

Transparència i accés a la informació pública.

Alguns prejudicis i paranys

Òscar Roca Safont

*Cap de l'Àrea de Legislació i Assumptes Jurídics
de l'Oficina Antifrau de Catalunya*

Es va llicenciar en dret per la Universitat de Barcelona el 1989. Ha desenvolupat la seva vida professional en el sector públic, tant en l'àmbit de la justícia com en el de l'Administració pública autonòmica.

Actualment és el cap de l'Àrea de Legislació i Assumptes Jurídics de l'Oficina Antifrau de Catalunya, institució específicament dirigida a preservar la transparència i la integritat de les administracions i del personal al servei del sector públic a Catalunya.



És membre del cos d'advocacia de la Generalitat de Catalunya i també pertany al cos de la policia de la Generalitat-mossos d'esquadra, com a assessor jurídic.

Va exercir com a fiscal entre els anys 1996 i 2002. Ha desenvolupat la docència universitària i ha dut a terme publicacions de naturalesa jurídica.

1. Consideració preliminar
2. Introducció
3. Punt de partida. On ens trobem?
4. Canvi de rumb: un nou règim normatiu
5. A què ha de fer front el legislador?
6. Com s'arriba a la cultura de la transparència?

1. Consideració preliminar

Potser algú es pot preguntar què té a veure l'Oficina Antifrau de Catalunya amb el tema de la transparència i el dret d'accés a la informació.

L'Oficina Antifrau, nascuda en virtut d'una Llei del Parlament de Catalunya de l'any 2008 (Llei 14/2008, del 5 de novembre), és la primera institució pública especialitzada i independent encarregada de prevenir la corrupció, sorgida a l'empara de la Convenció de les Nacions Unides contra la Corrupció, de 2003. L'Oficina Antifrau es dirigeix específicament a preservar la transparència i la integritat de les administracions i del personal al servei del sector públic de Catalunya.

És sabut que fer front al fenomen de la corrupció requereix actuacions d'ampli espectre, tant repressives, o reactives, com preventives. Pràcticament tots els casos de corrupció pública tenen en comú l'arbitrarietat de les decisions i la seva opacitat. És per aquesta raó que entre les mesures preventives juguen un paper destacat les lleis de transparència i accés a la informació pública, perquè fer més visibles els mecanismes d'exercici del poder té un efecte inhibitori dels actes i les conductes no íntegres.

És des d'aquest plantejament que s'enfoca aquest article, on es condensen algunes de les reflexions que, des de la institució que representa, ens suscita el repte de la implantació en el nostre ordenament jurídic d'un nou marc

legal de transparència i accés a la informació pública.

2. Introducció

Vivim temps de grans incerteses. És raonable que les persones valorem més que mai la seguretat, precisament perquè la seguretat és un bé escàs. La seguretat, transposada a l'esfera de l'actuació pública, ens aboca a la idea de confiança. Confiança, llavors, és la seguretat de comptar amb algú o amb alguna cosa. La confiança afavoreix la complicitat i la participació de la ciutadania en els afers públics ("apoderament"), proporciona legitimitat per al desenvolupament de les polítiques públiques i, per tant, és un factor clau de bona governança.

La percepció de la ciutadania envers les institucions i els seus governants està molt condicionada per la desconfiança. Gairebé el 90% dels catalans creu que els organismes públics oculten informació als ciutadans

Avui, però, la percepció que la ciutadania té de les institucions i dels seus governants està molt condicionada per la desconfiança. Una de les amenaces més reconeguda i habitual per a la confiança és la mentida. Mentir és actuar intencionadament per ocultar o tergiversar informació, conductes o emocions amb la intenció d'enganyar. Això pot succeir per acció o també per omissió. En aquest sentit, l'omissió deliberada d'informació amb la finalitat d'ocultar un error administratiu, una mala gestió o una decisió arbitrària —per posar alguns exemples—, ha de ser considerada mentida.

La conveniència o no d'enganyar el poble ha estat històricament objecte de debat filosòficopolític. El 1778, el monarca prussià Frederic II va patrocinar un concurs convocat per la Reial Acadèmia de Ciències de Berlín que tenia per objecte la presentació de dissertacions sobre si era útil per al poble ser enganyat, ja fos induint-lo a nous errors o mantenint-lo en els que ja es trobava. S'hi van presentar 42 originals. Tot i que el que va motivar Frederic II a convocar aquell concurs era precisament

el rebuig de les tesis de Maquiavel en favor de la mendacitat i la mala fe del príncep, la seva conclusió final a la pregunta de la convocatòria va ser, paradoxalment, que sí que convenia enganyar el poble, pel seu propi bé, ateses les seves deficientes condicions intel·lectuals.

Per molt que, en general, ens pugui "repugnar" aquest plantejament, no hem de descartar que entre les elits governants encara avui hi hagi qui es resisteix a considerar la ciutadania adulta i plenament capacitada per conèixer la veritat. La suposada existència d'armes de destrucció massiva a l'Iraq, per justificar-ne la invasió, pot ser un exemple prou il·lustratiu.

El que hi ha en joc és "el dret a saber", el veritable fonament substantiu de la transparència, entesa com una forma d'exercir el poder

El que hi ha en joc és "el dret a saber". Aquest és un *prius*: el veritable fonament substantiu de la transparència, entesa com una forma d'exercir el poder.



Foto: DGRIP/Eva Guillaumet

3. Punt de partida. On ens trobem?

No ha estat fins al 2013 que Espanya no ha enllestit una norma legal específicament dirigida a reconèixer i garantir el dret d'accés a la informació pública de forma transversal¹.

¹ El 12 de setembre de 2013, el Ple del Congrés dels Diputats va aprovar el Dictamen de la Comissió parlamentària Constitucional. L'aprovació de la llei resta pendent del tràmit al Senat, tot i que

Això no significa que els nostres poders públics estiguin totalment impeditos per actuar amb transparència, però el cert és que venim d'una llarga tradició de "secretisme" en el funcionament de les nostres institucions, afavorida per un determinat entorn legislatiu. Són troncats, en aquest sentit, la Llei de secrets oficials (1968)², que paradoxalment, proclama com a regla general el "dret a saber", però no preveu la desclassificació automàtica per transcurs del temps; la Llei del règim jurídic de les administracions públiques [article 37 Llei 30/1992, en desenvolupament de l'article 105 b) CE³], que conté tantes excepcions a l'accés que l'efecte és precisament el contrari a l'obertura que proclama l'exposició de motius, i la normativa de funció pública, que consagra el deure estatutari de confidencialitat i discreció, i la conseqüent responsabilitat disciplinària per la infracció d'aquests deures.

Tot i certs avenços en la normativa sectorial, el trànsit cap a una cultura administrativa de la transparència continua sent una assignatura pendent

Tot i que s'han produït certs avenços en la normativa sectorial: en matèria d'arxius i documents, medi ambient o accés electrònic als serveis públics, el trànsit cap a una veritable cultura administrativa de la transparència continua sent una assignatura pendent.

Per constatar-ho, dues dades: la primera, de percepció ciutadana. Gairebé el 90% dels catalans creu que els organismes públics oculten informació als ciutadans sempre o habitualment⁴. La segona, la constatació del Síndic de Greuges, en un informe extraordinari del 2012, d'una "certa resistència de les nostres administracions a l'hora de facilitar l'accés a

qui ho demana i de difondre informació de manera entenedora".

I també alguns exemples pràctics, que trobem en tots els nivells de poder i enfront de particulars i institucions. El primer, de gran valor simbòlic, el trobem en el mateix Avantprojecte de Llei de transparència del Govern de l'Estat. Va ser sotmès durant setmanes a consulta pública ("un acto de transparencia misma", afirmava La Moncloa), però mai no s'ha fet públic el contingut de les aportacions (aprox. 3.700), ni la seva valoració.

La pràctica quotidiana de les decisions de l'executiu també té un gran marge per a la millora. Bona part dels acords del govern no són publicats, tot i el deure de l'article 68.5 de l'EAC. Tampoc no es publiquen sempre les ordres del ministeri competent en matèria d'hisenda que aproven les normes d'elaboració dels escenaris pressupostaris plurianuals, i encara menys (ni en el BOE ni en el portal web del Ministeri) els mateixos escenaris pressupostaris plurianuals⁵.

El mateix passa amb les ordenances i els reglaments aprovats inicialment pels ens locals: hi ha moltes dificultats per accedir al text i la documentació en fase d'informació pública. El Govern de l'Estat mostra una resistència similar a facilitar les dades d'explotació individual

l'entrada en vigor ha d'esperar la *vacatio legis* d'un any. En el cas de Catalunya, encara hi ha més incerteses, atès el desenvolupament dels treballs parlamentaris.

² Preàmbul: «les coses públiques que interessin a tothom poden i han de ser conegudes per tothom».

³ Article 105 b) CE: «La llei regularà [...] l'accés dels ciutadans als arxius i als registres administratius, salvant el que afecti la seguretat i defensa de l'Estat, la indagació dels delictes i la intimitat de les persones.»

⁴ Baròmetre 2012. La corrupció a Catalunya: percepcions i actituds ciutadanes (CEO).

⁵ El Tribunal de Comptes, en l'informe de fiscalització núm. 896, de 30.6.2011, sobre el compliment del principi de transparència establert en la legislació sobre estabilitat pressupostària, en relació amb els pressupostos generals de l'Estat per als exercicis 2007 i 2008, posa de manifest la frontal oposició del llavors Ministeri d'Economia i Hisenda a la realització d'aquesta fiscalització. L'òrgan de Control Extern (OCEX) arriba a qualificar com a "incomprensibles" i "inacceptables" les objeccions i obstacles posats, consistents en la negació mateixa de la competència del Tribunal. L'informe descriu les mancances detectades en la disponibilitat de determinades informacions. Destaca que la LPGE no especifica l'import de cada crèdit pressupostari —partida vinculant— i que aquest té naturalesa de llei, i, per tant, li és aplicable el mandat de publicitat dels articles 9.3 i 91 CE. Val a dir que el mateix informe del Tribunal de Comptes inclou cinc vots particulars contraris també a la competència de l'OCEX.

litzada dels aeroports gestionats per AENA⁶, per posar un altre exemple clarificador.

El secretisme dels comptes dels partits polítics mereix un capítol a part, amb tímids avenços d'alguns grups, tot i el clar mandat de les institucions internacionals, com el GRECO (*Group of States against corruption* del Consell d'Europa), per acabar amb l'obscurantisme en aquest àmbit, i el contundent recordatori de l'informe de la tercera ronda d'avaluació relatiu a l'Estat espanyol, publicat el juliol d'enguany.

Les circumstàncies conjunturals, econòmiques i de corrupció i el context jurídic internacional han impulsat les iniciatives legislatives per regular la transparència

No es pot dir que aquest impuls hagi estat del tot sincer o vocacional, sinó que ha estat condicionat per alguns factors externs. En primer lloc, per la gravetat de les circumstàncies conjunturals, econòmiques i de corrupció. No és gens casual que, històricament, els grans avenços en matèria de transparència s'hagin produït precisament en temps de crisi o de

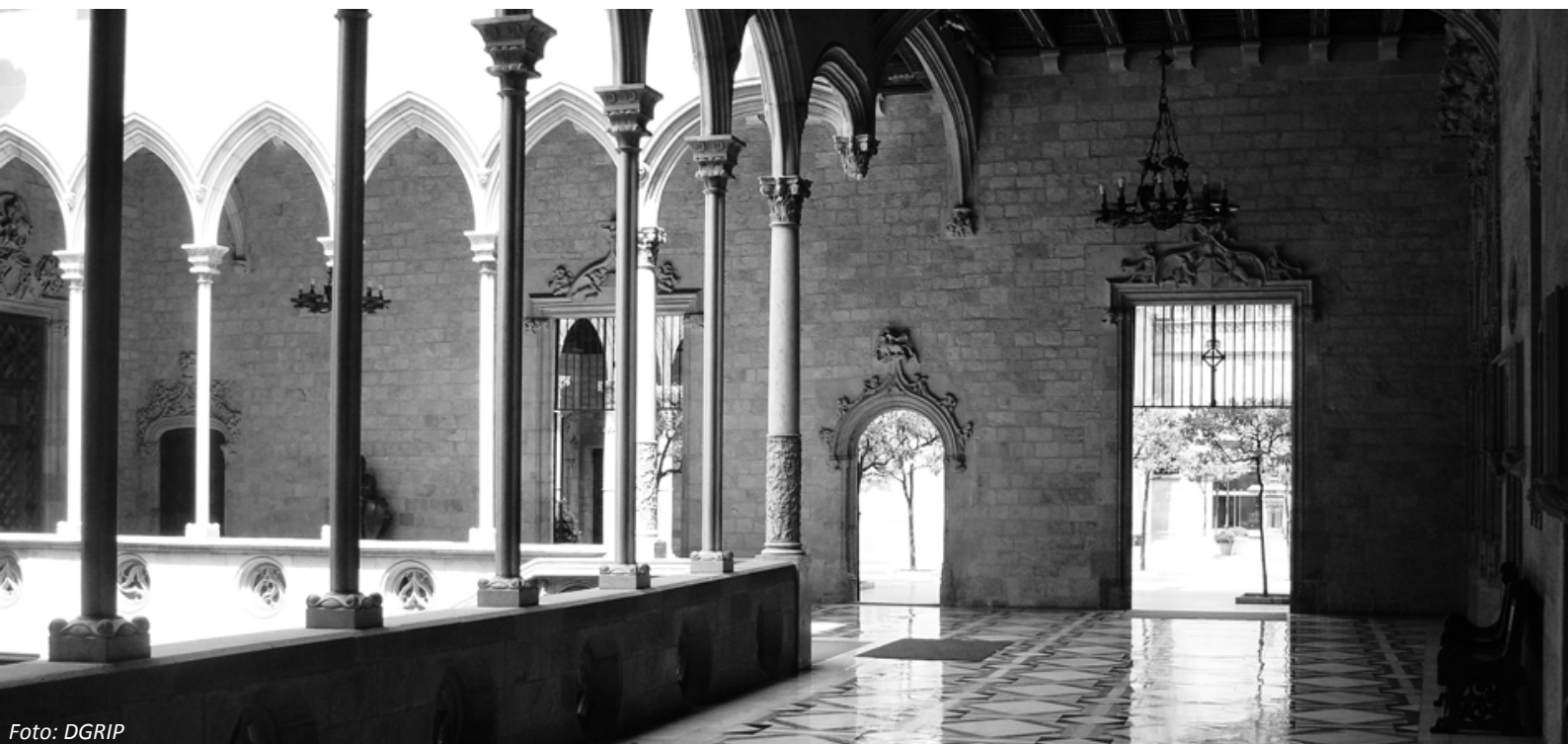


Foto: DGRIP

4. Canvi de rumb: un nou règim normatiu

Sembla clar que hem de menester unes noves regles del joc. Un nou règim normatiu, que compregui tots els àmbits de l'Administració.

Hores d'ara, simultaniegen les iniciatives en l'àmbit estatal i autonòmic [exemples: Llei foral de Navarra de transparència i govern obert (2012); Llei d'Extremadura de govern obert (2013), i, en tràmit, la proposició catalana, amb la ponència conjunta del Parlament de Catalunya].

grans escàndols. En segon lloc, pel context jurídic internacional. No resistim cap mena de comparació, ja que Espanya encara figura entre els pocs estats democràtics avançats sense una llei *ad hoc*, malgrat les prescripcions internacionals, com el Conveni núm. 205 del Consell d'Europa sobre l'accés als documents públics (2009)⁷, i planen seriosos dubtes sobre el resultat final de la llei que presumiblement s'aprovarà. I, en darrer terme, per la influència de diverses entitats i ONG actives en la matèria, que han canalitzat el corrent d'opinió fa-

⁶ Denunciada per Germà Bel i Xavier Fageda en el llibre *Aeroports i poder* (2010).

⁷ Al mes de setembre de 2013, el Conveni ha estat ratificat per sis països. La seva entrada en vigor resta condicionada a la ratificació per deu estats membres del Consell d'Europa.

vorable a l'obertura informativa i han empès els decisors públics a actuar en conseqüència.

5. A què ha de fer front el legislador?

La mateixa absència d'un cos normatiu que, de forma integrada i coherent, protegeixi el dret a saber és un dels esculls que s'ha de superar. Però el veritable repte per al legislador serà combatre la cultura del secretisme subjacent a què abans fèiem referència, identificant i desactivant molts mites, prejudicis i paranys.

El repte per al legislador serà combatre la cultura del secretisme subjacent, identificant i desactivant molts mites, prejudicis i paranys sobre la transparència

A tall d'anècdota, l'exclamació "no se salva nadie", proferida per un diputat al Congrés en el si de la Comissió constitucional, en el debat sobre si la llei de transparència hauria o no d'arribar a la casa reial i als partits polítics, és una prova del fet que entre els nostres mateixos legisladors perviu la idea que la transparència és un "càstig". Com, si no, s'ha d'entendre que aspirem a salvar-nos-en?

A continuació, faig una llista, sense ànim que sigui exhaustiva, d'alguns prejudicis, contraris a la transparència, que cal superar:

- El secret protegeix els funcionaris de pressions indegudes: la informació obtinguda prematurament, s'addueix, pot ser utilitzada per obtenir avantatges indeguts i comprometre la imparcialitat de les decisions. FALS. Ans al contrari, és l'opacitat la que pot afavorir influències indegudes. El procés de presa de decisions ja resulta protegit adequadament per la corresponent excepció.
- La transparència resulta "molesta". ERROR. Ningú no és perfecte i la transparència fa visible les nostres febleses. Té un positiu efecte disciplinador⁸.

⁸ El filòsof polític Jeremy Bentham va dir que: "quan som observats de més a prop, millor ens comportem". Al seu

- La transparència comporta costos inassumibles i compromet l'eficàcia dels serveis en afegir noves càrregues administratives i de gestió. FALS. Aquest argument no té en compte que el lliure accés a la informació no només estalvia diners (v.gr. despeses de litigiositat, detecció precoç de projectes erronis o ruïnosa⁹), sinó que també contribueix a la generació d'activitat econòmica (reutilització). En certa mesura, l'accés a la informació converteix la ciutadania en una mena d'"auditora o interventora" de les decisions públiques, la qual cosa redunda en més eficiència en l'assignació dels recursos públics, especialment els que impliquen més volum.

Pel que fa al cost d'aplicació d'una llei de transparència, val a dir que no és senzill de calcular, però que en aquells estats amb tradició en la matèria representa una part poc significativa del total de despeses de funcionament de l'aparell administratiu¹⁰ i que és tendencialment decreixent a mesura que, d'una banda, es vagi alliberant més informació per la via de la transparència activa, i d'una altra, els poders públics obligats organitzin més eficientment la informació.

- Massa informació pot confondre destinataris acrítics. ERROR. Cal creure en la maduresa de la ciutadania. Fins i tot pot tenir un efecte pedagògic, perquè pot contribuir al fet que la gent compregui com són de complexos el govern i la gestió públiques.
- La transparència (per exemple de les retribucions percebudes) pot posar en risc la seguretat dels empleats públics. FALS. Cap experiència comparada avala aquest temor.

torn, el jutge de la Cort Suprema dels EUA, Louis Brandeis, va referir-se a "la llum del sol com el millor desinfectant".

⁹ Exemple de l'*Sports Campus Ireland*, citat per Nat O'Connor a *TASC Discussion Paper*, juliol de 2010.

¹⁰ En el Regne Unit, per exemple, l'any 2005 era l'equivalent al cost de manteniment dels parcs reials (35,5 M lliures).

Juntament amb les idees prefixades, també abunden els parany sobre els presumptes riscos i perills que la transparència pot comportar:

- La “banalització” de la transparència, el risc de “desgast” i el risc que ningú “no se la cregui”, convertida en una moda passatgera. És cert que no és la “panacea universal” i tampoc no és un fi en si mateixa. Tan important, pel seu impacte en la societat, és el què de les polítiques públiques com el com (amb quina qualitat).
- Voler regular juntament amb la transparència mesures de bon govern amb un àmbit d’aplicació diferent (alts càrrecs); un objecte plural i no homogeni no contribueix a la necessària claredat normativa i pot esdevenir un element de distracció.
- Considerar que la informació és només la que contenen els documents materialitzats en un suport ja disponible per l’Administració.
- Considerar que l’accés a la informació pot ser emprat per envair la vida privada de les persones. Les dades personals ja tenen la deguda protecció com a excepcions i no poden servir com a pretext per no satisfer altres interessos públics.
- Considerar que les limitacions al dret d’accés (excepcions) ho són per sempre. Només ho han de ser temporalment, mentre subsisteixi l’interès públic que es pretén protegir amb l’excepció.
- Considerar que el règim del silenci administratiu només pot ser el negatiu. Algunes lleis prou avançades, com la uruguaiana o, més a prop, com la de Navarra, així ho preveuen.
- Considerar que les normes tècniques de classificació i gestió dels arxius i documents pot condicionar el règim material del dret d’accés. Aquesta normativa ha de ser un suport instrumental al dret d’accés, i facilitar-lo.
- La remissió a règims jurídics especials. No n’hi ha prou amb establir supletorietat. La llei de transparència ha de ser també una norma transversal de mínims només “rebaixables” per les lleis sectorials quan toquin matèries objecte de limitació.



Foto: DGRIP

6. Com s’arriba a la cultura de la transparència?

Una bona llei d’accés a la informació pública, que arriba per quedar-se, és imprescindible i urgent. És condició necessària, però no és suficient, ja que cap norma *per se* pot transformar la realitat:

D’aquí la importància dels mecanismes de tutela del dret. Qui vetllarà per la correcta aplicació de la nova llei? Necessàriament, ha de ser un organisme independent i especialitzat, que fixi els estàndards que s’han de res-

pectar i estigui dotat d'autoritat suficient perquè les seves indicacions siguin observades.

Una llei d'accés a la informació pública és imprescindible i urgent, però no suficient. També cal disposar de mecanismes per tutelar aquest dret, fer conscienciació social i implicar tots els servidors públics

Prèviament i paral·lelament, també serà crucial la tasca de conscienciació social i la nostra implicació com a servidors públics. I és per això que caldrà donar formació, assessorament i suport al funcionariat, començant per una adequada gestió documental que faciliti la transparència i l'alliberament d'informació.

Rebut el 25.9.2013

Transparència i accés a la informació pública. Alguns prejudicis i paranys

Òscar Roca Safont

*Cap de l'Àrea de Legislació i Assumptes Jurídics
de l'Oficina Antifrau de Catalunya*

La seguretat transposada a l'esfera de l'actuació pública aboca a la idea de confiança. I la confiança, al seu torn, afavoreix la complicitat i la participació de la ciutadania en els afers públics ("apoderament"), proporciona legitimitat a les polítiques públiques i és un factor clau de bona governança.

Actualment, però, la percepció de la ciutadania envers les institucions i els seus governants està condicionada per la desconfiança. Entre les elits governants, encara avui, hi ha qui es resisteix a considerar la ciutadania adulta i plenament capacitada per conèixer la veritat. El que hi ha en joc és "el dret a saber", el veritable fonament substantiu de la transparència entesa com una forma d'exercir el poder.

La llarga tradició de "secretisme" en el funcionament de les nostres institucions ha estat afavorida, en part, per l'entorn legislatiu. Malgrat certs avenços en la normativa sectorial, el trànsit cap a una veritable cultura administrativa de la transparència continua sent una assignatura pendent. La prova és que gairebé el 90% dels catalans creu que els organismes públics oculten informació als ciutadans, i que la pràctica quotidiana de les decisions governamentals —tant de l'àmbit estatal com autonòmic i local— té un gran marge per a la millora.

En aquest context, esdevenen necessàries unes noves regles del joc, un nou règim normatiu que compregui tots els àmbits de l'Administració. S'estan tramitant iniciatives legislatives en l'àmbit estatal i autonòmic que han estat impulsades i condicionades per factors externs, com són: les circumstàncies conjunturals, econòmiques i de corrupció; el context jurídic internacional, i la influència de diverses entitats i ONG actives en la matèria.

El veritable repte per al legislador és combatre la cultura del secretisme subjacent, identificant i desactivant molts mites, prejudicis contraris a la transparència i paranys sobre presumptes riscos i perills que pot comportar la transparència. El present article enumera un conjunt d'idees prefixades i ofereix contraarguments per defensar la necessitat de dotar-nos d'institucions més transparents.

L'autor conclou que una bona llei d'accés a la informació pública és imprescindible i urgent, però no suficient. Cal no oblidar la importància dels mecanismes per tutelar aquest dret, amb una institució independent que vetlli per l'aplicació correcta de la nova llei; la conscienciació de la societat envers la cultura de la transparència, i la implicació de tots els servidors públics en aquesta comesa.

**Transparència e accés ara informacion publica.
Quauqui prejudicis e trapadères**

Òscar Roca Safont

*Cap der Airau de Legislacion e Ahèrs Juridics
deth Burèu Antifraudaria de Catalonha*

Era seguretat transposada ara esfèra dera accion publica qu'aboque ara idèa de confidança. E era confidança, ath sòn torn, que favorís era complicitat e era participacion des ciutadans enes ahèrs publics (“apoderament”), que proporcione legitimitat as politiques publiques e qu'ei un factor clau de bona governança.

Actuauments, totun, era percepcion des ciutadans envèrs es institucions e es sòns governants qu'ei condicionada pera mesfisança. Entre es elèits governantes, encara aué, i a qui resistís a considerar qu'es ciutadans son adults e pleaments capacitats entà conéisher era vertat. Çò que i a en jòc qu'ei “eth dret de saber”, eth vertadèr fondament substantiu dera transparéncia comprenuda coma ua manèra d'exercir eth poder.

Era longa tradicion de “secretisme” en foncionament des nòstes institucions ei estada favorida, en part, per entorn legislatiu. Maugrat cèrti auanci ena nòrma sectoriau, eth transit entà ua vertadèra cultura administrativa dera transparéncia contunhe d'èster ua matèria en suspens. Era pròva ei que quasi 90% des catalans cre qu'es organismes publics amaguen informacion as ciutadans, e qu'era practica quotidiana des decisions governamentals —tant der encastre estatau coma autonomic e locau— a un gran marge entath melhorament.

En aguest contèxt, vien de besonh ues naues nòrmes deth jòc, un nau regim normatiu que comprene toti es encastres dera Administracion. Se tramiten iniciatiues legislatiues en encastre estatau e autonomic qu'an estat impulsades e condicionades per factors extèrns, coma son: es circumstàncies conjonturaus, economiques e de corrupcion; en contèxt juridic internacionau, e era influéncia de diuèrses entitats e ONG actives ena matèria.

Eth vertadèr enjòc entath legislador qu'ei combàter era cultura deth secretisme sosjacent, en tot identificar e en tot desactivar fòrça mites, prejudicis contraris ara transparéncia e trapadères sus presumptius risqui e perills que pòt comportar era transparéncia. Eth present article qu'enumere un amàs d'idèes prefixades e qu'aufrís contraarguments entà deféner eth besonh de dotar-mos d'institucions mès transparentes.

Er autor que concludís qu'ua bona lei d'accès ara informacion publica e ei imprescindibla e urgenta, mès non sufisenta. Cau non desbrembar era importància des mecanismes entà tutelar aguest dret, damb ua institucion independenta que velhe pera aplicacion corrècta dera naua lei; era conscienciacion dera societat envèrs era cultura dera transparéncia, e era implicacion de toti es servidors publics en aquera escomesa.

Transparencia y acceso a la información pública. Algunos prejuicios y trampes

Òscar Roca Safont

*Jefe del Área de Legislación y Asuntos Jurídicos
de la Oficina Antifraude de Cataluña*

La seguridad transpuesta a la esfera de la actuación pública vierte en la idea de confianza. Y la confianza, a su vez, favorece la complicidad y la participación de la ciudadanía en los asuntos públicos ("empoderamiento"), proporciona legitimidad a las políticas públicas y es un factor clave de buena gobernanza.

Actualmente, sin embargo, la percepción de la ciudadanía hacia las instituciones y sus gobernantes está condicionada por la desconfianza. Entre las élites gobernantes, todavía hoy, hay quien se resiste a considerar la ciudadanía adulta y plenamente capacitada para conocer la verdad. Lo que hay en juego es "el derecho a saber", el verdadero fundamento sustantivo de la transparencia entendida como una forma de ejercer el poder.

La larga tradición de "secretismo" en el funcionamiento de nuestras instituciones ha sido favorecida, en parte, por el entorno legislativo. A pesar de ciertos avances en la normativa sectorial, el tránsito hacia una verdadera cultura administrativa de la transparencia continúa siendo una asignatura pendiente. La prueba es que casi el 90% de los catalanes cree que los organismos públicos ocultan información a los ciudadanos, y que la práctica cotidiana de las decisiones gubernamentales –tanto del ámbito estatal como del autonómico y local– tiene un gran margen para la mejora.

En este contexto, se convierten en necesarias unas nuevas reglas del juego, un nuevo régimen normativo que comprenda todos los ámbitos de la Administración. Se están tramitando iniciativas legislativas en el ámbito estatal y autonómico que han sido impulsadas y condicionadas por factores externos, como son: las circunstancias coyunturales, económicas y de corrupción; el contexto jurídico internacional, y la influencia de diversas entidades y ONG activas en la materia.

El verdadero reto para el legislador es combatir la cultura del secretismo subyacente, identificando y desactivando muchos mitos, prejuicios contrarios a la transparencia y trampas sobre presuntos riesgos y peligros que puede comportar la transparencia. El presente artículo enumera un conjunto de ideas prefijadas y ofrece contraargumentos para defender la necesidad de dotarnos de instituciones más transparentes.

El autor concluye que una buena ley de acceso a la información pública es imprescindible y urgente, pero no suficiente. No hay que olvidar la importancia de los mecanismos para tutelar este derecho, con una institución independiente que vele por la aplicación correcta de la nueva ley; la concienciación de la sociedad hacia la cultura de la transparencia, y la implicación de todos los servidores públicos en este cometido.

Transparency and access to public information. Some prejudices and ruses

Òscar Roca Safont

*Head of the Area of Legislation and Legal Matters
of the Anti-fraud Office of Catalonia*

Security transposed to the sphere of public action leads to the idea of trust. Trust, in turn, encourages citizens' involvement and participation in public affairs (Empowerment) and provides legitimacy to public policy. It is also a key factor in good governance.

Currently, however, people's perception of their leaders and institutions is conditioned by a lack of confidence. Among the ruling elites, even today, there are those who are reluctant to consider citizens as adults fully capable of knowing the truth. What is at stake is the "right to know", the true substantive foundation of transparency, understood as a way of exercising power.

The long tradition of "secrecy" as part of the functioning of our institutions has been fostered, in part, by the legislative environment. Despite some progress in sectorial laws, the transition to a true administrative culture of transparency remains an unresolved issue. The proof is that nearly 90% of Catalans believe that public bodies conceal information from the public, and there is much room for improvement in the daily practice of government decisions on both the national, regional and local fronts.

In this context, new rules become necessary, as does a new regulatory regime that includes all levels of government. Legislative initiatives are being processed nationally and regionally, and have been promoted and conditioned by external factors, such as: temporary and economic circumstances and those of corruption; the international legal context, and the influence of different organisations and NGOs taking an active part in these matters.

The real challenge for legislators is to combat the underlying culture of secrecy by identifying and deactivating many myths and prejudices against transparency and ruses in regard to presumed risks and dangers transparency may lead to. This article lists a set of predetermined ideas and offers counterarguments to defend our need to achieve more transparent institutions.

The author concludes that a good law for access to public information is essential and urgent, but insufficient. We must not forget the importance of mechanisms to protect this right with an independent institution that ensures proper application of the new law; raising society's awareness about a culture of transparency and the involvement of all public servants in this undertaking.

Transparence et accès à l'information publique. Préjugés et fabulations

Òscar Roca Safont

*Responsable du Département des affaires législatives et juridiques
de l'Office antifraude de Catalogne*

Résumé

La sécurité, transposée à la sphère de l'action publique, conduit à l'idée de confiance. Et la confiance, quant à elle, favorise la complicité et la participation des citoyens aux affaires publiques (délégation de pouvoirs), donne une légitimité aux politiques publiques et constitue un facteur clé pour faire progresser la bonne gouvernance.

Or, la perception des citoyens à l'égard des institutions et de leurs gouvernements est aujourd'hui teintée de méfiance. Les élites au pouvoir refusent encore souvent d'admettre que la citoyenneté a atteint l'âge adulte et qu'elle est fin prête à connaître la vérité. L'enjeu principal réside dans le « droit à savoir », véritable fondement substantiel de la transparence en tant que forme d'exercice du pouvoir.

La tradition de secret qui a longtemps entouré le fonctionnement de nos institutions a été en partie favorisée par l'environnement législatif. Malgré certains progrès accomplis en matière de réglementation sectorielle, le passage à une véritable culture administrative de la transparence est une question qui n'est pas encore résolue. Les chiffres parlent d'eux-mêmes : presque 90 % des Catalans pensent que les organismes publics occultent des informations aux citoyens et que la pratique quotidienne des décisions gouvernementales – aussi bien dans les instances nationales qu'autonomes et locales – demande à être sérieusement améliorée.

Un tel contexte appelle de nouvelles règles de jeu et un nouveau dispositif réglementaire applicable à tous les secteurs de l'Administration. Les initiatives législatives présentées au niveau de l'État et des autonomies sont en cours d'examen : elles ont été impulsées et conditionnées par des facteurs externes tels que les circonstances conjoncturelles, économiques et de corruption, le contexte juridique international et l'influence de diverses entités et ONG actives dans ce domaine.

Le tout premier défi du législateur est donc de lutter contre la culture du secret sous-jacent, en identifiant et en détruisant un grand nombre de mythes, de préjugés contraires à la transparence et de fabulations sur les risques et dangers présumés de la transparence. Le présent article énumère un ensemble de préjugés et propose des contre-arguments pour défendre la nécessité d'institutions plus transparentes.

L'auteur conclut qu'une bonne loi en matière d'accès à l'information publique est indispensable et urgente, mais qu'elle n'est pas suffisante. Il rappelle notamment l'importance des mécanismes qui permettent de protéger ce droit – avec une institution indépendante veillant à la correcte application de la nouvelle loi –, de la prise de conscience de la société envers la culture de la transparence et de l'implication de tous les agents publics dans cette mission.

Informe de l'OAC sobre la transparència i el dret d'accés a la informació

L'Oficina Antifrau de Catalunya (OAC) va elaborar el febrer de 2013 un informe sobre el dret d'accés a la informació pública i la transparència que ha posat a disposició de la ponència parlamentària que redacta la futura llei sobre aquesta matèria.

El document ha estat editat dins la col·lecció d'estudis "IntegriCat", i al llarg de les més de 200 pàgines proposa aspectes clau que caldria regular i un decàleg dels principis que han de regir tot sistema de transparència, a més d'un conjunt de recomanacions, generals i de procediment, sobre el dret d'accés a la informació.

El decàleg que proposa l'OAC comprèn principis com la bona governança; el dret a saber i el principi democràtic; la conscienciació col·lectiva; el principi de legalitat, o la publicitat activa.

La importància d'aquesta matèria ha arrelat amb força en la desena legislatura. D'una banda, l'Acord d'estabilitat preveu entre els compromisos legislatius el d'assolir la Llei de la transparència i l'accés a la informació pública. I, de l'altra, la transparència està dins les línies estratègiques de la legislatura que recull el Pla de Govern 2013-2016, on un dels eixos d'actuació governamental és l'agilitat i la transparència de l'Administració. El document sobre "propos-tes i reflexions del president de la Generalitat en matèria de transparència i regeneració democràtica" dedica, així mateix, un bloc a la transparència, l'accés a la informació i el bon govern, que conté el compromís de catorze mesures per avançar en aquest àmbit.

En aquest context, totes les formacions polítiques han manifestat l'interès per avançar decididament cap a la regulació d'aquesta matèria i han reconegut la rellevància de la transparència en l'actual moment que viu el país. La ponència parlamentària conjunta constituïda el 14 de febrer de 2013 per redactar la llei de la transparència va ser demanada per tots els grups, excepte el Mixt¹, davant l'abast institucional de la iniciativa. Les forces polítiques comparteixen el compromís de regular la transparència com una possible mesura per combatre la corrupció, com a mecanisme de prevenció dins del sistema institucional i polític, de rendició de comptes i, en definitiva, per millorar la democràcia.

Cal tenir present que ni Catalunya ni l'Estat espanyol tenen encara una llei de transparència de la qual ja s'han dotat la majoria dels grans països europeus.

En aquest context, l'existència d'un informe com el de l'Oficina Antifrau, que pot guiar els treballs parlamentaris, s'ha de considerar un bon input per a la millora de la qualitat democràtica.

[Índex](#)

¹ (BOPC 22, d'11.2.2013, pàg. 64).