

LA LLEI 19/2014 DE CATALUNYA COM A PIONERA DE LES LLEIS DE TRANSPARÈNCIA AUTONÒMIQUES: BALANÇ DELS DEU ANYS DE LA SEUA APROVACIÓ

Jorge Castellanos Claramunt*

Resum

Este article examina la Llei 19/2014, de 29 de desembre, de transparència, accés a la informació pública i bon govern, de Catalunya, precursora de les lleis de transparència autonòmiques a Espanya, després d'una dècada des de la seua promulgació. L'anàlisi aborda els antecedents legislatius, l'estructura normativa, la implementació pràctica i l'impacte en la societat. S'avaluen els assoliments, els desafiaments i el paper de la legislació catalana com a model per a altres comunitats autònomes. També s'expliciten els aspectes a millorar i els elements actuals, en perspectiva tecnològica, que sens dubte hauran d'adaptar-se en les pròximes modificacions normatives per a donar compliment a les necessitats de transparència en un context tecnològic.

Paraules clau: transparència; Catalunya; balanç; normativa pionera; lleis de transparència autonòmiques.

CATALAN LAW 19/2014 AS A PIONEER FOR THE TRANSPARENCY LAWS OF SPAIN'S AUTONOMOUS COMMUNITIES: A REVIEW OF THE TEN YEARS SINCE ITS ENACTMENT**Abstract**

This article examines the Catalan Law 19/2014, of 29 December, on transparency, access to public information and good governance, the forerunner of the transparency laws of Spain's autonomous communities, a decade after its enactment. The analysis encompasses its legislative background, regulatory structure, practical implementation and impact on society. It also assesses the achievements, challenges and the role of this Catalan legislation as a model for other autonomous communities in Spain. It lays out which aspects need to be improved and those parts that will now, from a technological perspective, undoubtedly require amendment as part of any upcoming regulatory modifications in order to comply with the needs for transparency within a technological context.

Keywords: transparency; Catalonia; review; pioneering legislation; regional transparency laws.

* Jorge Castellanos Claramunt, professor titular de dret constitucional, Universitat de València. jorge.castellanos@uv.es.  [0000-0001-9621-6831](https://orcid.org/0000-0001-9621-6831).

Recepció de l'article: 11.07.2024. Avaluacions: 12.09.2024, 17.09.2024 i 14.10.2024. Acceptació de la versió final: 29.10.2024.

Citació recomanada: Castellanos Claramunt, Jorge. (2024). La Llei 19/2014 de Catalunya com a pionera de les lleis de transparència autonòmiques: balanç dels deu anys de la seua aprovació. *Revista Catalana de Dret Públic*, 69, 121-139. <https://doi.org/10.58992/rcdp.i69.2024.4312>

Sumari

1 Introducció

2 Antecedents i escenari jurídic. Balanç de la norma catalana: aspectes positius i aspectes millorables

2.1 Qüestions positives

2.2 Qüestions millorables

3 Una norma pionera i influent. Relació amb la normativa d'altres comunitats autònomes

4 Projeccions de millora

5 Conclusions

6 Referències

1 Introducció

En l'última dècada, la transparència en l'Administració pública ha emergit com un principi fonamental per a enfortir la confiança ciutadana i garantir la rendició de comptes de les institucions governamentals. En este context, la Llei 19/2014, de 29 de desembre, de transparència, accés a la informació pública i bon govern de Catalunya, s'erigix com una fita pionera en l'àmbit de les lleis de transparència autonòmiques a Espanya, ja que, com veurem, al llarg dels últims deu anys esta legislació ha delineat una senda innovadora i ha marcat el camí per a altres comunitats autònomes en la cerca de l'obertura, l'accessibilitat a la informació pública i la promoció de bones pràctiques governamentals.

En un entorn caracteritzat per la constant evolució de la legislació i la creixent complexitat de l'Administració pública, l'experiència catalana es presenta com un referent essencial per a la reflexió i la millora contínua en el disseny de polítiques públiques centrades en l'obertura i la participació ciutadana. Així, la promulgació de la Llei 19/2014 va representar un compromís significatiu per part de les autoritats catalanes per a enfortir la democràcia participativa i garantir la responsabilitat en la gestió pública. La seua concepció va respondre a una necessitat imperant d'adequar la normativa als estàndards internacionals de transparència i accés a la informació, considerant el context sociopolític i les demandes d'una societat cada vegada més informada i exigent. A la qual cosa també van influir els innombrables casos de corrupció, tant a Catalunya com en la resta d'Espanya, que van propiciar un clima especialment procliu a exigir una rendició de comptes més exhaustiva i que va cristal·litzar en pràcticament tantes normes de transparència com comunitats autònomes té el país.

Per això, este article té com a propòsit dur a terme una anàlisi de la Llei 19/2014 de Catalunya, en concret quant a la seua evolució, estructura i efectivitat al llarg de l'última dècada en relació amb altres normatives a les quals ha inspirat. S'abordaran qüestions clau relacionades amb la legislació autonòmica, contextualitzant la importància de la transparència en l'Administració pública i explorant els antecedents que van motivar la promulgació d'esta Llei precursora. Així mateix, s'exploraran els impactes socials i polítics de la normativa, considerant la seua influència en la relació entre ciutadania i govern, així com les perspectives i els desafiaments futurs que es presenten en el panorama de la transparència autonòmica. Per descomptat, ja podem anticipar que queda molt de camí per recórrer i que les bones intencions que, sens dubte, tenia el legislador quan va elaborar la norma no han de deixar-se d'alimentar perquè continue propiciant-se un escenari marcat per la transparència en l'acompliment democràtic de la societat, tant en l'àmbit nacional com, en este cas, autonòmic.

2 Antecedents i escenari jurídic. Balanç de la norma catalana: aspectes positius i aspectes millorables

La promulgació de la Llei 19/2014 de Catalunya no pot entendre's sense una breu reflexió sobre l'evolució històrica de la legislació de transparència a Espanya, que fins a 2013 no va presentar una legislació de caràcter nacional amb la Llei 19/2013, de 9 de desembre, de transparència, accés a la informació pública i bon govern. Este epígraf s'endinsarà en el panorama normatiu previ a l'emergència de la Llei 19/2014, explorant els antecedents i el context jurídic que van motivar la necessitat d'esta normativa pionera i, posteriorment, una anàlisi exhaustiva dels aspectes positius i aquells a millorar en el seu desenvolupament.

Així, l'aprovació de la Llei en 2014 es va emmarcar en un context més ampli de reformes legislatives que van afectar a tot el territori espanyol, arran de la promulgació de la Llei estatal 19/2013, de 9 de desembre, de transparència, accés a la informació pública i bon govern. Esta Llei va suposar un primer pas en la consolidació del dret a la informació pública a Espanya, encara que la doctrina crítica ha assenyalat les

seues limitacions tant en el seu abast com en la seua efectivitat pràctica (Larach, 2015). Davant esta realitat, les comunitats autònomes, incloent-hi Catalunya, van respondre amb lleis pròpies que van intentar suplir algunes de les mancances de la Llei estatal i adaptar-se als contextos específics de cada territori.

2.1 Qüestions positives

Des de la seua entrada en vigor, la Llei catalana s'ha destacat pel seu caràcter avançat i per a comprendre un àmbit subjectiu més ampli que la Llei estatal. Una de les característiques distintives de la Llei catalana és que no sols obliga les administracions públiques a ser transparents, sinó també entitats privades que reben subvencions o gestionen servicis públics. Este aspecte ha sigut destacat com un avanç fonamental en la promoció de la transparència en el sector públic i privat i ha marcat una diferència significativa respecte a altres lleis autonòmiques i a la normativa estatal, que tenen un enfocament més limitat en este sentit.

Per a contextualitzar la informació a tractar hem de començar indicant que la Llei 19/2014, de 29 de desembre, de transparència, accés a la informació pública i bon govern, es va promulgar a Catalunya amb l'objectiu de fomentar la transparència en l'Administració pública, garantir el dret d'accés a la informació i establir normes de bon govern. Esta Llei ha sigut pionera a Espanya en la regulació de la transparència administrativa establint una sèrie de principis i obligacions tant per a l'Administració pública com per a entitats privades que reben fons públics.

D'esta manera, la norma citada se centra en tres aspectes principals: transparència activa i passiva, bon govern i la Comissió de Garantia del Dret d'Accés a la Informació Pública (d'ara en avant, GAIP). Quant a la transparència activa, obliga les administracions a publicar proactivament informació rellevant, com dades econòmiques, pressupostàries i de gestió administrativa, sense necessitat que siga sol·licitada per la ciutadania. La transparència passiva, d'altra banda, garanteix el dret de la ciutadania a sol·licitar i rebre informació pública, amb unes certes excepcions relacionades amb la protecció de dades personals, la seguretat nacional i altres interessos protegits per la Llei. A més, la Llei estableix normes i principis d'actuació per als alts càrrecs i funcionaris públics i promou la integritat, l'ètica i l'eficiència en la gestió pública, sota el concepte de bon govern. Finalment, la GAIP és l'organisme independent encarregat de vetlar pel compliment de la Llei i resoldre les reclamacions relacionades amb l'accés a la informació pública.

En general, la situació prèvia a la norma catalana, que lamentablement no ha sigut pal·liada en els termes que ens agradaria, es concretava en escandalosos casos de corrupció que assotaven la realitat de la política nacional (Villoria, 2015) i, també considerablement, la situació concreta de Catalunya (Sola, 2013). Desgraciadament, són notoris els casos que es van destapar en aquells anys i que encara s'arrossegueuen per l'actual política catalana (Bosch, 2022). Així doncs, el primer dels elements a tindre en compte per al desenvolupament de la Llei era el compromís en la lluita contra la corrupció i el foment de la transparència. Tot això, orientat cap a la millora democràtica, que al seu torn anava assaonat, encara en aquell moment, amb la present crisi econòmica i les consegüents crisis institucionals a Espanya que van generar una demanda ciutadana de més transparència i rendició de comptes.

El segon dels elements a tindre en compte era l'intent d'homologació amb l'entorn polític més pròxim, ja que la mateixa normativa espanyola donava resposta a la noció de la transparència, quan la majoria dels països europeus ja disposaven de la seua pròpia normativa amb bastant antelació, així que s'incrementava eixa necessitat de regulació donant també una cobertura al fenomen de la transparència des d'una perspectiva autonòmica.

Amb este primer esbós, el primer que hem d'abordar, des de la distància que ens atorga esta dècada d'implementació normativa, és que la Llei va ser, en termes generals, positiva, al mateix temps que nova. I això implicava establir una lluita, des de la mateixa normativa i perquè calara capil·larment en tots els espais públics, contra l'aparell administratiu, tan poc tendent a generar situacions de transparència, almenys de

mode natural. Així que hem de considerar com a punt inicial de l'anàlisi d'esta Llei autonòmica la disrupció que va produir en la mateixa estructura administrativa.

De totes maneres, no podem obviar que la comunitat autònoma catalana presenta una tradicional tendència a fomentar instruments de caràcter públic que guarden una estreta relació amb la rendició de comptes i la transparència. En concret ens referim a ferramentes de participació ciutadana com són els pressupostos participatius de Rubí, Sabadell i altres municipis catalans que van ser, al seu torn, pioners a escala nacional (Castellanos, 2020).

En qualsevol cas, la Llei que estem analitzant estableix principis fonamentals que guien l'actuació de les administracions públiques, com la publicitat activa, la col·laboració ciutadana, la rendició de comptes i l'eficiència, ressaltant la seua importància en la configuració d'una Administració pública transparent i eficaç.

Per descomptat, la millora en la creació i l'ús de webs relatives a la implementació de la transparència és un avanç notori que ha vingut sota el guiatge de la Llei 19/2014. Igualment, cal posar en valor que tota la ciutadania puga accedir a informació de l'Administració en relació amb els seus recursos, les activitats que desenvolupa, així com la seua pròpia organització. Així mateix, les garanties en relació amb la sol·licitud d'accés a la informació pública són també significatives, especialment quan parlem de procediments de garantia davant un òrgan independent com és la GAIP, així com l'eventual accés als tribunals contenciosos administratius en casos de discrepància.

També és significatiu el caràcter pioner de la Llei en relació amb la instauració de procediments d'avaluació periòdica de la transparència, de manera que amb això es permet fer un balanç respecte a l'aplicació i l'impacte de la Llei. Així, es valora periòdicament si la Llei s'està complint i, sobretot, com s'està complint.¹

2.2 Qüestions millorables

Ara bé, en el context d'un estudi acadèmic respecte a la influència i el balanç d'una norma la substància de la qual ens ocupa, no podem passar per alt una sèrie d'imprecisions normatives que, sens dubte, poden ser objecte de revisió i millora en posteriors modificacions normatives. La primera d'estes qüestions és la relativa a les garanties respecte a la publicitat activa, de manera que els incompliments no ocasionen, en principi, cap efecte significatiu. Igualment, el mateix procediment del dret d'accés a la informació és extremadament formalista, lent i burocràtic. Esperar trenta dies, tal com disposa l'article 36.1, per a accedir a la informació sol·licitada implica que el motiu pel qual es va sol·licitar eixa informació puga desaparèixer en transcórrer tants dies. De fet, en altres contextos del nostre entorn eixos processos s'acurten considerablement, i té sentit que així ocorreguera també a Catalunya (Mir, 2017). Igualment, si accedir als portals de transparència pot produir-se de manera anònima, el fet que per a sol·licitar la informació s'exigisca la identificació personal del ciutadà pot agregar un plus de dificultat o generar un escenari procliu al desistiment que no ajuda a potenciar la transparència. És possible que este dèficit en la qualitat de la norma siga difícilment superable per la mateixa naturalesa del procés, però és un element que convé destacar per a aprofundir en aspectes que reduïsquen la càrrega burocràtica que implica.

A més, la mateixa norma, ambiciosa en el context en el qual s'aprova, té un problema d'inici considerable, i és que, quan es va posar en marxa, els recursos de què es disposava per a dur a terme totes les accions de la Llei eren escassos, i la transparència, si es vol aplicar de manera seriosa i rigorosa, és, sens dubte, costosa. Costa diners dur-la a terme de manera correcta, però en tractar-se d'un principi vital per al desenvolupament democràtic no convé escatimar esforços econòmics en el seu desenvolupament. Desgraciadament, la realitat ens mostra que els recursos destinats a tal fi no satisfan l'exigència nascuda amb la Llei. En general, a

1 Vegeu [tots els informes anuals que ha emès el Síndic de Greuges](#) sobre esta qüestió.

conseqüència de l'aprovació de la Llei 19/2014, una administració ja per ella mateixa saturada es veia obligada a assumir més tasques, moltes d'estes costoses, sense disposar dels recursos necessaris.

Un altre element que ha suscitat reflexions profundes en la doctrina és la indefensió sobrevinguda de la Generalitat de Catalunya en relació amb el dret d'accés. Això és pel fet que l'òrgan de garantia que protegeix este dret forma part de la mateixa administració, de manera que les resolucions de la GAIP no poden ser impugnades davant la jurisdicció contenciosa administrativa en tractar-se de la mateixa persona jurídica l'òrgan que recorre i el subjecte que emet la resolució (Vilalta, 2017). Esta situació no solament és negativa per a la Generalitat, sinó també per a la mateixa noció de transparència, ja que ocasiona conflictes interns sense solució. I és que no té sentit que no puga recórrer l'Administració quan es considere perjudicada. De fet, s'han proposat algunes solucions sobre este tema, com dotar la GAIP de personalitat jurídica pròpia, que en principi resolndria eficaçment el problema, de la mateixa manera que el resolndria la incorporació en la Llei d'una disposició que prevera expressament la possibilitat que pogueren ser recorregudes per la via contenciosa administrativa les resolucions de la GAIP per la Generalitat.

En general, la Llei catalana té una àmplia gamma de divergències amb la Llei nacional, la qual cosa, més enllà de suposar un tret distintiu i diferenciador, el que ocasiona en la pràctica és inseguretat jurídica, confusió i, en últim terme, una mostra de debilitat de la mateixa noció de la transparència. Amb això es llastra la força que haguera de tindre este principi democràtic bàsic, perquè són molts, molts més, els elements que unixen les administracions en la seua relació amb la ciutadania per a generar unes bases transparents i democràtiques que no els elements diferenciadors, que precisament el que fan és no enviar un missatge unívoc sobre esta matèria a la ciutadania.

A més d'estos aspectes millorables en la mateixa redacció normativa, trobem altres circumstàncies que en la dècada de vigència d'esta Llei ens mostren fallades o dificultats en el seu desenvolupament. Així, un element significatiu és que s'han tractat d'ampliar els límits del dret d'accés a la informació pública en relació amb els centres docents. I això també s'ha tractat de fer a través del reglament de desenvolupament de la Llei en reforçar eixos límits posant-los en relació amb la seguretat ciutadana. D'esta manera el reglament dona una interpretació expansiva d'un límit a un dret, la qual cosa implica conseqüències negatives per a la mateixa transparència i, en últim terme, per als principis democràtics que sostenen la nostra societat.

Per part seua, és fàcilment constatable la progressiva marginació institucional de la transparència en l'àmbit de la Generalitat. El pes de la transparència ha anat minvant, ja que es va iniciar donant títol a una secretaria i en l'actualitat s'ocupa de la transparència una subdirecció general. Òbviament amb això es dona un minvament d'autoritat i de notorietat a la transparència. Però no és un cas aïllat. Trobem una situació anàloga a la Comunitat Valenciana, ja que es va passar de tindre una conselleria de Transparència pròpia a inserir la qüestió de la transparència en una direcció general integrada en l'organigrama de la conselleria de Presidència. Una visibilitat institucional més baixa implica menys atenció a allò relatiu a la transparència, la qual cosa és sensiblement negativa per a la bona salut de la nostra democràcia. Com més escairada estiga la transparència, com menys focus s'atribuísca a les polítiques de transparència, menys garanties tindrà la ciutadania de poder exigir la rendició de comptes per les actuacions de l'Administració i, amb això, menys protecció es derivaran dels seus drets.

Una altra qüestió significativa que observem amb la realitat de la Llei en la seua posada en pràctica és la relativa a la publicitat activa. S'entrelluca un clar dèficit d'informació, ja que trobem molt poques pàgines web institucionals que presenten una informació satisfactòria per a la ciutadania. Al contrari, és habitual que les pàgines web presenten informació insuficient, algunes fins i tot sense contingut. Esta qüestió guarda una relació estreta amb l'escassetat de recursos de què disposa l'Administració per a presentar la informació que exigix la normativa, ja que l'actualització informativa és infreqüent i, quan això ocorre, esta informació és majoritàriament incomprensible per a la ciutadania.

Ja s'ha comentat recurrentment l'escassetat de recursos per a donar resposta a totes les implicacions normatives de la transparència. Potser l'exemple més significatiu és la mateixa GAIP, les reclamacions de la qual creixen exponencialment malgrat que els recursos personals i materials es mantenen i, fins i tot, decreixen.

Per a finalitzar, cal ressenyar l'ús abusiu donat respecte al silenci administratiu. I és que la majoria de reclamacions dels ciutadans davant la GAIP es fan contra el silenci administratiu, la qual cosa denota una manifesta insatisfacció respecte a la inactivitat de l'Administració, i una clara tendència a allargar els processos per part d'esta. Quan el silenci és positiu s'atorga un dret a la ciutadania que, si no ve sota el guiatge d'alguna mena d'actuació, manca d'eficàcia. De fet, usant de nou com a exemple la Comunitat Valenciana, la norma inicial de transparència d'esta comunitat autònoma, la Llei 2/2015, de 2 d'abril, de transparència, bon govern i participació ciutadana de la Comunitat Valenciana, també apreciava el silenci administratiu de manera positiva, i el fet que no fora efectivament pràctic per a la ciutadania, ja que atorgava un dret d'informació al qual, efectivament, no es tenia accés. El que s'obtenia era un dret teòric, però en la pràctica no s'accedia a la informació, la qual cosa va provocar que s'interpretara esta situació de manera inversa, que és la de dotar el silenci de caràcter negatiu en la recent normativa de transparència valenciana, la Llei 1/2022, de 13 d'abril, de transparència i bon govern de la Comunitat Valenciana, que derogava l'anterior.

3 Una norma pionera i influent. Relació amb la normativa d'altres comunitats autònomes

La normativa reconeix el dret d'accés a la informació pública com un pilar essencial de la transparència. Igualment, la Llei 19/2014 introdueix la noció de publicitat activa i imposa a les institucions l'obligació de difondre proactivament informació rellevant. També el bon govern es concep com un component essencial de la transparència, la qual cosa guarda correspondència amb disposicions relacionades amb l'ètica pública, la prevenció de conflictes d'interés i les normes de conducta per als funcionaris públics, subratllant la importància d'una administració ètica i responsable.

En general, la mateixa data d'elaboració, sent de les primeres que van abordar la majoria de qüestions, atorga a la norma catalana un grau de referència respecte a la resta de normativa autonòmica en relació amb la transparència que es confirma quan s'analitza el text articulat de les normes que van seguir la pauta marcada a Catalunya.

Per a determinar la influència de la Llei 19/2014, de 29 de desembre, de transparència, accés a la informació pública i bon govern de Catalunya, en les lleis de transparència de les altres comunitats autònomes, és necessari revisar i comparar cadascuna de les lleis autonòmiques específiques amb la de Catalunya. Començarem amb la Llei d'Andalusia i continuarem amb les de les altres comunitats autònomes, seguint un orde alfabètic.

La Llei 1/2014, de transparència pública d'Andalusia, promulgada abans que la Llei 19/2014, de transparència, accés a la informació pública i bon govern de Catalunya, no podia haver estat directament influïda per esta última, donat el desfasament temporal entre ambdues.

En comparar totes dues lleis, s'advertix que els principis generals de publicitat activa i accessibilitat ocupen un lloc central en totes dues normatives: en la Llei catalana, estos principis es troben en l'article 3, mentre que en l'andalusa s'arreglen en l'article 4. Respecte a la publicitat activa, la legislació catalana ofereix un ampli catàleg d'informació subjecta a divulgació en els articles 8 i següents, de manera similar al que s'estableix en els articles 10 i següents de la Llei andalusa. De la mateixa manera, el dret d'accés a la informació pública, amb els seus respectius procediments i limitacions, es regula de manera anàloga en l'article 18 de la

Llei catalana i en l'article 17 de l'andalusa (Montero, 2021). En definitiva, encara que la Llei andalusa va ser aprovada prèviament a la catalana, ambdues compartixen una estructura i uns principis fonamentals que reflectixen una convergència normativa. Esta convergència no ha d'atribuir-se a una influència directa de la Llei catalana sobre l'andalusa, sinó més aviat a la necessitat d'alinear-se amb els estàndards i les obligacions establits per la Llei 19/2013, de transparència, accés a la informació pública i bon govern, que va imposar requisits homogenis a escala estatal.

En analitzar la Llei 8/2015, de transparència de l'activitat pública i participació ciutadana d'Aragó, aprovada el 25 de març de 2015, es pot advertir una clara convergència amb la Llei 19/2014 de Catalunya en termes de principis rectors i estructura normativa. Tots dos textos legislatius consagren els principis de publicitat activa, accessibilitat i veracitat com a pilars fonamentals de la transparència: en el cas de la Llei catalana, estos principis es troben recollits en l'article 3, mentre que en la Llei aragonesa s'establixen en l'article 4. En relació amb la publicitat activa, la Llei catalana ofereix un ampli i detallat catàleg d'informació a divulgar a partir de l'article 8, un enfocament que també adopta la Llei aragonesa des de l'article 7. D'altra banda, els procediments i les limitacions al dret d'accés a la informació pública mostren una regulació anàloga, regulada en l'article 18 de la normativa catalana i en l'article 20 de la Llei aragonesa (Colás i Beltrán, 2018). Atés que la Llei catalana ja estava en vigor quan es va promulgar la Llei aragonesa, és raonable suposar que la formulació d'esta última va poder haver-se inspirat en alguns aspectes de la normativa catalana, especialment quant a l'abast de la publicitat activa i els mecanismes d'accés a la informació. Esta possible influència s'emmarca dins d'un procés més ampli d'harmonització normativa que ha caracteritzat el desenrotllament de les lleis autonòmiques de transparència a Espanya.

La Llei del Principat d'Astúries 8/2018, de 14 de setembre, de transparència, bon govern i grups d'interés, mostra similituds notables amb la Llei 19/2014 de Catalunya en termes de principis i estructura. Tots dos marcs legals inclouen principis de publicitat activa, accessibilitat i veracitat: Catalunya els estableix en l'article 3, mentre que Astúries els detalla en l'article 4. Quant a la publicitat activa, la Llei catalana, a partir de l'article 8, detalla un extens catàleg d'informació subjecta a publicitat activa, similar al catàleg que presenta la Llei asturiana des de l'article 10, la qual cosa suggerix una possible influència (Alonso i García, 2014). Així mateix, els procediments i les limitacions del dret d'accés estan definits de manera similar en l'article 18 de totes dues lleis. Per tant, donada la data de promulgació de la Llei asturiana en 2018, és probable que haja sigut influïda per la Llei 19/2014 de Catalunya, especialment quant a la publicitat activa i el dret d'accés.

La Llei 4/2011, de 31 de març, de la bona administració i del bon govern de les Illes Balears, compartix diversos principis i estructures amb la Llei 19/2014 de Catalunya, encara que va ser promulgada abans. Totes dues lleis emfatitzen la transparència, l'accessibilitat i la veracitat de la informació. La normativa balear, en l'article 4, aborda la publicitat activa, igual que la catalana, i detalla un catàleg d'informació que ha d'estar disponible públicament. Quant al dret d'accés, la Llei balear també definix procediments i limitacions similars als de la Llei catalana, i estableix un marc clar per a la sol·licitud d'informació pública (Segura, 2018).

Les similituds entre totes dues lleis suggerixen una convergència cap a principis de transparència comuns en l'àmbit autonòmic espanyol, influïts per la Llei estatal 19/2013, de transparència, accés a la informació pública i bon govern, que ha sigut una referència per al desenvolupament de normatives autonòmiques. Encara que la Llei balear es va avançar a la catalana, les millores i les actualitzacions en les normatives regionals solen reflectir un intercanvi de bones pràctiques i alineacions amb estàndards nacionals i internacionals de transparència i bon govern.

La Llei 12/2014, de 26 de desembre, de transparència i d'accés a la informació pública de Canàries, presenta notables similituds amb la Llei 19/2014 de Catalunya en termes d'estructura i principis. Totes dues lleis estableixen principis de publicitat activa, accessibilitat, veracitat i actualització de la informació: la Llei catalana en l'article 3 i la canària en l'article 4. Quant a la publicitat activa, totes dues normatives detallen un catàleg d'informació subjecte a esta obligació, amb Catalunya especificant-lo a partir de l'article 8 i

Canàries a partir de l'article 12. A més, els procediments i les limitacions del dret d'accés a la informació pública estan definits de manera similar en l'article 18 de la Llei catalana i en l'article 20 de la Llei canària (Rodríguez-Drincourt, 2015).

La Llei 1/2018 de Cantàbria, de 21 de març, de transparència de l'activitat pública, presenta similituds notables amb la Llei 19/2014 de Catalunya en termes d'estructura i principis. Totes dues lleis estableixen principis de publicitat activa, accessibilitat, veracitat i actualització de la informació: Catalunya en l'article 3 i Cantàbria en l'article 4. Quant a la publicitat activa, totes dues normatives detallen un ampli catàleg d'informació subjecte a esta obligació, amb Catalunya especificant-lo a partir de l'article 8 i Cantàbria a partir de l'article 10. A més, els procediments i les limitacions del dret d'accés a la informació pública estan definits de manera similar en l'article 18 de la Llei catalana i en l'article 17 de la Llei càntabra.

La Llei 3/2015, de 4 de març, de transparència i participació ciutadana de Castella i Lleó, mostra similituds notables amb la Llei 19/2014 de Catalunya en termes d'estructura i principis. Totes dues lleis estableixen principis de publicitat activa, accessibilitat, veracitat i actualització de la informació: Catalunya en l'article 3 i Castella i Lleó en l'article 4. Quant a la publicitat activa, totes dues normatives detallen un extens catàleg d'informació subjecte a esta obligació, amb Catalunya especificant-lo a partir de l'article 8 i Castella i Lleó a partir de l'article 9. A més, els procediments i les limitacions del dret d'accés a la informació pública estan definits de manera similar en l'article 18 de la Llei catalana i en els articles 14 i següents de la Llei castellanoleonessa (Carpintero et al., 2018).

La Llei 4/2016, de 15 de desembre, de transparència i bon govern de Castella-la Manxa, guarda moltes similituds amb la Llei 19/2014 de Catalunya. Totes dues lleis compartixen principis generals –com la publicitat activa, l'accessibilitat i la veracitat de la informació– amb Castella-la Manxa seguint un model similar a l'establert en l'article 3 de la Llei catalana. Quant a la publicitat activa, l'article 9 de la Llei de Castella-la Manxa presenta un catàleg d'informació que s'assembla al descrit en l'article 8 de la normativa catalana (Ayala, 2018). A més, el dret d'accés en totes dues lleis es definix de manera similar, amb procediments i limitacions establerts en els articles 18 respectius. Per tant, la Llei de transparència de Castella-la Manxa sembla haver sigut significativament influïda per la Llei catalana, especialment pel que fa a la publicitat activa i el dret d'accés.

La Llei 4/2013, de 21 de maig, de govern obert d'Extremadura, presenta principis generals similars als de la Llei 19/2014 de Catalunya, incloent-hi publicitat activa, accessibilitat i veracitat de la informació, encara que la Llei extremeña és anterior. Quant a la publicitat activa, l'article 5 de la Llei d'Extremadura estableix un catàleg d'informació pública, encara que amb menys detall que la Llei catalana a causa de la seua antiguitat. Així mateix, el dret d'accés es definix en els articles 8 i següents de la Llei extremeña de manera més general en comparació amb els procediments i les limitacions especificats en l'article 18 de la Llei catalana. En conclusió, la Llei de govern obert d'Extremadura no podia haver sigut influïda directament per la Llei catalana a causa de la seua promulgació anterior.

La Llei 1/2016, de 18 de gener, de transparència i bon govern de Galícia, inclou principis generals –com la publicitat activa, l'accessibilitat i la veracitat– similars als de la Llei 19/2014 de Catalunya. Quant a la publicitat activa, l'article 5 de la Llei gallega presenta un catàleg detallat d'informació comparable al de la normativa catalana. A més, el dret d'accés es definix de manera similar en els articles 17 i següents de la Llei gallega, tot reflectint els procediments i les limitacions especificats en l'article 18 de la Llei catalana (Otero et al., 2018).

La Llei 10/2019, de 10 d'abril, de transparència i de participació de la Comunitat de Madrid, inclou principis generals de publicitat activa, accessibilitat i veracitat similars als establerts en l'article 3 de la Llei 19/2014 de Catalunya. En termes de publicitat activa, l'article 10 de la Llei de Madrid presenta un catàleg ampli d'informació, comparable al de la Llei catalana. Així mateix, el dret d'accés en la Llei de Madrid es definix

en els articles 12 i següents, de manera similar als procediments i les limitacions especificats en l'article 18 de la Llei catalana. Per tant, la Llei de transparència de Madrid, promulgada en 2019, mostra una estructura i uns principis que suggerixen una influència significativa de la Llei catalana.

La Llei 12/2014, de 16 de desembre, de transparència i participació ciutadana de la Regió de Múrcia, inclou principis generals –com la publicitat activa i l'accessibilitat– similars als de la Llei 19/2014 de Catalunya, cosa que suggerix una possible influència d'esta última. Quant a la publicitat activa, l'article 9 de la Llei murciana presenta un catàleg extens d'informació que s'assembla en enfocament i detall al de la normativa catalana (Guichot i Barrero, 2022). A més, el dret d'accés es definix en els articles 12 i següents de la Llei murciana de manera similar als procediments i les limitacions especificats en l'article 18 de la Llei catalana. Per tant, la Llei de transparència de Múrcia, aprovada en 2014, mostra similituds en estructura i principis amb la Llei catalana.

La Llei foral 5/2018, de 17 de maig, de transparència, accés a la informació pública i bon govern de Navarra, estableix principis generals –com la publicitat activa, l'accessibilitat i la veracitat– similars als de la Llei 19/2014 de Catalunya, la qual cosa suggerix una possible influència d'esta última. Quant a la publicitat activa, l'article 8 de la llei navarresa presenta un catàleg detallat d'informació, comparable al de la normativa catalana. Així mateix, el dret d'accés es definix en els articles 18 i següents de la Llei navarresa de manera similar als procediments i les limitacions especificats en l'article 18 de la Llei catalana (Beltrán, 2018). Per tant, la Llei foral de transparència de Navarra, aprovada en 2018, mostra una estructura i uns principis que reflectixen una influència significativa de la Llei catalana.

La Llei 3/2014, d'11 de setembre, de transparència i bon govern de La Rioja, inclou principis generals –com la publicitat activa, l'accessibilitat i la veracitat– similars als de la Llei 19/2014 de Catalunya, encara que la Llei de La Rioja és anterior. En termes de publicitat activa, l'article 9 de la Llei de La Rioja estableix un catàleg d'informació pública menys detallat que el de la Llei catalana a causa de la seua antiguitat. A més, el dret d'accés es definix en els articles 12 i següents de la Llei de La Rioja de manera més general en comparació amb els procediments i les limitacions especificats en l'article 18 de la Llei catalana.

La Llei 1/2016, de 7 d'abril, de transparència, d'accés a la informació pública i de bon govern del País Basc, inclou principis generals –com la publicitat activa i l'accessibilitat– similars als de la Llei 19/2014 de Catalunya, cosa que suggerix una possible influència d'esta última. Quant a la publicitat activa, l'article 9 de la Llei basca presenta un catàleg detallat d'informació, comparable al de la normativa catalana. Així mateix, el dret d'accés es definix en els articles 12 i següents de la Llei basca de manera similar als procediments i les limitacions especificats en l'article 18 de la Llei catalana (Rams, 2018). Per tant, la Llei de transparència del País Basc, aprovada en 2016, mostra similituds en estructura i principis amb la Llei catalana, i és probable que la normativa catalana haja influït en la seua formulació, especialment en termes de publicitat activa i dret d'accés.

Les lleis de transparència i accés a la informació pública de les ciutats autònomes de Ceuta i Melilla, aprovades en 2022 i 2018, respectivament, reflectixen una possible influència de la Llei 19/2014 de Catalunya. En termes de principis generals, totes dues lleis adopten principis de publicitat activa i accessibilitat similars als establits a Catalunya, tal com s'observa en l'article 3 de cada llei. Respecte a la publicitat activa, tant Ceuta com Melilla presenten catàlegs detallats d'informació subjectes a publicitat activa, comparables en enfocament i detall als de la Llei catalana. Quant al dret d'accés, les normatives de totes dues ciutats definixen procediments i limitacions de manera similar a Catalunya, seguint els aspectes desenvolupats per part de l'article 18 de la Llei 19/2014.

Finalment, ens detindrem de manera més exhaustiva a la Comunitat Valenciana, que ha promulgat dos lleis rellevants sobre transparència i bon govern: la Llei 2/2015, de 2 d'abril, i la Llei 1/2022, de 13 d'abril. En comparar estes normatives amb la Llei 19/2014 de Catalunya, s'observa una influència notable, especialment

en els principis generals i específics de publicitat activa i dret d'accés. Totes dues regions compartixen principis com la publicitat activa, l'accessibilitat i la veracitat de la informació. En termes de publicitat activa, tant la normativa catalana (articles 8 i següents) com la valenciana (articles 9 i següents de la Llei 2/2015 i articles 5 i següents de la Llei 1/2022) presenten catàlegs detallats d'informació subjecta a divulgació pública. Així mateix, respecte al dret d'accés, les lleis catalanes i valencianes (article 18 i articles 14 i següents de la Llei 2/2015 i articles 10 i següents de la Llei 1/2022, respectivament) estableixen procediments i limitacions similars.

En qualsevol cas, centrarem més l'atenció en la norma valenciana més recent per a posar en valor la influència de la legislació catalana en la vigent norma valenciana. Sobretot, respecte a alguns elements clau per a determinar la influència d'una norma sobre l'altra. Així, la comparació entre la Llei valenciana 1/2022 i la Llei catalana 19/2014 de transparència revela una clara influència d'esta última en la primera. Totes dues lleis comencen establint objectius similars: garantir la transparència de l'activitat pública, regular el dret d'accés a la informació i establir principis i obligacions de bon govern. La Llei catalana afig a més la promoció d'un govern obert i la participació ciutadana, mentre que la Llei valenciana se centra en la rendició de comptes i l'avaluació de polítiques públiques (Montero, 2023).

Pel que fa als principis generals, la Llei de transparència, bon govern i participació ciutadana de la Comunitat Valenciana estableix un total de 17 principis, significativament més que les 9 definicions contingudes en la Llei 19/2014 de Catalunya. Entre estos principis valencians destaquen la transparència màxima, l'accessibilitat tecnològica universal i la no-discriminació, els quals reflectixen, en gran manera, la influència conceptual dels principis catalans relacionats amb la transparència i l'accés a la informació pública. La normativa catalana, a més, introdueix definicions clau com les de bon govern i govern obert, que guarden una clara correspondència amb els principis de la Llei valenciana sobre govern obert, responsabilitat, rendició de comptes i integritat.

Quant a l'àmbit d'aplicació, totes dues lleis mostren un enfocament similar, ja que es dirigeixen principalment a les administracions públiques de les seues respectives comunitats autònomes. No obstant això, la Llei catalana estén el seu abast a persones físiques o jurídiques que exercixen funcions públiques i, de manera destacada, inclou els grups d'interés (*lobbies*), la qual cosa revela un esforç per incorporar un control més exhaustiu sobre l'activitat d'estos actors en la vida pública. La Llei valenciana, encara que fa referències a grups d'interés, ho fa de forma més genèrica. No obstant això, totes dues lleis coincideixen a imposar obligacions de transparència als partits polítics, les associacions i les fundacions que perceben subvencions públiques, encara que la normativa valenciana introdueix un règim més estricte quant a les condicions de compliment.

Respecte a l'assignació de responsabilitats, la Llei catalana estableix que els alts càrrecs i el personal al servei de l'Administració són els principals responsables d'assegurar el compliment de les obligacions de transparència. En contrast, la Llei valenciana atorga este deure a les persones físiques o jurídiques que presten servicis públics o que exercixen funcions delegades per l'Administració. Esta divergència subratlla una diferència fonamental en la concepció dels subjectes responsables: mentre que a Catalunya el focus està en el control dels alts càrrecs dins de l'Administració, la legislació valenciana amplia este control cap a aquells actors que, encara que externs, actuen en nom o per delegació de l'Administració pública.

El següent punt objecte d'estudi en la comparació de les dos lleis serà la forma de regulació de la transparència. Començant per la Llei catalana, esta es regula en el títol II, compost per tres capítols, que s'estén des de l'article 5 fins al 17. Esta anàlisi se centrarà en el capítol I, sobre transparència en l'activitat pública, deixant el capítol II, relatiu a la publicitat activa, per a una anàlisi posterior. En contrast, la Llei valenciana regula la transparència de l'activitat pública en el capítol I del títol I.

Totes dues lleis inicien la regulació de la transparència amb un article que estipula disposicions generals sobre la matèria. La Llei catalana estableix que els subjectes obligats han d'adoptar les mesures necessàries

per a facilitar a les persones l'accés a la informació pública (Bernadí, 2015). Esta informació ha de fer-se pública en les seues electròniques i els llocs web dels subjectes obligats de manera clara, estructurada i en format reutilitzable. Així mateix, es dicta que els subjectes obligats han de garantir la transparència mitjançant un sistema integral d'informació i coneixement en format electrònic que permeti un accés fàcil i gratuït a la informació pública, amb la finalitat de fomentar el coneixement i facilitar la participació i la col·laboració responsable en els assumptes públics.

El legislador català enumera una sèrie d'obligacions que els subjectes obligats han de complir per a fer efectiu el principi de transparència. Estes obligacions mínimes generals poden ampliar-se mitjançant legislació específica en el futur. Inclouen difondre informació pública d'interés general de manera veraç i objectiva, garantir que esta informació s'actualitza permanentment, organitzar-la de manera accessible i comprensible, ordenar-la temàticament i facilitar la seua consulta en formats interoperables i reutilitzables. També s'establixen límits al compliment d'estes obligacions, similars als establits per al dret d'accés a la informació pública (Bernadí, 2015), especialment en relació amb la protecció de dades personals. Estos límits apliquen en casos on la divulgació de la informació puga perjudicar la seguretat pública, la investigació d'infraccions, la confidencialitat de procediments administratius, la igualtat en processos judicials, els drets de menors, la intimitat i altres drets privats, el secret professional i la protecció d'informació expressament declarada com a protegida per llei.

D'altra banda, la Llei valenciana comença la seua regulació de la transparència en l'article setè, introduint de manera general el principi de transparència. Estipula que les organitzacions han d'actuar amb transparència i promoure-la mitjançant la publicitat i la difusió d'informació sobre la seua activitat pública, especialment a través d'internet, en els termes establits per esta llei i la Llei estatal de transparència, accés a la informació pública i bon govern. A diferència de la Llei catalana, la Llei valenciana no inclou obligacions específiques i es remet a la Llei estatal per a la seua regulació.

El legislador valencià també estableix la preferència del principi de transparència, indicant que qualsevol excepció o limitació ha de derivar d'una norma amb rang de llei. La Llei inclou obligacions generals, com promoure la cultura de la transparència entre la ciutadania i els sectors socials, impulsar la rendició de comptes, crear valor afegit mitjançant la reutilització d'informació i promoure la transparència en les entitats privades. Per a fomentar esta cultura, es duran a terme campanyes informatives, cursos de formació i mesures de sensibilització, incloent-hi projectes educatius sobre govern obert.

Com en la Llei catalana, la Llei valenciana estableix límits a la publicitat i la disponibilitat de la informació pública. No obstant això, no estableix límits específics i es remet a la legislació estatal i a la normativa de protecció de dades personals. La informació pública ha de complir amb principis de protecció de dades, adoptar mesures tècniques i organitzatives adequades, complir amb els principis de protecció de dades des del disseny i per defecte, i dur a terme avaluacions d'impacte quan siga necessari.

Per tant, la Llei catalana consagra una sèrie d'obligacions i límits propis que les entitats han de complir, mentre que la Llei valenciana es recolza en la legislació estatal per a establir estos paràmetres. La regulació catalana és més clara i directa, cosa que facilita la seua comprensió. Així que, en este apartat concret relatiu a la transparència, no es pot establir que la Llei catalana haja influït en la Llei valenciana, ja que esta última es basa principalment en la legislació estatal.

Quant a la publicitat activa, totes dues lleis objecte de comparació preveuen la publicitat activa com una forma de transparència. Coincidència o influència, en totes dues lleis es regula després de l'establiment de les obligacions de transparència. La Llei catalana regula la publicitat activa en els articles 8 a 15, mentre que la Llei valenciana ho fa en els articles 10 a 13.

El legislador català inicia la regulació de la publicitat activa enumerant la classe d'informació que l'Administració ha de fer pública. Són tretze tipus, dotze específiques i una última genèrica que inclou qualsevol altre document el coneixement del qual siga favorable a l'interés general. La informació inclou dades sobre l'organització institucional i l'estructura administrativa; la gestió econòmica, comptable, pressupostària i patrimonial; decisions i actuacions de rellevància jurídica; la plantilla, la relació de llocs de treball i el règim retributiu; procediments administratius relacionats amb les seues competències; contractes i convenis; convocatòries i atorgament de subvencions i ajudes públiques; informes i estudis; plans, programes i memòries generals; informació estadística; informació geogràfica; matèries i actuacions la publicitat de les quals s'establisca per norma i qualsevol matèria d'interés públic, així com informacions sol·licitades amb freqüència pel dret d'accés a la informació pública. Esta informació ha de ser pública i ha de comprendre totes les dades i tots els documents amb l'abast i la precisió determinats pels articles 9 a 15, i ha de ser adequada i completa quant al seu contingut informatiu.

En els articles 9 a 15, s'establixen les condicions i els continguts que cada tipus de document ha de complir per a satisfer el deure de transparència. L'article 9 regula la transparència en l'organització institucional i l'estructura administrativa. Els següents articles continuen amb este esquema: l'article 10 regula la informació sobre decisions i actuacions de rellevància jurídica; l'article 11, la gestió econòmica, comptable, pressupostària i patrimonial; l'article 12, la planificació i la programació; l'article 13, la contractació pública; l'article 14, els convenis de col·laboració, i l'article 15, l'activitat subvencional.

Per contra, la Llei valenciana estableix inicialment les obligacions de publicitat activa dels subjectes obligats. L'article 10 dicta que els subjectes obligats han de publicar proactivament dades i informació rellevant per a garantir la transparència de la seua activitat, tot permetent a la ciutadania la participació i el control dels assumptes públics. Esta obligació es referix als articles 14 a 26, que detallen les condicions i els continguts de cada tipus d'informació pública per a complir amb el deure de transparència.

L'article 10 estableix que han de publicar, com a mínim, la informació arreplegada en la secció segona del capítol corresponent. Esta informació és la mateixa que la continguda en els articles 14 a 26, estructurada pel tipus d'informació subjecta a publicitat, disposant el seu contingut i les seues condicions en el mateix article. Així, la informació inclou dades institucionals, organitzatives i de planificació; sobre alts càrrecs i assimilats; de rellevància jurídica; pressupostària, financera i comptable; sobre endeutament; patrimonial; de contractació pública; convenis de col·laboració, encàrrecs de gestió i acció concertada; publicitat i promoció institucional; subvencions; ordenació del territori, urbanisme i medi ambient; estudis, estadístiques i cartografia, i informació sol·licitada per la ciutadania.

El legislador valencià diferencia les obligacions de publicitat activa per a administracions i subjectes obligats de naturalesa privada. Les administracions locals han de seguir les obligacions de la Llei 19/2013, la normativa de governs locals i les seues pròpies normes i ordenances. Per a subjectes obligats de naturalesa privada, les obligacions inclouen la publicació d'informació a través del portal web de l'entitat i mantindre-la publicada durant quatre anys naturals. S'establixen límits a la publicitat activa, de tal manera que són aplicables els del dret d'accés a la informació pública i la protecció de dades personals, segons la legislació nacional.

La Llei valenciana conté un article extens sobre els criteris generals per a la publicació d'informació. Estableix que ha de ser veraç, objectiva, actualitzada, clara, estructurada, comprensible, en formats reutilitzables i fàcilment localitzable, i ha de complir principis d'accessibilitat i disseny universal. També s'ha d'acompanyar de descripcions addicionals per a poder interpretar-la i s'han d'elaborar representacions gràfiques o versions més senzilles d'informació complexa. S'ha de prestar especial atenció a l'accessibilitat per a persones amb diversitat funcional i a l'eliminació de llenguatge sexista o discriminatori. La informació ha d'indicar l'òrgan generador i la data d'actualització, i ha de permetre l'accés a sèries històriques d'informació.

Per consegüent, encara que la Llei valenciana introdueix requisits i obligacions generals previs al compliment de la publicitat activa, totes dues lleis segueixen un esquema similar en especificar les condicions per a cada tipus de document. La Llei catalana té una influència notable sobre la Llei valenciana, reflectida en l'estructura i el contingut de les seues disposicions sobre publicitat activa.

L'exercici del dret d'accés a la informació pública és un aspecte crucial en totes dues lleis. Totes dues lleis aborden este dret després dels articles dedicats a la publicitat activa: la Llei catalana el regula en el títol III, que comprèn els articles 18 a 44, mentre que la Llei valenciana ho fa en el capítol III del títol I, des de l'article 27 fins al 37.

Totes dues lleis estipulen que totes les persones tenen el dret a accedir a la informació pública, ja siga a títol individual o en representació de qualsevol persona jurídica legalment constituïda. La Llei valenciana afig la necessitat d'una sol·licitud prèvia per a exercir este dret, encara que esta sol·licitud no requereix motivació ni invocació de cap llei, coincidint en este punt amb la Llei catalana. No obstant això, la Llei catalana introdueix un límit d'edat, de manera que permet l'exercici del dret sols a partir dels setze anys, un límit que no es reconeix en la Llei valenciana.

Quant a l'abast del dret, la Llei catalana especifica que inclou qualsevol forma o suport en què la informació haja sigut elaborada o es conserve. Establix l'obligació per a les administracions públiques d'adoptar mesures organitzatives que garantisquen el compliment d'este dret, mitjançant un sistema de gestió de documents, informació i dades que permeta la interoperabilitat entre les administracions i la vinculació automàtica de cada document al seu règim d'accés i publicitat. La Llei valenciana, en canvi, configura este dret com a autònom, sense perjudi d'altres drets o procediments, i aclaria que uns certs tipus de comunicacions amb l'Administració no es consideren sota este dret i han de derivar-se als procediments corresponents.

Respecte als límits de l'exercici del dret, la Llei catalana estableix principis generals que després es complementen amb límits específics. El dret d'accés es garanteix a totes les persones i només pot ser denegat o restringit per causes legalment establides, havent d'aplicar-se estos límits de manera restrictiva en benefici del dret i no podent ser ampliat per analogia. L'Administració no té potestat discrecional per a aplicar estos límits i ha de motivar i raonar degudament la seua aplicació en cada cas. Els límits han d'aplicar-se d'acord amb els principis d'igualtat, interdicció de l'arbitrarietat i proporcionalitat, considerant les circumstàncies de cada cas, especialment quan concorren interessos públics o privats superiors que justifiquen l'accés a la informació.

Entre els límits específics que la Llei catalana estableix, s'inclou la protecció de dades personals, de manera que prohibeix l'accés a informació que continga dades especialment protegides com ideologia, afiliació sindical, religió, creences, origen racial, salut, vida sexual i altres dades sensibles, excepte consentiment exprés de l'afectat. La Llei també preveu la possibilitat de donar accés a informació amb dades personals no especialment protegides prèvia ponderació de l'interés públic i els drets de les persones afectades. Altres límits inclouen la seguretat pública, la investigació d'infraccions, la confidencialitat en procediments administratius, la igualtat de parts en processos judicials, la protecció de menors, la intimitat i altres drets privats, així com el secret professional i els drets de propietat intel·lectual i industrial.

La Llei valenciana no conté límits específics a l'exercici del dret d'accés a la informació i es remet al que s'establix en l'article 14 de la Llei estatal de transparència, la Llei 19/2013, de 9 de desembre. No obstant això, compartix amb la Llei catalana els principis de proporcionalitat, motivació, interpretació restrictiva, finalitat i temporalitat dels límits. Totes dues lleis també preveuen l'opció d'accés parcial a la informació en cas que alguna part estiga subjecta a limitacions, sempre que això no resulte en informació distorsionada o equívoca.

Com a qüestió concreta subratllem que l'article 34.1 de la Llei 1/2022 s'alinea amb l'article 33.1 de la Llei catalana 19/2014, de transparència, establint que el termini d'un mes comença a comptar des de l'endemà de la recepció de la sol·licitud. Així mateix, s'establix un procediment de mediació davant el Consell de Transparència (article 39 de la Llei 1/2022) similar al previst en l'article 42 de la Llei catalana 19/2014. Este procediment de mediació té una duració màxima d'un mes i, en cas de no aconseguir-se un acord, la tramitació ordinària de la reclamació continuarà.

En resum, encara que existixen diferències en la regulació específica i en alguns detalls, totes dues lleis busquen garantir el dret d'accés a la informació pública, establint principis clars i límits precisos per al seu exercici, amb un èmfasi en la protecció de dades personals i altres drets fonamentals.

La realitat és que la Llei 19/2014 de Catalunya ha influït significativament en la formulació de les normatives de la Comunitat Valenciana, una influència que es reflectix particularment en la definició de la publicitat activa i el dret d'accés a la informació pública. Sintèticament indicarem que la Llei valenciana es mostra més completa i detallada que la Llei catalana, encara que segueix la seua estructura i els seus principis, ampliant i concretant aspectes en què la Llei catalana és més general. Esta influència és evident en la incorporació de definicions i principis similars, adaptats i estesos en la normativa valenciana.

4 Projeccions de millora

A mesura que la Llei 19/2014 de Catalunya s'apropa al compliment de la seua primera dècada, és essencial projectar la mirada cap al futur, identificar els desafiaments continus i explorar les perspectives que poden influir en la sostenibilitat i la millora de la transparència en l'Administració pública autonòmica.

Així, el futur de la normativa sobre transparència, si no ja el present, passa inexorablement per la implementació de la tecnologia i la gestió de dades de manera automatitzada, així com la incorporació de la intel·ligència artificial. Sens dubte, l'ús de la tecnologia millora innumbrables aspectes, com ara la promoció d'una revisió diària i automatitzada d'expedients de sol·licitud d'informació, la qual cosa agilitza en gran manera la mateixa noció de la relació de la ciutadania amb l'Administració.

La norma deu, com tota norma per definició imperfecta, polir alguns aspectes. Per descomptat, aclarir conceptes és un repte indefugible quan parlem d'una normativa de transparència. A més, hauria de ser més ambiciosa quant a simplificar processos, generar més i millor reutilització de la informació, establir una obertura de dades més gran, amb la consegüent millora en la traçabilitat de les decisions, així com implementar una millor gestió de sistemes de control, i que al seu torn siguen més eficaços per a revisar els incompliments.

Igualment, la informació que es publica en els portals de transparència ha de ser accessible, no solament en termes formals, sinó que efectivament ha d'estar a l'abast de la ciutadania en termes pràctics. Que la ciutadania la puga consultar i comprendre. Destruir eixa barrera imaginària respecte a la ciutadania que implica que la informació està disponible però els ciutadans no arriben a tindre notícia d'ella és fonamental. Només així es convertix en verdaderament accessible una informació pública. Aconseguir eixe propòsit per descomptat redundarà en la percepció ciutadana respecte a la transparència de l'actuació administrativa, perquè, paradoxalment, només un xicotet percentatge de la ciutadania considera que l'actuació de l'Administració és bastant transparent, de la qual cosa s'inferix que, malgrat que es complisquen els aspectes formals al fet que obliga la Llei 19/2014, que de fet es complixen per la majoria de les institucions públiques, sobretot les de més volum, la sensació real de la ciutadania no és tal. D'aquí ve que la verdadera informació accessible no és la que complisca amb els estàndards fixats per cap norma, sinó que esta informació ha

d'arribar de manera efectiva, comprensible i clara a la ciutadania perquè puga ser considerada com a accessible.

Un dels aspectes més debatuts per la doctrina ha sigut l'impacte real de la Llei catalana en l'Administració pública i en la seua relació amb la ciutadania. Si bé la Llei ha sigut valorada positivament per ampliar l'accés a la informació i promoure més transparència, la seua aplicació ha revelat algunes mancances estructurals en l'Administració catalana. Com ha assenyalat González-Juliana (2024), la falta de recursos en algunes institucions, especialment en l'àmbit local, ha limitat la capacitat de moltes administracions per a complir amb els estàndards de transparència exigits per la Llei. Esta situació ha generat un compliment asimètric que afecta principalment els municipis més xicotets, on la implementació efectiva de la Llei continua sent un desafiament important. Referent a això, cal al·ludir al treball de Valle (2021), en el qual constata que els ajuntaments més grans han mostrat més avanços en matèria de transparència a causa de la seua capacitat administrativa i una demanda ciutadana més gran. El seu estudi destaca la necessitat de continuar avaluant l'impacte de la transparència amb major profunditat i al llarg del temps, donat el seu caràcter innovador i els reptes pendants, com el compromís polític i l'assignació de recursos, que són clau per a consolidar una cultura de govern obert i millorar la rendició de comptes en l'àmbit local.

Finalment, a tot l'esmentat cal agregar que els portals de transparència no estan interconnectats i no són interoperables, la qual cosa reduïx considerablement les seues possibilitats. Ací trobem un altre aspecte a millorar de cara al futur lloc que la Llei ja predisposa al fet que això així es produïska, però les implicacions pràctiques d'eixa directriu no s'han plasmat en la realitat.

5 Conclusions

La promulgació de la Llei 19/2014, de transparència, accés a la informació pública i bon govern a Catalunya va representar no sols l'establiment d'un marc normatiu destinat a promoure la transparència, sinó també un esforç per transformar profundament la relació entre la ciutadania i les institucions governamentals. L'objectiu principal d'esta Llei va ser garantir un accés més ampli i efectiu a la informació pública, fomentant una rendició de comptes més exhaustiva per part de les administracions i consolidant els principis de bon govern. La Llei s'inserix en un context normatiu més ampli en el qual les comunitats autònomes, en el seu desenrotllament legislatiu, degueren adaptar les seues normatives al marc estatal establert per la Llei 19/2013, de transparència, accés a la informació pública i bon govern.

En analitzar les normatives de transparència promulgades per diverses comunitats i ciutats autònomes després de l'entrada en vigor de la Llei catalana, s'evidencia una clara convergència entorn dels principis rectors que esta última va establir. Conceptes com la publicitat activa, l'accessibilitat a la informació, la veracitat en les dades proporcionades i el dret d'accés a la informació pública s'han convertit en pilars compartits per moltes d'estes legislacions. Comunitats que van aprovar les seues normatives després de 2014, com la Comunitat Valenciana, Aragó o Andalusia, mostren similituds quant a l'estructura i els principis reguladors de la transparència, la qual cosa permet concloure que la Llei catalana ha servit com una referència legislativa clau en l'àmbit autonòmic.

En els deu anys des de la seua promulgació, la Llei 19/2014 ha tingut un impacte palpable en l'àmbit de la transparència i l'accés a la informació pública a Catalunya. La implementació d'esta normativa ha exigit a les administracions públiques catalanes una obertura molt més gran en les seues operacions, la qual cosa ha redundat en una notable ampliació de la informació disponible per al públic, ja siga a través de portals de transparència millorats o mitjançant l'obligació de divulgar activament dades rellevants per al control ciutadà. Això ha facilitat l'escrutini públic i ha contribuït a enfortir la confiança de la ciutadania

en les institucions. En este sentit, s'ha observat un increment considerable en les sol·licituds d'accés a la informació pública, cosa que reflectix més interès ciutadà per participar en la supervisió de la gestió pública.

No obstant això, al costat d'estos avanços persisteixen diversos desafiaments estructurals en la implementació plena de la Llei. Un dels problemes més recurrents està relacionat amb la resposta a les sol·licituds d'informació, que a vegades es veuen afectades per retards significatius o per denegacions que no sempre estan prou justificades. Referent a això, el paper exercit per la Comissió de Garantia del Dret d'Accés a la Informació Pública (GAIP) ha sigut crucial per a assegurar que la Llei es complisca adequadament. La seua labor en la resolució de conflictes i la seua capacitat de mediació han contribuït a la creació d'un sistema més just i eficient. No obstant això, la implementació de la normativa no ha sigut homogènia en totes les administracions públiques, i unes certes resistències burocràtiques han dificultat la seua efectivitat plena.

Així mateix, és necessari subratllar la manca de recursos i formació especialitzada per al personal responsable de gestionar la transparència en diverses administracions. Malgrat els esforços legislatius i administratius, la insuficiència de mitjans ha alentit l'avanç cap a un compliment òptim dels estàndards de transparència en algunes àrees. La formació i la sensibilització dels empleats públics continuen sent una tasca pendent per a garantir una administració més proactiva i eficient en l'aplicació de la normativa.

En conclusió, la Llei 19/2014 ha marcat una fita en la governança pública a Catalunya, i la seua influència s'ha estès a altres comunitats autònomes i ha inspirat el desenrotllament de normatives pròpies en matèria de transparència i bon govern. Si bé ha aconseguit avanços significatius cap a una administració més oberta i responsable, continua havent-hi marge per a millorar la implementació de la Llei, especialment pel que fa a la igualtat d'aplicació en les diverses administracions i la dotació de recursos. Només amb la superació d'estos obstacles serà possible aconseguir un nivell òptim de transparència i participació ciutadana en tots els nivells de l'Administració pública catalana i, per extensió, en la resta de les comunitats autònomes que han adoptat esta legislació com a model.

6 Referències

- Alonso Magdaleno, María Lorena, i García García, Jesús. (2014). Evaluación de la transparencia municipal en el Principado de Asturias. *Auditoría pública: Revista de los Órganos Autónomos de Control Externo*, 64, 75-86.
- Ayala González, Rafael. (2018). El sistema de transparencia en Castilla-La Mancha. *Consultor de los ayuntamientos y de los juzgados: Revista técnica especializada en administración local y justicia municipal*, 4, 147-159.
- Beltrán Aguirre, Juan Luis. (2018). Ley Foral 5/2018, de 17 mayo, de Transparencia, acceso a la información pública y buen gobierno y el Consejo de Transparencia de Navarra. Dins Antonio Troncoso Reigada (dir.), *Transparencia pública y Comunidades Autónomas* (p. 355-400). Tirant lo Blanch.
- Bernadí Gil, Xavier. (2015). Una visió general de la Llei 19/2014, del 29 de desembre, de transparència, accés a la informació pública i bon govern. *Activitat Parlamentària*, 28 (monogràfic sobre transparència, accés a la informació i bon govern), 53-71.
- Bosch Grau, Joaquim. (2022). *La patria en la cartera: pasado y presente de la corrupción en España*. Ariel España.
- Carpintero Suárez, Alicia, García López, Rubén, i Lobato Gómez, Jesús Miguel. (2018). La Ley 3/2015, de 4 de marzo, de Transparencia y Participación Ciudadana de Castilla y León y el Procurador del Común de

- Castilla y León. Dins Antonio Troncoso Reigada (dir.), *Transparencia pública y Comunidades Autónomas* (p. 207-276). Tirant lo Blanch.
- Castellanos Claramunt, Jorge. (2020). *Participación ciudadana y buen gobierno democrático: posibilidades y límites en la era digital*. Marcial Pons.
- Colás Tenas, Jesús, i Beltrán Gómez, Ana Isabel. (2018). La Ley 8/2015, de 25 de marzo, de Transparencia de la Actividad Pública y Participación Ciudadana de Aragón y el Consejo de Transparencia de Aragón. Dins Antonio Troncoso Reigada (dir.), *Transparencia pública y Comunidades Autónomas* (p. 277-316). Tirant lo Blanch.
- González-Juliana Muñoz, Álvaro. (2024). La transparencia como instrumento de control ciudadano sobre las funciones administrativas ejercidas por particulares en Cataluña. *Revista Digital de Derecho Administrativo*, 32, 147-170.
- Guichot Reina, Emilio, i Barrero Rodríguez, Concepción. (2022). *El derecho de acceso a la información pública en la Región de Murcia*. DM.
- Larach del Castillo, Catalina Ana. (2015). Transparencia y buen gobierno en España. *Revista Digital de Derecho Administrativo*, 13, 255-268.
- Mir i Bagó, Josep. (2017). Disposición adicional primera. Regulaciones especiales del Derecho de Acceso a la Información Pública. Dins Antonio Troncoso Reigada (dir.), *Comentario a la ley de transparencia, acceso a la información pública y buen gobierno* (p. 1769-1802). Civitas.
- Montero Caro, María Dolores. (2021). Análisis de la transparencia en Andalucía: aplicación efectiva de la Ley 1/2014, de 24 de junio, de Transparencia Pública de Andalucía y propuestas de mejora. Dins Andrés Boix Palop y Jorge Castellanos Claramunt (coord.), *Transparencia y comunidades autónomas: una perspectiva multinivel* (p. 247-284). Tirant lo Blanch.
- Montero Caro, María Dolores. (2023). La consolidación de la transparencia como principio extraestatutario en la Comunitat Valenciana: a propósito de la Ley 1/2022, de 13 de abril, de transparencia y buen gobierno de la Comunitat Valenciana. Dins Jorge Castellanos Claramunt (coord.), *Balance y análisis tras 40 años del Estatuto de Autonomía de la Comunitat Valenciana* (p. 85-108). Tirant lo Blanch.
- Otero Parga, Milagros María, De Andrés Alonso, Fernando Luis, i González Moreno, Beatriz. (2018). La Ley 1/2016, de 18 de enero, de transparencia y buen gobierno de Galicia y el Valedor do Pobo. Dins Antonio Troncoso Reigada (dir.), *Transparencia pública y Comunidades Autónomas* (p. 317-354). Tirant lo Blanch.
- Rams Ramos, Leonor. (2018). La legislación de transparencia del País Vasco y la Comisión Vasca de Acceso a la Información Pública. Dins Antonio Troncoso Reigada (dir.), *Transparencia pública y Comunidades Autónomas* (p. 419-446). Tirant lo Blanch.
- Rodríguez-Drincourt Álvarez, Juan Ramón. (2015). La Ley de transparencia de Canarias. *Revista General de Derecho Constitucional*, 20.
- Segura Ginard, Lluís J. (2018). La Ley 4/2011, de 31 de marzo, de la buena administración y del buen gobierno de las Islas Baleares y la Comisión para la resolución de las reclamaciones en materia de acceso a la información pública de las Islas Baleares. Dins Antonio Troncoso Reigada (dir.), *Transparencia pública y Comunidades Autónomas* (p. 401-418). Tirant lo Blanch.
- Sola, Pol. (2013). Los casos de espionaje y corrupción llevan al juzgado a políticos de CiU, PSC y PP. Corresponsalías autonómicas (Cataluña). *Diario La Ley*, 8059.

Valle Escolano, Raquel. (2021). La eficacia de la normativa sobre transparencia: percepciones de los responsables municipales en España. *Gestión y Análisis de Políticas Públicas*, 27, 30-48. <https://doi.org/10.24965/gapp.i27.10872>

Vilalta Reixach, Marc. (2017). [La aplicación del Derecho de acceso a la información pública en Cataluña: balance de actuación de la Comisión de Garantía del Derecho de Acceso a la Información Pública](#). *GIGAPP Estudios Working Papers*, 4(60-65), 135-149.

Villoria Mendieta, Manuel. (2015). La corrupción en España. *Servicios Sociales y Política Social*, 108 (número sobre les preocupacions ciutadanes i les respostes des del treball social), 77-100.