaments. Perquè aquesta participació sigui efectiva, és necessari conèixer els treballs previs a la norma definitiva. Així, l'article 133 de la Llei 39/2015 estableix que "la consulta, audiència i informació públiques regulades en aquest article hauran de realitzar de forma tal que els potencials destinataris de la norma i els que realitzin aportacions sobre aquesta tinguin possibilitats d'emetre la seva opinió, per la qual cosa hauran de posar-se a la seva disposició els documents necessaris, que seran clars, concisos i reunir tota la informació precisa per poder pronunciar-se sobre la matèria".

D'altra banda, la Llei 19/2013 de Transparència i Bon Govern recull en el seu article 7 les obligacions de publicitat activa respecte a la informació jurídica, que s'ha d'adaptar en el cas que s'apliqui en l'àmbit local. Sigui com sigui, aquest article estableix l'obligació de publicar els avantprojectes de llei i els projectes de Decret legislatiu, quan es sol·licitin els dictàmens als òrgans consultius corresponents. En cas que no hi hagi cap dictamen preceptiu, es publicaran en el moment que s'aprovin. També s'estableix l'obligació de publicar els projectes de reglaments i les memòries i informes que conformen els expedients d'elaboració dels textos normatius, particularment la memòria d'anàlisi de l'impacte normatiu. Algunes normatives autonòmiques han desenvolupat les obligacions de publicitat de les administracions locals. Així ho fa, per exemple, la Llei 2/2006 de 7 d'abril d'institucions locals d'Euskadi, en el seu article 53. Aquest article recull unes obligacions mínimes de transparència, amb el contingut següent: *Es publicaran els projectes d'ordenança i reglaments i de pressupostos de les entitats locals, al menys immediatament després de la seva aprovació inicial. També seran públics els acords adoptats per òrgans municipals que comportin una interpretació del Dret o que tinguin efectes jurídics; els informes o dictàmens d'òrgans consultius, la memòria i conclusions dels processos de participació ciutadana i els processos participatius iniciats, en curs i conclusos i, en*

⁵⁷ Llei 39/2015 d'1 d'octubre del Procediment Administratiu Comú de les Administracions Públiques. BOE núm. 236 de 2/10/2015

particular, els informes en relació amb aquests processos⁵⁸. Es tracta doncs, de fer públics els documents previs que precedeixen a l'aprovació d'una normativa municipal.

b) El registre de grups d'interès català

Més enllà de la publicació de les propostes normatives plantejades per l'administració, el seguiment de la "petjada legislativa" també està estretament vinculat a l'actuació dels lobbies i grups d'interès. En aquest sentit, la Generalitat de Catalunya va aprovar el Decret Llei 1/2017 de 14 de febrer⁵⁹, pel qual es crea i regula el Registre de grups d'interès de Catalunya. Aquest Decret Llei substituïa l'anterior Registre de grups d'interès de l'Administració de la Generalitat en un registre vàlid per a totes les institucions, ajuntaments i altres organismes públics obligats a tenir-ne per la Llei de Transparència. L'objectiu era intentar posar fi a l'incompliment del marc legal vigent, especialment per part de les administracions locals. De fet, en l'informe del Síndic sobre Transparència aprovat el 2016, pràcticament només la Generalitat, entre les administracions obligades, havia complert l'obligació de tenir un registre de grups d'interès. Es pretén, per tant, crear un registre de grups d'interès únic que serveixi com a registre de grups d'interès de l'Administració de la Generalitat, dels ens locals i del conjunt d'institucions i entitats obligades a disposar d'un registre d'aquesta naturalesa. L'objectiu és garantir la transparència de les activitats d'influència que s'exerceixen davant les administracions públiques i que són susceptibles de crear un impacte a la normativa final.

Aquest Decret, que compta amb un article únic, disposa en el seu apartat 2 que "el Registre s'ha d'organitzar de forma que es pugui tenir coneixement públic dels grups d'interès que actuen davant de cada una de les administracions o institucions que l'integren, així com de les activitats d'influència o intermediació que desenvolupen davant d'elles".

El registre de grups d'interès⁶⁰ permet una cerca per àmbits (Generalitat, administració local i altres ens públics) i també per categories (segons el sector al qual pertany el grup d'interès). Actualment aquest registre té inscrits 2410 grups. Cada un dels inscrits disposa d'una fitxa amb les seves dades, els àmbits d'interès i la participació en propostes normatives i polítiques, així com si manté comunicacions orals o escrites amb autoritats i empleats públics. Tot i així, la

⁵⁸ Campos Acuña, M. Concepción. (30 nov. – 14 des. 2016) Sinergias administrativas al servicio de la transparencia (II): La publicidad activa del ordenamiento jurídico local. *El consultor de los Ayuntamientos nº22, Sección Zona Local/Observatorio de Transparencia*.

⁵⁹ Decret Llei 1/2017 de 14 de febrer pel qual es crea i regula el Registre de grups d'interès de Catalunya. DOGC núm. 7310 de 16/2/2017

⁶⁰ Registre de grups d'interès. Disponible a: http://justicia.gencat.cat/ca/ambits/grups_interes/consulta_grups_interes/index.html [Consultada el 17-11-2017].

informació és poc desenvolupada i, el que és més important, no permet saber si el grup d'interès ha influït d'alguna manera en l'elaboració d'una determinada norma i en quins punts precisos.

Àmbits d'interès	
Àmbit/s d'interès del grup:	<ul style="list-style-type: none">· Esports i lleure· Infància, família i gent gran· Cooperació i ajut humanitari· Medi ambient, gestió de residus i sostenibilitat· Participació i ciutadania· Educació i formació· Joventut· Salut· Inclusió i benestar social

Informació específica

Activitats incloses dins de l'àmbit d'aplicació del Registre	
Principals propostes normatives i polítiques, objectiu de les activitats del grup:	- Llei del voluntariat - Decret d'activitats en el lleure - Decret de foment i suport a l'associacionisme
El grup manté comunicacions orals o escrites, reunions, contribucions i audiències amb autoritats i empleats públics, vinculades a l'elaboració de projectes normatius i l'elaboració de polítiques públiques:	Sí - Reunions amb la direcció general de joventut i altres direccions i òrgans relacionats amb la nostra tasca - participació a reunions de grups consultius per elaborar els projectes de lleis, decrets, e tc.
Detall de l'objecte de les comunicacions, els informes i altres contribucions relatives a les matèries tractades:	Contribuir a construir el país que volem segons el nostre model de país
El grup fa contribucions i/o participa de manera voluntària en consultes sobre propostes normatives, actes jurídics o altres consultes:	Sí - Reunions amb la direcció general de joventut i altres direccions i òrgans relacionats amb la nostra tasca. - participació a reunions de grups consultius per elaborar els projectes de lleis, decrets, e tc.

Exemple de la informació disponible sobre grups d'interès.
Font: Consulta de grups d'interès

Moltes Comunitats Autònomes han seguit l'estela catalana i estan implantant Registres . A nivell espanyol, no existeix actualment un registre de lobbies ni un registre de grup d'interès general. Sí que existeix, en canvi, un registre de grups d'interès sectorial promogut per la Comisión Nacional de los Mercados y la Competencia (CNMC). El registre no només és sectorial, sinó també voluntari, per la qual cosa no considerem necessari fer un anàlisi d'aquest Registre.

c) Un pas més en la regulació de les petjades legislatives. La situació a Europa.

Com ja hem dit, la petjada legislativa està estretament vinculada amb la regulació dels lobbies. A nivell europeu, l'Eurocambra va aprovar un registre conjunt de lobbies amb la Comissió Europea al mateix moment que donava llum verda a la creació d'una "petjada legislativa", amb

l'objectiu d'annexar-la als informes redactats pels diputats⁶¹. En aquest annex s'hi ha d'incloure una llista amb tots els grups de pressió amb els quals els ponents s'ha reunit durant la redacció dels seus informes. Així doncs, la Unió estableix un cert paral·lelisme entre transparència i l'actuació dels lobbies.

En un informe de Transparency International, publicat el 2015, aquesta institució també instava a tots els països i institucions de la UE a crear una "petjada legislativa" que permetés identificar el camí recorregut per una norma fins a la seva aprovació⁶². Per la seva banda, Acces Info, una organització de drets humans dedicada a promoure i protegir el dret d'accés a la informació i a la qual també hem fet referència, afegia que facilitar l'accés a la petjada digital constituïa una bona pràctica que permetia veure com evolucionava i s'actualitzava un procés de presa de decisió. Això permet oferir un historial del procés a través del qual s'ha pres una decisió concreta o s'ha aprovat una llei⁶³.

Transparency International considera que la petjada legislativa hauria de facilitar i fer constar informació de qui ha influït sobre una normativa, com i quan. La informació sobre la influència d'un lobby pot venir derivada de contactes entre el legislador o funcionaris públics i lobistes però també de *inputs* escrits, per exemple, quines parts de la legislació han entrat a través de la influència dels lobis.

Una política de transparència pel que fa a la petjada legislativa contribueix a millorar els nivells de transparència legislativa, alhora que redueix el risc de corrupció. Saber amb qui està en contacte el legislador facilita un augment de les consultes de les parts interessades i redueix les possibilitats que es prenguin les decisions en un grup tancat. Aquesta pràctica també contribueix a prevenir potencials conflictes d'interessos, des del moment, per exemple que aquestes informacions es poden creuar amb altres, per exemple, la declaració dels interessos financers de les persones que formen part del poder legislatiu. A més, la petjada legislativa

⁶¹ Parlament Europeu. Notícies. La Eurocámara aprueba un registro conjunto de lobbies con la Comisión Europea. 11-05-2011. En línia: <http://www.europarl.europa.eu/news/es/press-room/20110510IPR19128/la-eurocamara-aprueba-un-registro-conjunto-de-lobbies-con-la-comision-europea> [Consultada el 17-11-2017].

⁶² Transparency International. La falta de regulación del lobby en Europa favorece la corrupción. 15-04-2015. Disponible a: https://www.transparency.org/news/pressrelease/la_falta_de_regulacion_del_lobby_en_europa_favorece_la_corrupcion [Consultada el 17-11-2017].

⁶³ Acces Info Europe. La transparencia del Lobby a través de las leyes de acceso a la información. 12-12-2013. En línia: https://www.access-info.org/wp-content/uploads/Lobbying_Transparency_Via_RTI_Laws_ES.pdf [Consultada el 17-11-2017].

també permet un major control dels ciutadans i una visió global per part de les mateixes institucions per tal de saber qui està intentant influir i en quina intensitat⁶⁴.

Per tant, la petjada legislativa és una eina per millorar la transparència, la integritat i la rendició de comptes en matèria de política pública. Tot i així, encara es tracta d'un concepte molt nou a nivell europeu. Tot i així, són destacables algunes pràctiques a diferents països europeus. A Letònia, totes les proposicions de llei que surten del Parlament han d'incloure una nota que inclogui totes les consultes que s'han portat a terme abans de consultar la llei i els lobbies que s'han consultat. Tot i així, s'ha detectat que les institucions no segueixen aquesta regla ja que no existeix cap sistema de verificació que les obligui a fer-ho⁶⁵.

D'altra banda, en el cas de Polònia el fet de mantenir contactes amb lobbies obliga als ministres a publicar tots els documents relacionats amb la redacció d'actes legals. Els mateixos llobistes o qualsevol persona interessada en una legislació en concret han de fer pública una declaració descrivint els interessos que volen defensar o promoure⁶⁶.

A nivell europeu, l'any 2011 el Parlament Europeu va donar suport a una proposta per tal d'incloure una annex que inclogués una llista dels llobistes que s'havien reunit amb els eurodiputats en el transcurs d'elaboració d'una normativa. D'altra banda, el 2014, 182 membres del Parlament Europeu van signar voluntàriament el Compromís d'Anticorrupció de Transparency International. Els eurodiputats signants es comprometien a publicar les petjades legislatives generades per la seva activitat parlamentària.

A més, recentment la Comissió Europea ha adoptat dues decisions pràcticament idèntiques, excepte pel que fa als destinataris, per tal de fer públiques les dades de les reunions entre els funcionaris d'alt nivell i representants d'interessos privats (queden excloses les reunions amb representants polítics o les organitzacions religioses)⁶⁷. Des de desembre de 2014, els alts funcionaris de la Comissió i els mateixos comissaris, se'ls demana de publicar els detalls de les

⁶⁴ Berg, J. i Freund, D., 2015. EU Legislative Footprint. What's the real influence of lobbying? Dins la sèrie "Lifting the Lid on Lobbying". En línia: <http://transparencyinternational.eu.s3-website-eu-west-1.amazonaws.com/wp-content/uploads/2015/03/The-EU-Legislative-Footprint.pdf> [Consultada el 17-11-2017].

⁶⁵ *Ibid.*

⁶⁶ *Ibid.*

⁶⁷ Decisió de la Comissió de 25 de novembre de 2014 relativa a la publicació d'informació sobre les reunions celebrades entre Directors Generals de la Comissió i organitzacions o persones que treballen per compte propi (2014/838/UE, Euratom). DOUE L 343/19 i Decisió de la comissió de 25 de novembre de 2014 relativa a la publicació d'informació sobre les reunions celebrades entre membres de la comissió i organitzacions o persones que treballen per compte pròpia (2014/839/UE, Euratom) DOUE L 343/22.

reunions amb els lobistes, incloent com a mínim el nom de l'organització, el dia i l'hora de la trobada i el tema que s'ha tractat.

En definitiva, la Unió Europea ha fet passos importants per tal que els processos legislatius siguin més transparents, tot i que no a tots els nivells, ja que institucions com el Consell segueixen sent molt opaques.

(2.2.2) Mecanismes de seguiment, control i certificació

En aquest apartat escau fer referència a aquells mecanismes que tenen com a objectiu dur a terme un seguiment i un control del nivell de transparència de les administracions públiques, com de fer aflorar males *praxis*. En el primer grup veurem qui i com s'encarrega de dur a terme aquest seguiment i el control de la transparència en l'administració pública, centrant-nos sobretot en el nivell local. Referirem, concretament, els mecanismes següents: l'Índex de Transparència Local, que porta a terme *Transparency International*; l'Informe del Síndic de Greuges sobre Transparència, Accés a la Informació Pública i bon Govern i, finalment, el mapa i el segell InfoParticipa de la UAB.

Pel que fa al segon grup, portarem a col·lació una de les últimes iniciatives que actualment es troba en diferents vies de desenvolupament a diversos nivells legislatiu, com és la regulació i protecció de la figura del *whistleblower*, que es podria traduir com l'alertador.

L'Índex de Transparència Local

L'Índex de Transparència Local està elaborat per Transparència Internacional (TI), una organització no governamental a escala universal (amb delegacions a diferents països) dedicada a combatre la corrupció. Transparència Internacional aborda les diferents facetes de la corrupció, tant a l'interior dels països com en el pla de les relacions econòmiques, comercials i polítiques internacionals.

A nivell espanyol, TI publica 6 índex de transparència, l'Índex de Transparència dels Ajuntaments, l'Índex de Transparència de les Comunitats Autònomes, l'Índex de Transparència de les Diputacions, l'Índex de Transparència de la Gestió de l'Aigua, l'Índex de Transparència dels Parlaments i l'Índex de Transparència dels Clubs de Futbol.

En aquest informe, ens hem fixat en els índexs dels ajuntament i de les diputacions. No existeixen índexs d'altres ens locals com Consells comarcals o supramunicipals, com l'Àrea Metropolitana.

Municipis

El 2017, TI va avaluar 110 municipis més grans de tot Espanya. Per realitzar aquest índex es va enviar un qüestionari amb 80 preguntes a tots els municipis participants. Basant-se en les respostes, cada indicador es puntua de la següent manera: 1 punt si la informació està publicada a la web, 0,5 si la informació està parcialment publicada i 0 punts si no està publicada.

En funció de la valoració total obtinguda per cada un dels 110 ajuntaments avaluats, TI elabora un rànquing final de transparència en el qual es valoren aquests ajuntaments entre l'1 i el 100. Aquest rànquing valora la transparència a nivell global però també a cada una de les àrees de transparència que s'han avaluat.

TI destaca que un número significatiu dels Ajuntaments (25 de 110) ha publicat la totalitat dels 80 indicadors que integren l'Índex de Transparència dels Ajuntaments⁶⁸. Tot i així, el mateix informe destaca com a punt negatiu que al voltant del 44% dels ajuntaments no arriben a la valoració de 90/100 que el TI considera el mínim que haurien d'arribar totes les institucions. Malgrat tot, l'evolució de puntuacions de l'Índex de Transparència dels Ajuntaments és favorable respecte als últims informes. En aquest sentit, els ajuntaments van arribar a puntuacions més altes arribant als 89,7 punts sobre 100, davant del 85,2 sobre 100 de 2014 i el 70,9 sobre 100 el 2012.

A nivell de Catalunya, els ajuntaments analitzats que han obtingut la màxima puntuació han estat Barcelona, Girona, Lleida, Manresa i Terrassa. També a Catalunya, dels Ajuntaments analitzats, el que obté una pitjor puntuació és Tarragona amb una nota de 72,5/100. En general, igual que es destacava a l'informe del síndic, els ajuntaments més grans han obtingut els millors resultats, seguits dels ajuntaments mitjans, amb una puntuació pròxima als ajuntaments més petits.

L'índex de TI avalua 6 grans àrees, la Transparència activa i informació sobre la corporació municipal; la pàgina web, relacions amb els ciutadans i la societat i participació ciutadana; la transparència econòmica-financera; la transparència en les contractacions, convenis, subvencions i costos dels serveis; la transparència en matèries d'urbanismes, obres públiques i

⁶⁸ Transparency International España. Resultados del ITA 2017: Aspectos más destacados. En línea: http://transparencia.org.es/wp-content/uploads/2017/07/aspectos_destacados_ita_2017.pdf [Consultada el 17-11-2017].

medi ambient i, finalment, el dret d'accés a la informació⁶⁹. De les 6 àrees que s'avaluen, les que obtenen pitjor puntuació són les àrees de Transparència en les contractacions i Transparència en matèries d'urbanisme i obres públiques, mentre que les que tenen una puntuació més elevada són les àrees de Transparència econòmica-financera i Transparència i Transparència activa.

Diputacions

A nivell de Diputacions es controlen 6 àrees de Transparència.

- Informació sobre la Diputació Provincial
- Relacions amb els ciutadans i la societat
- Transparència econòmica-financera
- Transparència en les Contractacions de Serveis
- Transparència en matèria de Serveis i suport a municipis
- Indicadors de la llei de Transparència

Els resultats de l'Índex de Transparència de les Diputacions 2015 indiquen un augment de la puntuació mitjana aconseguida per les Diputacions en la seva valoració final. En l'índex de 2013 la mitjana era de 69,6/100 i el 2015 es va ascendir a 81,7/100. Hi ha hagut, per tant, una obertura informativa en l'àmbit de les Diputacions.

Aquests índexs però, no mesuren el nivell de corrupció o la conducta de les persones que poden pertànyer administrativament o que dirigeixen políticament aquestes institucions. L'avaluació dels índexs de transparència té un caràcter institucional i la valoració informativa es fa a cada una de les entitats públiques.

Dyntra. L'índex de transparència pública

Dyntra es defineix com una plataforma col·laborativa que té com a objectiu mesurar la informació pública de governs, administracions públiques, partits polítics, càrrecs electes i els diferents actors socials⁷⁰. Aquesta gestió es realitza des d'una plataforma tecnològica que possibilita una avaluació oberta del nivell de compliment, respecte als estàndards reflectits en

⁶⁹ Indicadors de transparència. Disponible a: http://transparencia.org.es/wp-content/uploads/2017/02/cuadro_indicadores_ita-2017.pdf [Consultada el 17-11-2017].

⁷⁰ Dyntra. Disponible a: <http://www.dyntra.org/que-es-dyntra/> [Consultada el 17-11-2017].

l'índex dins de la tipologia d'organisme públic i marc de govern. La plataforma Dyntra ha elaborat diferents índexs segons el govern o col·lectiu que es pretén avaluar.

Es tracta d'una plataforma impulsada per l'organització no governamental Transparència Pública, que té la seu a Andalusia. Tot i així, el fet de funcionar com una plataforma col·laborativa permet que l'avaluació abasti un nombre significatiu d'administracions i altres organitzacions, no necessàriament públiques. Entre les diferents categories es troben les ciutats del món, els ajuntaments i municipis, les comunitats autònomes, els partits polítics, les diputacions i insularitats, els propis organismes de control, els defensors del poble, les universitats o les organitzacions sindicals, entre d'altres.

A nivell municipal, Catalunya no disposa d'un índex específic, però sí que hi ha alguns ajuntaments en l'anàlisi de les capitals de províncies. A nivell espanyol, els millors resultats els presenten l'Ajuntament de Vitoria-Gasteiz i l'Ajuntament de Bilbao. Segons aquest índex, tots dos consistoris compleixen el 93,46% dels paràmetres de transparència. Dins d'aquest rànquing de capitals de província, Barcelona ocupa la posició 14 amb un 72,55% de compliment; Tarragona, la 37a posició amb un 42,48% de compliment i Girona i Lleida estan empatats a la 40a posició amb un 39,87% de compliment. No obstant això, aquesta llista no proporciona una relació de la majoria d'ajuntaments catalans, per la qual cosa no ens permet conèixer quina és la mitjana de la implementació de transparència dels Ajuntaments catalans segons aquest índex.

Tot i així, l'índex pot ser útil perquè els propis ajuntaments puguin valorar els seus paràmetres de transparència i afegir-hi així aquelles informacions que no apareixen en els seus portals de transparència. A més, al tractar-se d'una plataforma col·laborativa també seria possible impulsar un índex de transparència a nivell dels consistoris catalans.

Un dels punts forts d'aquest índex és que valora un número molt ampli de paràmetres i que la informació és fàcilment consultable. Així, aquelles informacions que els consistoris posen a l'abast del ciutadà apareixen enllaçades i aquelles que no estan disponibles estan marcades amb una creu. Si ens fixem, per exemple, en Barcelona, veiem que on presenta més deficiències és en qüestions relacionades amb la transparència municipal (53,23%), especialment pel que fa a planificació i organització de l'ajuntament (37,5%). En canvi,

presenta uns índex de transparència molt elevats en urbanisme i obres públiques (100%), open data (100%) i transparència econòmica-financera (92,31%)⁷¹.

En els diferents índex, hom pot constatar la disparitat de resultats depenent de l'índex d'avaluació que s'utilitza. Així, hom pot fer palès que mentre Girona obtenia una molt bona puntuació segons l'índex de TI, els resultats d'avaluació de transparència publicats per Dyntra són més aviat decebedors. Per això, cal relativitzar els resultats dels diferents índex i, sobretot, analitzar quins paràmetres s'avaluen per extreure'n conclusions clares i que puguin ser d'utilitat pels diferents ens locals.

L'informe del Síndic sobre transparència, accés a la informació pública i bon govern

Des del 2016, el Síndic elabora un informe sobre Transparència, Accés a la Informació Pública i Bon Govern, que avalua l'aplicació de la Llei 19/2014 de 29 de desembre, de transparència, accés a la informació pública i bon govern.

L'informe del Síndic, abasta totes les obligacions que fixa la Llei amb relació al conjunt de tots els subjectes obligats. Tot i així, el mateix Síndic reconeix la impossibilitat material de fer una anàlisi exhaustiva de subjectes i matèries, per la qual cosa les valoracions i recomanacions dels informes es plantegen amb caràcter general o global, agrupades per tipologies d'ens⁷².

El primer informe que es va valorar, presentat el juliol de l'any passat, evidencia els problemes d'implementació de la llei, per la seva "complexitat inherent a la magnitud de la transformació organitzativa i de funcionament", a més de "la dificultat per interpretar i concretar algunes de les obligacions legals, per manca de desplegament reglamentari i per l'absència d'antecedents normatius clars"⁷³.

En comparació als informes de Transparency International, els informes del Síndic permeten una avaluació més exhaustiva dels nivells de transparència als diferents actors obligats i, especialment, entre els ens locals. En canvi, els informes del Síndic tenen la desavantatge que no permeten analitzar l'evolució de la transparència a nivell local, degut a què el primer informe data tot just de 2016.

⁷¹ Avaluació de la transparència basada en l'índex DAM (Dyntra Ajuntaments i Municipis). Ajuntament de Barcelona. En línia: <http://www.dyntra.org/poi/ayuntamiento-de-barcelona/> [Consultada el 17-11-2017].

⁷² Síndic de Greuges, juliol 2016. Informe sobre transparència, accés a la Informació Pública i Bon Govern. En línia: http://www.sindic.cat/site/unitFiles/4163/Informe%20lleis%20transparencia%20a%20Catalunya_cat_jul_16_def.pdf [Consultada el 17-11-2017].

⁷³ Ibid supra

Avaluació dels ens locals a l'Informe del Síndic

L'informe del Síndic de 2017⁷⁴ és especialment interessant perquè estableix comparatives entre els resultats d'aquest any i l'any passat. A més, també agrupa els municipis segons el nombre d'habitants, més de 50.000, entre 20.000 i 49.999, de 5.000 a 19.999, de 500 a 4.999 i fins a 499 habitants. Creiem que aquesta divisió és pertinent perquè l'actual llei de transparència requereix un desplegament important de recursos, econòmics i humans, més difícils d'assumir, sobretot entre els municipis més petits. Per tant, una avaluació que tingui en compte les dimensions dels municipis és més precisa i permet proposar recomanacions que s'ajustin a la realitat del món local.

El mapa i el segell InfoParticipa de la UAB

El mapa i el segell InfoParticipa de la UAB neixen del Laboratori de Periodisme i Comunicació per a la Ciutadania Plural (LPCCP). El Mapa InfoParticipa analitza els 947 Ajuntaments de Catalunya, des del 2012 fins a l'actualitat. L'objectiu és l'avaluació de la informació que ofereixen els ajuntaments en les seves pàgines webs, amb l'objectiu de promoure'n la millora. D'altra banda, a partir de 2013, la UAB atorga també el segell InfoParticipa. Aquest segell distingeix la transparència dels webs d'ajuntaments i consells comarcals

La metodologia original consisteix a plantejar 41 preguntes agrupades en 4 eixos: qui són els representants polítics, com gestionen els recursos col·lectius, com informen de la gestió i quins instruments proporcionen per a la participació ciutadana. Totes aquestes preguntes es poden contestar amb un sí o un no. Si la resposta és Sí, es valora amb un punt, si la resposta és no, es valora amb zero punts. Actualment, aquest mapa es troba en el període 2016-2018. Dels 41 indicadors inicials s'ha passat a 52. Des del 2015, a més, també es valoren els Consell Comarcals i està previst incorporar les Diputacions en el període 2016-2017.

La regulació dels whistleblowers o alertadors de la corrupció

La regulació dels alertadors de la corrupció o *whistleblowers*, inclosa la seva protecció davant de les amenaces que pot suposar destapar un cas de corrupció, engloba diferents mecanismes (legislatius i no legislatius) que es poden treballar a diferents nivells legislatius (europeu, nacional, regional i local). Darrerament s'ha fet patent la necessitat de millorar la protecció dels *whistleblowers* o alertadors com a eina de lluita contra la corrupció, que eviti represàlies

⁷⁴ Síndic de Greuges, juliol 2017. Informe sobre transparència, accés a la Informació Pública i Bon Govern. En línia: <http://www.transparenciacatalunya.cat/web/.content/Documents/Informe-transparencia-Sindic-de-Greuges-juliol-2017.pdf> [Consultada el 17-11-2017].

contra les persones que són coneixedores d'aquests casos de corrupció i que, alhora, sigui eficaç davant d'eventuals falses denúncies.

El sistema de protecció dels alertadors ha de ser un sistema complet, que integri un marc normatiu que a dia d'avui encara no existeix, i que faci possible la seva aplicació efectiva. La seva protecció és fonamental per detectar pràctiques corruptes. Segons un estudi que va analitzar 2.400 casos de frau a 114 països, un 40% dels casos de fraus detectats van sortir a la llum gràcies als *whistleblowers*⁷⁵.

La regulació dels whistleblowers a nivell internacional

Sense estendre's àmpliament en aquest punt, la regulació o intents de regulació de la figura del *whistleblower* per part de diferents tractats internacionals demostra que és un tema de rellevància global. Entre d'altres, l'article 33 de la Convenció de les Nacions Unides contra la corrupció, que va entrar en vigor el 2005, disposa que tots els Estats signants del Tractat haurien d'incorporar una legislació protectora per les persones que denuncien els casos de corrupció. Per altra banda, l'any 2009 l'OCDE va adoptar una recomanació per promoure la lluita contra el suborn als funcionaris públics estrangers a les Transaccions Internacionals on es requeria a totes les parts signants que s'incorporés mesures de protecció als denunciants tant del sector públic com del sector privat.

També el Comitè de Ministres del Consell d'Europa va adoptar una recomanació per la protecció dels *whistleblowers* el 2014⁷⁶. En aquest document, es recomanava als Estats membres que posessin en marxa marcs nacionals de protecció pels *whistleblowers* que es trobessin *de facto* en una relació laboral amb una entitat pública o privada, remunerats o no remunerats i sense prendre en consideració el seu estatus legal.

D'altra banda, el Tribunal Europeu de Drets Humans (TEDH) ha interpretat el *whistleblowing* com una forma de llibertat d'expressió emparada per l'article 10 de la Convenció Europea dels Drets Humans. Més concretament, en el cas *Heinisch v. Germany*⁷⁷, el TEDH va afirmar que "el fet que un treballador públic denunciï una conducta il·legal en el seu lloc de treball hauria d'estar protegit, en determinades circumstàncies. Aquesta conducta s'hauria de protegir especialment quan el treballador o el funcionari en qüestió és l'única persona o forma part

⁷⁵ Association of Certified Fraud Examiners, *Global Fraud Study 2016*. Disponible a: <http://www.acfe.com/rtn2016/about/executive-summary.aspx#> [Consultada el 17-11-2017].

⁷⁶ Recomanació CM/Rec(2014)7 del Comitè de Minsitres dels Estats membres de protecció dels *whistleblowers*

⁷⁷ TEDH (Secció 5a) *Heinisch v. Germany* (28274/08), 21 de juliol de 2011.

d'un grup reduït de persones que coneixen aquests fets i si actua a favor de l'interès públic alertant els seus responsables o el públic en general".

La protecció europea dels *whistleblowers*

A nivell europeu, no existeix una legislació de protecció de *whistleblowers* global, tot i que existeix la voluntat de treballar per desenvolupar una normativa de mínims aplicable a tots els Estats membres. La Comissió Europea ja ha publicat una avaluació inicial de l'impacte, prèvia a la iniciativa de la Comissió prevista, segons aquest document, per l'últim quadrimestre de 2017⁷⁸. A més, també ha llençat un procés de consulta pública, que a dia d'avui ja ha finalitzat. Actualment, la legislació europea conté normativa sectorial que protegeix els alertadors de la corrupció en determinades àrees com l'abús de mercat, el blanqueig de capitals o els instruments de regulació financers.

Entre els grups parlamentaris europeus que més han pressionat per tal que s'aprovés una legislació en relació als alertadors de la corrupció hi ha el Grup dels Verds-EFA que han publicat el que ells consideren que haurien de ser els principis per una legislació europea de protecció dels *whistleblower*⁷⁹.

El grup dels Verds aposten per una regulació àmplia que obligui a protegir els alertadors tant del sector públic com del sector privat. A més, demanen que els alertadors puguin denunciar no només les conductes que són manifestament il·legals, sinó també les males praxis i les conductes poc honestes. Els Verds també proposen la instauració d'un sistema efectiu de gestió de les denúncies que doni una resposta ràpida i seriosa als diferents requeriments. Un altre punt fonamental és la protecció del propi denunciador, una vegada ha fet públics uns fets presumptament fraudulents. Per això, el grup parlamentari proposa que es puguin portar a terme denúncies anònimes i que es sancionin les possibles represàlies que puguin patir els denunciadors o les seves famílies.

En aquest sentit, una de les propostes dels Verds és la inversió de la càrrega de la prova, és a dir, que sigui l'empleador qui hagi de demostrar que una mesura presa contra el treballador no té cap relació amb el fet d'haver revelat una informació que el perjudiqui. Altres mesures

⁷⁸ Comissió Europea. Inception Impact Assessment. Horizontal or further sectorial EU action on whistleblower protection. En línia: http://ec.europa.eu/smart-regulation/roadmaps/docs/plan_2016_241_whistleblower_protection_en.pdf [Consultada el 17-11-2017].

⁷⁹ The Greens-European Free Alliance. Principles for European whistleblower legislation. 3-3-2017. <https://www.greens-efa.eu/en/article/news/principles-for-european-whistleblower-legislation/> [Consultada el 17-11-2017].

protectores que es demanen és que el *whistleblower* tingui accés a una assistència legal, financera i psicològica i que es protegeixi també aquells alertadors que han revelat una informació inaccurada, sempre que hagin actuat de bona fe⁸⁰.

Molt recentment, el Parlament Europeu ha aprovat una Resolució per legalitzar mesures per protegir els *whistle-blowers* actuant a favor de l'interès públic quan fan sortir a la llum informació confidencial d'empreses i les entitats públiques⁸¹. Aquesta Resolució tracta sobre essencialment sobre el rol del *whistle-blower* i la necessitat de protegir-lo, els mecanismes de denúncia, la protecció i el suport als *whistle-blower*.

La regulació dels whistleblowers a Espanya i a Catalunya

Espanya no té una legislació específica de protecció dels *whistleblowers*. El diagnòstic que feia International Transparency, l'any 2013 era, en aquest sentit, decebedor: *"No hi ha cap codi administratiu ni laboral que protegeixi els whistleblowers, no hi ha una cultura palpable de denúncia de males pràctiques per part de ciutadans o treballadors i cap intenció entre els líders polítics per instaurar mesures protectores pels whistleblowers"*⁸².

Fins ara, la situació no ha millorat substancialment. Tot i així, algunes lleis poden influir els alertadors de manera indirecta. En particular, la Llei d'Enjudiciament Criminal (LEC) ha tingut un impacte important en aquests alertadors, ja que requereix que les persones que tinguin coneixement d'un acte il·lícit degut a la seva posició, professió o afectació ho posin en coneixement de les autoritats competents⁸³.

D'altra banda, els funcionaris públics no poden ser acomiadats o castigats arbitràriament, una garantia que pot entendre's com una protecció indirecte pels possibles alertadors, tot i així, no hi ha una legislació protectora específic en el sector públic. Pel que fa al sector privat, no hi ha cap obligació legal de posar en marxa mecanismes que permetin als treballadors la denúncia

⁸⁰ Abazi V. et al. Whistleblower protection in the public and private sector in the European Union. A draft directive. En línia: https://www.greens-efa.eu/legacy/fileadmin/dam/Images/Transparency_campaign/WB_directive_draft_for_consultation_la_unch_May_2016.pdf [Consultada el 17-11-2017].

⁸¹ European Parliament resolution of 24 October 2017 on legitimate measures to protect whistleblowers acting in the public interest when disclosing the confidential information of companies and public bodies (2016/2224(INI))

⁸² Worth, M. 2013. Whistleblowing in Europe. Legal protections for whistleblowers in the EU. International Transparency. Disponible a: https://issuu.com/transparencyinternational/docs/2013_whistleblowingineurope_en [Consultada el 17-11-2017].

⁸³ European University Institute –Robert Schuman Centre for Advanced Studies. Whistleblowing Protection Laws –EU Member States Laws. En línia: <http://journalism.cmpf.eui.eu/maps/whistleblowing/> [Consultada el 17-11-2017].

de males pràctiques. Tot i així, segons el nou codi penal, les empreses poden evitar la responsabilitat penal si han desenvolupat aquests mecanismes.

Un altre punt interessant és la Llei Orgànica 15/1999 de protecció de dades de caràcter personal. Aquesta llei permet que qualsevol persona d'una empresa pugui alertar de violació d'obligacions legals, polítiques internes i codis de conducta relacionats amb el rendiment de comptes.

A nivell autonòmic, Castilla y León va aprovar una llei pionera de protecció dels *whistleblowers*, que no ha estat exempta de polèmica⁸⁴. El principal punt conflictiu és l'article 3 de la llei que inclou la catalogació com a falta greu d'aquells casos en els que es demostra que es tracta d'informacions infundades, fet que permet sancionar el treballador públic que ha denunciat. L'oposició va denunciar en el seu moment que aquesta disposició tindria un efecte dissuasori, a part de ser una disposició innecessària, ja que el codi penal regula les denúncies falses. Com a exemple, si ho comparem amb la proposta de directiva formulada pel grup dels Verds al Parlament Europeu, es proposa que també es protegeixin els alertadors que han presentat una informació inacurada, sempre que hagin actuat de bona fe.

Una altra de les crítiques que es poden fer a aquesta llei, és que aborda exclusivament el sector públic, per la qual cosa deixa indefensos tots els treballadors provinents del sector privat.

Malgrat totes les deficiències però, es tracta d'una llei pionera a Espanya, sense precedents i que pot obrir la porta a noves legislacions, a nivell autonòmic o nacional, molt més ambicioses.

La protecció no legislativa dels whistleblowers

La protecció dels *whistleblowers* va més enllà de mesures legislatives, per un costat necessàries, però alhora insuficients. En aquest apartat es presentaran alguns mecanismes destinats a protegir els alertadors, sense necessitat d'una legislació prèvia. Res impedeix que les institucions públiques i fins i tot les empreses privades posin en marxa sistemes de denúncia propis, que serveixin per alertar de possibles males pràctiques.

⁸⁴ Castilla y León. Llei 2/2016 de 11 de novembre, por la que se regulan las actuaciones para dar curso a las informaciones que reciba la Administración Autonómica sobre hechos relacionados con delitos contra la Administración Pública y se establecen las garantías de los informantes. BOE 296, 8 de diciembre de 2016.

El sistema de Denúncia de l'Oficina Antifrau de Catalunya i la Bústia Ètica i de Bon Govern de l'Ajuntament de Barcelona

Malgrat que els noms semblin indicar mecanismes diferents, tant el Sistema de Denúncies de l'Oficina Antifrau de Catalunya com la Bústia Ètica i de Bon Govern de l'Ajuntament de Barcelona tenen com a objectiu rebre denúncies anònimes o confidencials per part de ciutadans o funcionaris i càrrecs públics sobre presumptes pràctiques corruptes que es puguin detectar a l'administració pública. La principal diferència entre els dos sistemes és que el primer funciona a nivell general per tot Catalunya, mentre que la Bústia Ètica i de Bon Govern serveix per denunciar exclusivament les males pràctiques a l'Ajuntament de Barcelona.

L'Oficina Antifrau de Catalunya (OAC) permet enviar tot tipus de denúncies relacionades per temes de corrupció de manera anònima, tot i que l'OAC recomana que no ho siguin per tal de poder mantenir un canal de comunicació obert amb el denunciant i facilitar així el procés d'anàlisi i d'investigació. En tot cas, tota persona que denunciï o alerti de presumptes pràctiques corruptes pot obtenir el compromís escrit que la seva identitat no serà revelada i que les seves dades seran mantingudes amb secret⁸⁵.

En tot cas l'OAC no és un organisme sancionador, per tant, si de les seves investigacions en resulta un indicati de delictes els fets es traslladen a la Fiscalia o a l'autoritat judicial. Si es tracta, en canvi, d'una infracció administrativa, l'OAC pot proposar l'aplicació d'una sanció disciplinària.

Per altra banda, la Bústia Ètica i de Bon Govern de l'Ajuntament de Barcelona⁸⁶ és un canal de participació electrònica que permet informar a un organisme independent de qualsevol acció o omissió contrària als principis de bon govern. Aquesta bústia, que més aviat és una oficina de presentació de denúncies i queixes de qualsevol actuació administrativa, que es va posar en funcionament que sense prèviament s'hagués fixat un codi de principis i normes de conducta personal. Aquest codi es va aprovar posteriorment, tal com s'ha explicat a l'apartat sobre el codi ètic i de conducta de l'Ajuntament de Barcelona.

La bústia ètica i de bon govern inclou mecanismes per garantir la confidencialitat i fins i tot permet optar per l'anonimat. Es vol mantenir el contacte amb l'òrgan gestor i saber quin és

⁸⁵ Oficina Antifrau de Catalunya. Denúncies: <https://www.antifrau.cat/ca/investigacio/denuncieu.html#tramitacio-de-la-denuncia> [Consultada el 17-11-2017].

⁸⁶ Bústia ètica i de bon govern de l'Ajuntament de Barcelona: <https://ajuntament.barcelona.cat/bustiaetica/ca> [Consultada el 17-11-2017].

l'estat de tramitació. El que s'afavoreix és que qualsevol persona o funcionari públic pugui facilitar informació, sense risc de patir represàlies. Al mateix temps, també es comprometen a garantir els drets de les persones a les que s'atribueix, presumptament, una conducta que no s'ajusta a les regles ètiques.

El fet de permetre denúncies anònimes és important, sobretot tenint en compte que no existeix un sistema de protecció legal dels *whistleblowers*. Segons el director adjunt de l'Oficina Antifrau de Catalunya, Joan Xirau, a falta d'un sistema legal de protecció dels alertadors, l'anonimat en les denúncies és un dels millors sistemes per evitar possibles represàlies⁸⁷.

(2.2.3) Contractació i urbanisme

La contractació i l'urbanisme són dos dels camps més susceptibles d'opacitat, pràctiques corruptives i falta de transparència. Per això, alguns dels mecanismes que hem analitzat es centren principalment en aquests dos àmbits. En aquest apartat veurem l'interessant mecanisme de *Red flags*, desenvolupat per diferents entitats no governamentals a Hongria i que controla, a través d'un software, totes les contractacions i adjudicacions públiques i, en segon lloc, el registre de lobbies irlandès, per la seva inclusió d'un registre del sol.

Red flags

Red flags és un projecte que s'està implementant a Hongria i que afavoreix la transparència en les adjudicacions públiques amb l'objectiu de lluitar contra els possibles casos de corrupció⁸⁸.

Es tracta d'un software que utilitza dades d'adjudicacions públiques i mostra els indicadors que són susceptibles d'amenaça de comportament fraudulent. Per exemple, si sempre es presenten les mateixes empreses als projectes o si s'ha presentat una sola empresa. La pàgina està oberta al públic amb l'objectiu que els mateixos ciutadans, periodistes o inclús els treballadors públics puguin identificar els riscos de frau en les diferents fases del procés d'adjudicació pública.

Red flags utilitza un algoritme que filtra els diferents riscos que es detecten a les adjudicacions públiques. Aquests algoritmes van ser testats manualment i refinats en cas de necessitat. A més, es recomana que en cas que s'adopti la iniciativa per part d'un altre país, els algoritmes s'adapti en el context local.

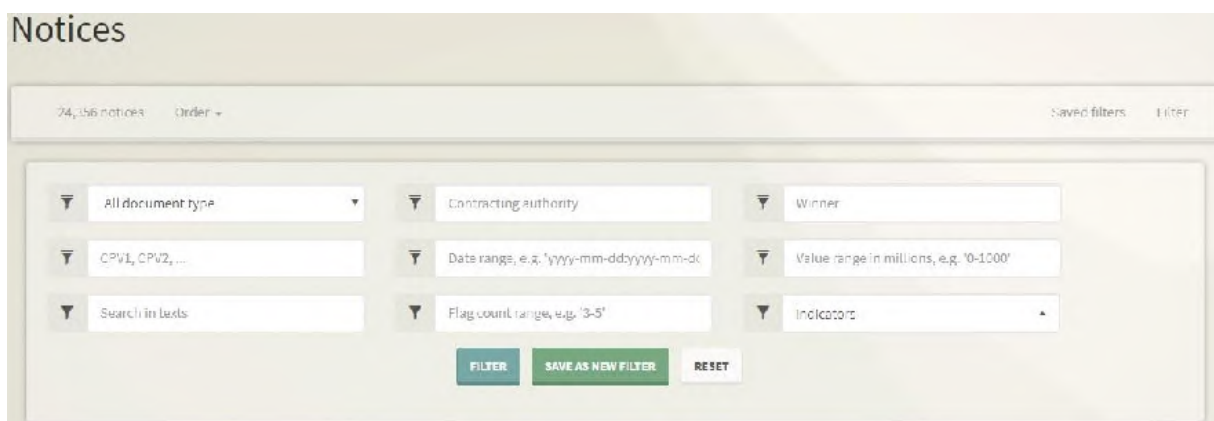
⁸⁷ Oficina Antifrau de Catalunya. Conclusions del curs d'estiu sobre Alertadors de la corrupció. 5 i 6 de juliol de 2017

⁸⁸ Red flags. Disponible a: <http://www.redflags.eu/>

Tot i que la presència d'una "bandera vermella" no sempre significa que l'adjudicació pública sigui fraudulenta, sí que es recomana que aquelles adjudicacions que estiguin marcades amb una "bandera vermella" es controlin de manera especial. En aquest sentit, els ciutadans poden subscriure's per rebre alertes en cas que el *software* detecti risc de corrupció en algun dels procediments.

El programa contempla fins a 40 indicadors que poden ser susceptibles de corrupció en la contractació pública. Com a exemples podem mencionar l'existència d'un procediment accelerat, el fet que el valor del contracte final difereixi del valor estimat inicialment, que els criteris d'exclusió de candidats siguin inapropiats, que no existeixi un mètode d'avaluació, que el procediment de negociació no tingui suficients garanties, que la renovació del contracte impliqui riscos, que l'experiència professional requerida sigui massa llarga o que existeixi un risc de formació d'un cartel. Tots aquests indicadors es van establir en cooperació amb un grup d'experts en adjudicacions públiques del món empresarial, acadèmic, polític i també des de la societat civil.

La següent imatge mostra els diferents filtres que es poden aplicar a l'hora de fer una cerca dels diferents contractes públics. El lloc web permet fer una cerca per indicadors, tal com acabem d'explicar, però també per data, per tipus de document, per guanyador del concurs públic o per autoritat contractant, entre d'altres.



The image shows a web interface titled "Notices" with a search and filter section. At the top, it displays "24,156 notices" and "Order +". Below this, there are several filter options arranged in a grid:

- All document type
- Contracting authority
- Winner
- CPV1, CPV2, ...
- Date range, e.g. 'yyyy-mm-dd/yyyy-mm-dd'
- Value range in millions, e.g. '0-1000'
- Search in texts
- Flag count range, e.g. '3-5'
- Indicators

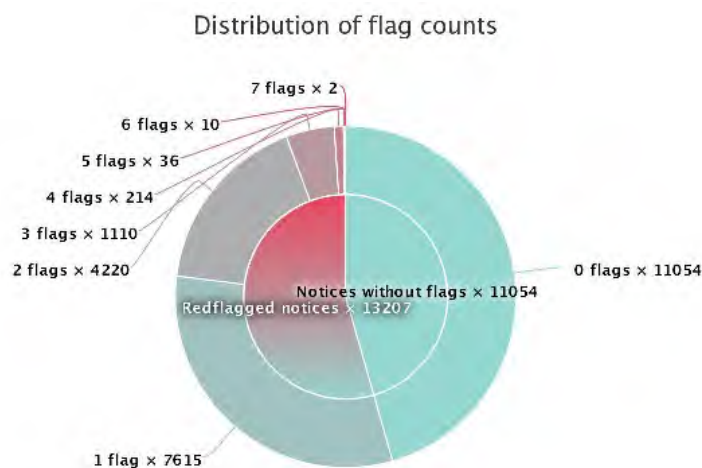
At the bottom of the filter section, there are three buttons: "FILTER", "SAVE AS NEW FILTER", and "RESET".

Font: Red Flags

Cal remarcar de nou que el fet que un procediment d'adjudicació d'un contracte públic rebi alguna d'aquestes "banderes vermelles" no significa automàticament que l'adjudicació sigui fraudulenta, sinó que indica un risc de corrupció susceptible a ser avaluat.

En el següent gràfic es pot veure el número de procediments avaluats, des de juny de 2012, i el nombre de "banderes vermelles" que s'han comptabilitzat. És remarcable que, malgrat que

existeixen fins a 40 indicadors, el màxim de “banderes vermelles” en un sol procediment és 7. També és destacable que del total de procediments analitzats, aproximadament el 60% estiguin assenyalats com a mínim amb una “bandera vermella”.



Font: Red flags. Statistics

Una vegada detectada l’amenaça és important saber quin és el protocol que es segueix perquè el mecanisme sigui realment efectiu. Els experts del govern hongarès confirmen que fan servir el mecanisme de banderes vermelles internament, com a mecanisme per avaluar els concursos públics fins i tot abans de llançar la convocatòria, segons explica Sándor Léderer, responsable de K-Monitor, una de les institucions que impulsen el sistema de “red flags”. No obstant això, Léderer també afirma que aquest mecanisme neix de la constatació que el mateix govern no està investigant suficientment els concursos públics considerats de risc, per la qual cosa es tracta d’una eina que bàsicament pretén contribuir a la investigació per part de periodistes i observadors.

Léderer també informa que actualment el lloc web compta amb 700 usuaris registrats i una vintena de visites per dia, dades que consideren positives, tenint en compte que es tracta d’un lloc web que utilitzen, majoritàriament, periodistes d’investigació i experts en adjudicacions públiques. A més, es tracta d’un lloc web que no està indexat per Google, per la qual cosa les visites provenen des d’una referència a una altra pàgina web o dels accessos directes.

El registre de lobbys irlandès: especial consideració en els plans urbanístics i els permisos de construcció

El registre de lobbies irlandès està considerat com un referent perquè està regulat per una de les lleis més estrictes a nivell mundial pel que fa al nivell d'exigència de transparència. La reforma irlandesa obliga a qualsevol empresa o entitat sense afany de lucre que pretengui influir directament o indirecta a les institucions públiques, hagi de registrar-se i fer pública qualsevol activitat que tingui relació amb la seva activitat com a lobby⁸⁹. La llei de lobbies irlandesa utilitza una definició àmplia de lobby, considerant que actua com a llobbista qualsevol persona que té contractats més de 10 treballadors, que treballa per un bufet d'advocats, que és un professional pagat per un client per actuar en nom d'una altra persona o que actua en matèria de desenvolupament urbanístic. Per tant, les ONG i altres entitats de la societat civil estan igual de subjectes a la llei que les grans multinacionals o les empreses locals.

La "Regulation of Lobbying Act" va ser aprovada el març del 2015. La llei entén l'activitat del lobby com un element essencial del procés democràtic, ja que facilita que les organitzacions i les empreses puguin donar a conèixer la seva visió de les polítiques públiques. Per tant, no es tracta de limitar o impedir el procés de lobby, sinó de fer-lo més transparent⁹⁰. La llei posa a l'abast del públic un registre públic de lobbies, fa públiques les obligacions informatives que tenen els lobbies, estableix un codi de conducta pels llobbistes i introdueix un període de "cooling-off" que impedeix que certs alts càrrecs puguin exercir l'activitat de lobby durant un període de temps, una vegada han abandonat el lloc de treball.

Una de les particularitats del "Lobbying Act" irlandès és l'atenció especial que atribueix al desenvolupament urbanístic, una atenció lògica tenint en compte que tradicionalment l'urbanisme ha estat una font de pràctiques corruptes i fraudulentas. En aquest sentit, els plans urbanístics i la qualificació i requalificació de terrenys (*zoning* i *re-zoning*) adquireixen una importància particular. A Irlanda, l'elaboració i aprovació d'aquests plans requereix d'un procés de consulta pública formal, exempt de la regulació de lobbies. En canvi, qualsevol comunicació amb un càrrec públic, fora del procés de consultes oficials, ha de ser considerat com una pràctica de lobby⁹¹.

⁸⁹ Harry Cooper. *Ireland's tough lobbying rules spark cries for similar laws elsewhere*. Politico 8/9/2017. Disponible: <https://www.politico.eu/article/ireland-lobbying-clampdown-model-for-europe/> [Consultada el 17-11-2017].

⁹⁰ Register of Lobbying. Disponible: <https://www.lobbying.ie/> [Consultada el 17-11-2017].

⁹¹ Guidelines on lobbying in relation to development and zoning of land. Disponible a: <https://www.lobbying.ie/help-resources/information-for-lobbyists/guidelines-in-relation-to-development-and-zoning-of-land/> [Consultada el 17-11-2017].

El “Lobbying Act” també posa el focus en la construcció d’edificacions o en la modificació de l’ús d’estructures ja existents (*development*) i, per tant, en els permisos de construcció que se’n deriven, normalment atorgats per les autoritats locals. Demanar un permís de construcció no constitueix en sí un acte de lobby, ni tan sols els contactes amb el funcionari públic designat per la funció. En canvi, si aquest contacte amb un funcionari públic per tal que s’atorgui un permís d’obra o un permís de construcció requereix canvis o variants en els plans urbanístics de l’autoritat local, la persona interessada passarà a ser considerada com a lobby i estarà sotmesa, per tant, al “Lobbying Act”.

El registre de lobbies irlandès permet un accés públic i gratuït a totes les dades proporcionades per les empreses, organitzacions o particulars que s’han registrat. A més, inclou una cerca per temàtiques, entre les quals es troba la de *zoning and development*.

En conclusió, la llei de regulació del lobby a Irlanda és una referència perquè s’ocupa d’activitats que tradicionalment no s’han considerat com a activitats de lobby, ja que no tenen una afectació directa a l’activitat legislativa. En canvi, concretament en el cas de la gestió del sol, l’activitat lobística és clara quan es tracta, per exemple, d’influir en la requalificació d’uns terrenys. Per tant, un registre d’aquestes característiques permet augmentar la transparència en un àmbit que sovint és opac i, en certa manera, dificulta les males pràctiques.

(2.2.4) Bones pràctiques i mecanismes de certificació

Considerem bones pràctiques totes aquelles iniciatives que tinguin com a objectiu millorar la transparència. En el cas d’aquest informe hem volgut posar especial èmfasi en aquelles bones pràctiques que tenen origen en el món local.

En aquest apartat veurem els codis ètics i de conducta local, centrant-nos en docs codis ètics de referència, el de l’Ajuntament de Bilbao i el de la Diputació de Gipuzkoa. A més, també parlarem del recent codi de conducta de l’Ajuntament de Barcelona. A continuació, parlarem d’un exemple de bones pràctiques en matèria de transparència i rendiment de comptes, com és el cas de Gavà.

(2.2.5) Els codis ètics i de conducta locals

En l’àmbit local espanyol, el procés d’implantació dels codis ètics i de bona conducta el va iniciar a la Federació Espanyola de Municipis i Províncies (FEMP) que va elaborar un Codi de Bon Govern el 2008 (reelaborat el 2015) i que van adoptar un número important d’entitats

locals. No obstant això, es tractava d'un Codi sense marc d'integritat, és a dir, no tenia instruments de garantia ni de seguiment⁹².

El Codi de Conducta de l'Ajuntament de Bilbao i el Codi de Conducta de la Diputació de Guipúscoa. Referents de bones pràctiques a nivell espanyol.

Després del codi genèric, diferents ajuntaments i entitats supramunicipals han adoptat codis de conducta i bones pràctiques. En aquest apartat destacarem dos models que es consideren dels més ben acabats⁹³, el de l'Ajuntament de Bilbao i el de la Diputació de Gipuzkoa.

El Codi de Conducta aprovat el novembre de 2015 per l'Ajuntament de Bilbao tenia com a objectiu construir un marc d'integritat, incloent una Comissió d'Ètica en la qual intervenien persones externes. L'adhesió a aquest codi ètic és expressa i individual, tot i que obligatòria pels representants polítics amb responsabilitats de Govern i pels titulars d'òrgans Directius municipals o titulars de contractes d'alta direcció pels Ens Instrumentals municipals. En canvi, és voluntària pels representants polítics sense responsabilitat de Govern⁹⁴. A més, es crea la Comissió d'Ètica i Bon Govern de l'Ajuntament de Bilbao amb funcions de coordinació i seguiment del Codi i que serveixi per garantir l'efectiu compliment del seu contingut i la determinació de les conseqüències dels supòsits d'incompliment.

Entre els principis generals de conducta destaquen la integritat, l'exemplaritat, el desinterès subjectiu, la imparcialitat, la rendició de comptes, la transparència o l'honestat.

Per altra banda, també és destacable el Sistema d'Integritat Institucional de la Diputació Foral de Guipúscoa de març de 2016. Aquest sistema, a més, compta amb un òrgan anomenat Comissió d'Ètica Institucional encarregada de vetllar pel compliment del Sistema d'Integritat⁹⁵.

Una de les eines d'aquest Sistema Institucional és el Codi de Conducta i Bones Pràctiques dels membres de la Diputació Foral i dels alts càrrecs públics i personal assimilat de l'Administració Foral de Guipúscoa i de les entitats del seu sector públic. Aquest codi s'estructura al voltant de

⁹² Jiménez Asensio, R. (maig-agost 2017) Prevenir o lamentar: Un primer anàlisi del Código Ético y de conducta del Ayuntamiento de Barcelona. *Revista Internacional Transparencia e integridad*. Número 4. Disponible a: <http://revistainternacionaltransparencia.org/wp-content/uploads/2017/08/1.-Rafael-Jimenez-Asensio-.pdf> [Consultada el 26-9-2017]

⁹³ Segons Jiménez Asensio, R. *Supra* núm 92.

⁹⁴ Ajuntament de Bilbao. Código de Conducta, Buen Gobierno y compromiso con la Calidad Institucional del Ayuntamiento de Bilbao. Disponible a: http://www.bilbao.eus/cs/Satellite?c=Page&cid=1279148413525&language=es&pageid=1279148413525&pagename=Bilbaonet%2FPage%2FBIO_contenidoFinal [Consultada el 26-9-2017]

⁹⁵ Diputació de Guipúscoa. Sistema d'Integritat Institucional. Disponible a: <https://www.gipuzkoa.eus/es/diputacion/sistema-de-integridad#> [Consultada el 26-9-2017]

8 valors i 8 principis, entre d'altres, la integritat, l'objectivitat, la professionalitat o l'eficiència i també la transparència, l'obertura de dades o el govern relacional i l'escolta activa dels ciutadans⁹⁶.

Una altra de les eines és el Codi de Conducta i marc d'integritat institucional aplicable a la contractació pública. Aquest codi té com a objectiu vetllar per la imparcialitat, la integritat i la cultura de la transparència en els processos de contractació, una de les activitats més vulnerables a les males pràctiques, la ineficiència i la corrupció⁹⁷. Es tracta d'un codi molt recent, de setembre de 2017, i que és d'obligat compliment, tant pels càrrecs públics i treballadors de la Diputació com per les empreses que pretenen participar a les licitacions.

El codi ètic i de conducta de l'Ajuntament de Barcelona

En el marc dels ajuntaments catalans, els codis ètics i de bona conducta han proliferat especialment després de l'aprovació de la llei 19/2014 gràcies a la incorporació de l'article 55 que preveia l'aprovació d'instruments d'autorregulació per part de les entitats locals⁹⁸.

El precepte disposa en el seu punt 3 que « *El Govern, els ens locals i els altres organismes i institucions públiques inclosos en l'article 3.1 han d'elaborar un codi de conducta de llurs alts càrrecs que concreti i desenvolupi els principis d'actuació a què fa referència l'apartat 1, n'estableixi altres d'addicionals, si escau, i determini les conseqüències d'incomplir-los, sens perjudici del règim sancionador establert per aquesta llei*». També en el punt 2. pel que fa a la contractació administrativa diu la norma que « *Les administracions i els organismes compresos en l'àmbit d'aplicació d'aquesta llei han d'incloure, en els plecs de clàusules contractuals i en les bases de convocatòria de subvencions o ajuts, els principis ètics i les regles de conducta als quals han d'adequar l'activitat els contractistes i les persones beneficiàries, i han de determinar els efectes d'un eventual incompliment d'aquests principis*». Però es clar que els ens locals, si així ho consideren oportú, quan elaborin aquests codis poden anar més enllà, ser més ambiciosos en el seu àmbit d'aplicació.

⁹⁶ Diputació Foral de Guipúscoa. Código de conducta y buenas prácticas de los miembros de la Diputación foral y de los Altos Cargos Públicos y personal asimilado de la administración foral de Gipuzkoa y de las entidades de su sector público. Disponible a: https://www.gipuzkoa.eus/documents/20933/923643/3_codigo_altos_cargos.pdf/e4c5cf16-2645-c6d1-9a4d-b7913a956bdf [Consultada el 17-11-2017].

⁹⁷ Diputació Foral de Gipuzkoa. Código de conducta y marco de integridad institucional aplicable a la contratación pública. Disponible a: https://www.gipuzkoa.eus/documents/20933/923643/4_codigo_contratacion.pdf/26c4fa03-d8a8-a21a-a91a-a2013531e107

⁹⁸ Jiménez Asensio, R. *Supra* núm 10.

La versió definitiva del Codi Ètic i de Conducta de l'Ajuntament de Barcelona (CECB) es va aprovar molt recentment, el 30 de juny de 2017. Un dels elements més importants és que el codi ètic es construeix dins d'un marc d'integritat institucional, és a dir, es tracta d'una peça més d'un sistema més complex destinat a millorar les bones pràctiques i la transparència a l'Ajuntament de Barcelona. En el mateix preàmbul, es fa constar el paper fonamental que ha de tenir el Comitè d'Ètica en la gestió i l'evolució del propi Codi. Aquest Comitè ha de disposar d'una elevada autonomia institucional per tal que pugui actuar de la forma menys condicionada possible.

Una de les característiques del CECB és la seva capacitat sancionadora, quan la majoria de codis de conducta actuen com a instruments d'autorregulació, és a dir, tenen una funció preventiva més que repressiva. Això no significa que no hi hagi d'haver també normes coactives però, segons alguns autors, aquestes no s'han de trobar en els codis de conducta, que haurien de tenir una vessant més ètica que de dret⁹⁹. Aquest caràcter normatiu, a més, en dificulta la flexibilitat, ja que la possibilitat de reforma del contingut, degut a què el seu compliment és obligatori, és molt més rígida.

Altres exemples de bones pràctiques a les entitats locals

Són molts els ajuntaments que estan posant informació a l'abast de la ciutadania, més enllà del que marca la llei de transparència. L'estudi no pretén abordar un tractament exhaustiu de totes les iniciatives que s'estan portant a terme a nivell local, però sí que hom considera oportú destacar especialment pràctiques singulars, que poden servir per millorar els nivells d'integritat institucional, incloent aspectes com són la transparència, el bon govern, la participació ciutadana i la lluita contra les pràctiques corruptives.

Ajuntament de Gavà: Transparència i rendiment de comptes

L'Ajuntament de Gavà s'ha proposat un objectiu de rendiment de comptes davant de la ciutadania. La informació que arriba a la ciutadania no només és transparent sinó que també es fixa com a objectiu que sigui comprensible per qualsevol ciutadà mitjà.

Una de les virtuts del portal de transparència de l'Ajuntament de Gavà és la claredat. La ciutat disposa d'un lloc web que permet avaluar exclusivament el Pla d'Acció Municipal (PAM)¹⁰⁰, dividit en 4 grans eixos: persones i famílies, promoció econòmica i treball, espai públic i territori i Govern Obert i Transparent. Cada un d'aquests apartats indica quin percentatge del

⁹⁹ Jiménez Asensio, R. *Supra* núm 10

¹⁰⁰ Pla d'acció municipal de Gavà. Disponible a: <http://www.gavaciutat.cat/pam> [Consultada el 17-11-2017].

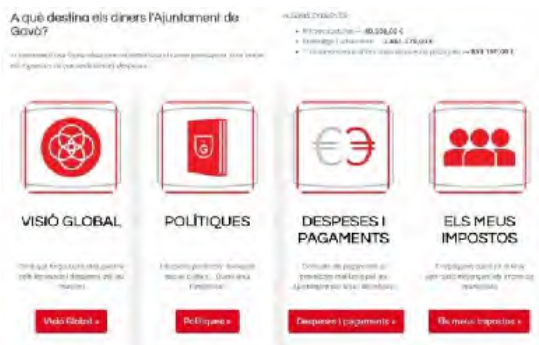
PAM s'ha complert. A més, cada apartat desplega diferents subapartats que permeten fer un seguiment del compliment dels objectius proposats a l'inici del mandat.

Aquest sistema té dos grans avantatges, primer, permet un verdader rendiment de comptes per part de la ciutadania i, segon, la informació és fàcilment accessible i comprensible, gràcies a una divisió clara per eixos temàtics.



Font: Ajuntament de Gavà

Amb un format semblant, l'Ajuntament de Gavà també presenta un lloc web on es poden consultar de forma clara els pressupostos. Aquesta pàgina permet accedir a una visió del conjunt dels pressupostos i també per polítiques.



Font: Ajuntament de Gavà

Ajuntament de Santa Coloma de Gramanet: El reglament municipal de participació ciutadana

L'Ajuntament de Santa Coloma de Gramanet també compte amb un portal de transparència complet, clar i a l'abast de qualsevol ciutadà. En aquest apartat però, volem destacar el reglament municipal de participació ciutadana¹⁰¹, aprovat el 2015 i que té el seu origen en un Reglament Municipal de Participació ciutadana que data de 1990.

Aquest reglament aborda diverses qüestions del sistema d'integritat institucional, com per exemple, l'elaboració d'un codi ètic per part de l'ajuntament que reculli els principis, les regles i els models de conducta desitjables en l'àmbit del bon govern i la bona administració. Regula també el dret a la informació i a l'accés a la informació, a més d'establir el principi de publicitat activa.

Aquest reglament municipal també regula la participació ciutadana en l'administració local mitjançant un Títol anomenat "Dimensió del Diàleg Permanent". Aquí s'estableix el caràcter consultiu dels mitjans de participació, tot i que indica que el govern municipal pot adherir-se als resultats sorgits de qualsevol dels mitjans de participació, particularment, si es tracta d'una consulta popular. Entre els mecanismes de participació que es tenen en compte destaca el debat públic que ha de comptar necessàriament amb una fase d'informació, una de debat ciutadà i una de retorn, mitjançant la qual s'ha de traslladar a les persones participants i al conjunt de la ciutadania el resultat del procés.

Aquest procés de debat públic serà obligatori quan es tracti "d'instruments de gestió de caràcter estratègic: plans i programes d'abast municipal", segons disposa l'article 26.4 del Reglament. El procés de debat públic, a més, ha de comptar amb una Comissió de Seguiment del Procés, una funció que pot ser encarregada a un òrgan existent o que s'atribueixi a un òrgan creat *ad hoc*.

També inclòs en els mecanismes de participació ciutadana es regula les consultes mitjançant el vot personal, que han d'incorporar necessàriament una Comissió de Seguiment i Control. També és destacable la iniciativa popular, entesa com la intervenció ciutadana dirigida a promoure una determinada actuació de l'ajuntament. La proposta ha de comptar com a mínim amb la signatura de 500 persones.

El reglament analitzat és útil perquè sistematitza tots els mecanismes de participació ciutadana existents a nivell municipal, a més d'incloure'ls en un sistema d'integritat institucional,

¹⁰¹ Reglament Municipal de Participació Ciutadana i Govern Obert de Santa Coloma de Gramanet. Butlletí Oficial de la Província de Barcelona, 1 d'abril de 2015.

imprescindible per abordar les qüestions de transparència, bon govern i participació ciutadana. Aquest sistema inclouria, per exemple, el dret d'accés a la informació o un codi de conducta dels càrrecs locals.

I en relació a la transparència i a la participació ciutadana, una consulta al Portal de Transparència de l'Ajuntament de Santa Coloma de Gramanet permet accedir a diversos apartats, entre ells, l'Acció de Govern i normativa. En aquest apartat es poden consultar, entre d'altres, l'acció de govern i dels partits polítics, la normativa, inclosa les memòries i documents dels projectes normatius en curs¹⁰², qüestions directament relacionada amb urbanisme i la gestió documental i arxiu. Tot i que la informació és extensa, no existeix cap apartat que permeti saber si hi ha algun procés participatiu o consultiu obert.

¹⁰² Apartat buit de contingut en el moment de consulta (15/11/2017)

3. Consideracions finals

La preocupació per millorar la transparència, l'eficiència i fins i tot la lluita contra la corrupció són temes relativament recents en l'administració pública. Una de les proves que ho constata és que molts dels actors i dels mecanismes que han estat al·ludits són molt recents o estan en fase de desenvolupament. L'anàlisi realitzada en la primera part del treball ha permès individualitzar quins són els protagonistes indiscutibles i rellevants a data d'avui per a la garantia i implementació de la transparència d'àmbit internacional, estatal i local. Han estat localitzades les organitzacions internacionals governamentals i no governamentals més significatives. En les seves mans està avui la garantia i implementació de la transparència d'àmbit internacional, nacional i local. Tots ells han de sumar i permeten que es pugui dur a terme un treball en xarxa d'actors assimilables per intercanviar experiències i bones pràctiques i ser presents als debats internacionals i europeus en l'àmbit de la transparència, la prevenció de la corrupció i la governança democràtica.

Així mateix, en la segona part del treball, han estat identificades algunes de les tècniques o instruments que estan sent emprats avui, posant-se èmfasi en aquells que presenten més interès. Tots ells es consideren mereixedors d'un estudi aprofundit per conèixer quines son les tendències més actuals i es considera que poden ajudar a la implementació a l'Administració catalana. Es tracta de les que apareixen com a millors pràctiques en l'àmbit de la transparència i bon govern i de les que avui s'ha pensat que poden ser més útils per a millorar els nostres paràmetres de qualitat democràtica. Però aquesta aproximació es, tal com es va apuntar en la proposta de treball, de caràcter preliminar. Cal continuar parant atenció a les iniciatives que cada dia sorgeixen i que tenen a veure i son especialment idònies per l'àmbit local. Cal aprofundir en el seu seguiment i garantir la seva actualització perquè veritablement siguin útils als ciutadans i serveixin als interessos generals.

4. Webgrafia

1. Normativa i propostes de normativa sobre transparència, govern obert i anticorrupció.

Internacional i europea:

- Acord entre el Parlament Europeu i la Comissió Europea relativa al Registre de transparència sobre organitzacions i persones que treballen per compte propi que participen en l'elaboració i aplicació de les polítiques de la Unió Europea. DOUE L 277/11 de 19-9-2014.
- Consell d'Europa. Convenció d'Aarhus sobre l'accés a la informació, la participació del públic en la presa de decisions i l'accés a la justícia en assumptes ambientals de 25 de juny de 1998.
- Consell d'Europa. Convention on Access to Official Documents. CETS núm. 205. Tromso, 18/06/2009.
- Comissió Europea. Inception Impact Assessment. Horizontal or further sectorial EU action on whistleblower protection.
- Decisió de la Comissió de 25 de novembre de 2014 relativa a la publicació d'informació sobre les reunions celebrades entre Directors Generals de la Comissió i organitzacions o persones que treballen per compte propi (2014/838/UE, Euratom). DOUE L 343/19.
- Decisió de la comissió de 25 de novembre de 2014 relativa a la publica d'informació sobre les reunions celebrades entre membres de la comissió i organitzacions o persones que treballen per compte pròpia (2014/839/UE, Euratom) DOUE L 343/22
- European Parliament resolution of 24 october 2017 on legitimate measures to protect whistle-blowers acting in the public interest when disclosign the confidential information of companies and public bodies (2016/2224(INI)).
- Oficina de les Nacions Unides sobre drogues i crim. Convention against corruption de 31 d'octubre de 2003. Resoluió 58/4. Entrada en vigor, 14 desembre 2005.
- Recomanació CM/Rec(2014)7 del Comitè de Ministres dels Estats membres de protecció dels *whistleblowers*.
- Reglament (CE) nº 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. DOUE L 145/43 de 31-5-2001.

Espanyola i d'altres comunitats autònomes:

- Ajuntament de Bilbao. Código de Conducta, Buen Gobierno y compromiso con la Calidad Institucional del Ayuntamiento de Bilbao.
- Castilla y León. Llei 2/2016 de 11 de novembre, por la que se regulan las actuaciones para dar curso a las informaciones que reciba la Administración Autonómica sobre hechos relacionados con delitos contra la Administración Pública y se establecen las garantías de los informantes. BOE 296, 8 de diciembre de 2016.
- Diputació Foral de Guipúscoa. Código de conducta y buenas prácticas de los miembros de la Diputación foral y de los Altos Cargos Públicos y personal asimilado de la administración foral de Gipuzkoa y de las entidades de su sector público. En línia:
- Diputació Foral de Guipúscoa. Código de conducta y marco de integridad institucional aplicable a la contratación pública. En línia:
- Llei 19/2013 de 9 de desembre de transparència, accés a la informació pública i bon govern. BOE, 10 de desembre de 2013, núm. 295. BOE-A-2013-12887.

Catalana:

- Llei 19/2014 de 29 de desembre de 2014 de transparència, accés a la informació i bon govern. DOGC, 31 de desembre de 2014, nº 6780.
- Reglament Municipal de Participació Ciutadana i Govern Obert de Santa Coloma de Gramenet. Butlletí Oficial de la Província de Barcelona, 1 d'abril de 2015.

2. Pàgines dedicades a la transparència, bon govern i anticorrupció més rellevants.

Pàgines institucionals

Internacionals i europees:

- Comissió Europea. Principis i valors. Transparència https://ec.europa.eu/info/about-european-union/principles-and-values/transparency_es
- Consell de la Unió Europea. Transparència i accés del públic als documents. <http://www.consilium.europa.eu/es/general-secretariat/corporate-policies/transparency/>
- Parlament Europeu. Ètica i transparència. <http://www.europarl.europa.eu/atyourservice/es/20150201PVL00050/%C3%89tica-y-transparencia>

Espanyoles i d'altres comunitats autònomes:

- Consejo de Transparencia y Buen Gobierno:
http://www.consejodetransparencia.es/ct_Home/consejo/El-Consejo.html
- Diputació de Guipúscoa. Sistema d'integritat institucional:
<https://www.gipuzkoa.eus/es/diputacion/sistema-de-integridad#>
- Red de Entidades Locales por la Transparencia y la Participación Ciudadana:
http://femp.femp.es/Microsites/Front/PaginasLayout2/Layout2_Personalizables/MS_Maestra_2/_k6sjJ7Qfk2Z5a0ypjGDF7hVCHy14AjbJbrBw0bPsMCI91AF5Q35sy0SLzLOH4R4Q

Catalanes:

- Bústia ètica i de bon govern de l'Ajuntament de Barcelona:
<https://ajuntament.barcelona.cat/bustiaetica/ca>
- Comissió de Garantia del Dret d'Accés a la Informació Pública:
<http://www.gaip.cat/ca/qui-som/que-es-la-gaip/funcions/>
- Oficina Antifrau de Catalunya. <https://www.antifrau.cat/ca/transparencia.html>
- Pla d'acció municipal de Gavà. Disponible a: <http://www.gavaciutat.cat/pam>
- Portal de transparència de la Generalitat de Catalunya:
<http://www.transparenciacatalunya.cat>
- Registre de grups d'interès de la Generalitat de Catalunya:
http://justicia.gencat.cat/ca/ambits/grups_interes/consulta_grups_interes/index.html
- Síndic de Greuges: <http://www.sindic.cat/ca/page.asp?id=27>

Pàgines d'altres organitzacions i mecanismes de transparència i anticorrupció.

- Accés Info. <https://www.access-info.org/es/what-we-do>
- Dyntra. <http://www.dyntra.org/que-es-dyntra/>
- Open Government Partnership. <https://www.opengovpartnership.org/>
- Red flags: <http://www.redflags.eu/>
- Register of Lobbying. <https://www.lobbying.ie/>
- Transparència Internacional. <http://transparencia.org.es/que-es-ti/>

3. Informes i articles

Informes i estudis:

- Abazi V. et al. Whistleblower protection in the public and private sector in the European Union. A draft directive. https://www.greens-efa.eu/legacy/fileadmin/dam/Images/Transparency_campaign/WB_directive_draft_for_consultation_launch_May_2016.pdf
- Association of Certified Fraud Examiners, *Global Fraud Study 2016*. <http://www.acfe.com/rtn2016/about/executive-summary.aspx#>
- Consejo de Estado: Dictámenes. Anteproyecto de Ley de transparencia, acceso a la información pública y buen gobierno. 707/2012 (Presidencia). 19 de juliol de 2012.
- European University Institute –Robert Schuman Centre for Advanced Studies. Whistleblowing Protection Laws –EU Member States Laws. <http://journalism.cmpf.eui.eu/maps/whistleblowing/>
- Red de Entidades Locales por la Transparencia y Participación Ciudadana. 2017. Datos Abiertos. Guía Estratégica para su puesta en marcha. Conjuntos de datos mínimos a publicar. Wolters Kluwer. <http://femp.femp.es/files/3580-1618-fichero/Gu%C3%ADa%20Datos%20Abiertos.pdf>
- Síndic de Greuges, juliol 2016. Informe sobre transparència, accés a la Informació Pública i Bon Govern. http://www.sindic.cat/site/unitFiles/4163/Informe%20lei%20transparencia%20a%20Catalunya_cat_jul16_def.pdf
- Síndic de Greuges, juliol 2017. Informe sobre transparència, accés a la Informació Pública i Bon Govern. <http://www.transparenciacatalunya.cat/web/.content/Documents/Informe-transparencia-Sindic-de-Greuges-juliol-2017.pdf>
- The Greens-European Free Alliance. Principles for European whistleblower legislation. <https://www.greens-efa.eu/en/article/news/principles-for-european-whistleblower-legislation/>
- Transparency International España. Resultados del ITA 2017: Aspectos más destacados. http://transparencia.org.es/wp-content/uploads/2017/07/aspectos_destacados_ita_2017.pdf
- UNODC. Informe sobre el examen del país del Reino de España. Examen por Bélgica y Lituania sobre la aplicación de parte de España de Capítulo III. “Penalización y

aplicación de la ley” y del Capítulo IV. “Cooperación internacional” de la Convención de las Naciones Unidas contra la Corrupción. Ciclo de examen 2010-2015

Articles doctrinals:

- Berg, J. i Freund, D., 2015. EU Legislative Footprint. What’s the real influence of lobbying? Dins la sèrie “Lifting the Lid on Lobbying”. En línia: <http://transparenciainternacional.eu.s3-website-eu-west-1.amazonaws.com/wp-content/uploads/2015/03/The-EU-Legislative-Footprint.pdf>
- Bernardí Gil, X. Una visió general de la llei 19/2014 del 29 de desembre, de transparència, accés a la informació pública i bon govern. *Activitat parlamentària*, Núm. 28. En línia. http://exteriors.gencat.cat/web/.content/relacions_institucionals/01_relacions_amb_el_parlament/15_revista_activitat_parlamentaria_digital/documents/28/art2.pdf
- Jiménez Asensio, R. (maig-agost 2017) Prevenir o lamentar: un primer anàlisi del Código Ético y de conducta del Ayuntamiento de Barcelona. *Revista Internacional Transparencia e integridad*. Número 4. En línia: <http://revistainternacionaltransparencia.org/wp-content/uploads/2017/08/1.-Rafael-Jimenez-Asensio-.pdf>
- Moretón Toquero, A. (Maig de 2014) Los límites del derecho de acceso a la información pública. *Revista Jurídica de Castilla y León*. Número 33
- Pérez Velasco M.M, 21 de gener 2014, *La llei 19/2013, de 9 de desembre, de transparència, accés a la informació pública i bon govern: una ocasió perduda en l’equiparació als estàndards europeus*. En línia: <http://idpbarcelona.net/ca/la-lllei-192013-9-desembre-transparencia-acces-la-informacio-publica-i-bon-govern-una-ocasio-perduda-lequiparacio-als-estandards-europeus/>
- Worth, M. 2013. Whistleblowing in Europe. Legal protections for whistleblowers in the EU. International Transparency.

4. Notes de premsa i notícies

- Acces Info Europe. La transparencia del Lobby a través de las leyes de acceso a la información. 12-12-2013. En línia: https://www.access-info.org/wp-content/uploads/Lobbying_Transparency_Via_RTI_Laws_ES.pdf
- Harry Cooper. *Ireland’s tough lobbying rules spark cries for similar laws elsewhere*. Politico 8/9/2017. Disponible: <https://www.politico.eu/article/ireland-lobbying-clampdown-model-for-europe/>

- Parlament Europeu. Notícies. La Eurocámara aprueba un registro conjunto de lobbies con la Comisión Europea. 11-05-2011. En línia:
<http://www.europarl.europa.eu/news/es/press-room/20110510IPR19128/la-eurocamara-aprueba-un-registro-conjunto-de-lobbies-con-la-comision-europea>
- Transparency International. La falta de regulación del lobby en Europa favorece la corrupción. 15-04-2015. Disponible a:
https://www.transparency.org/news/pressrelease/la_falta_de_regulacion_del_lobby_en_europa_favorece_la_corrupcion