

---

# El govern obert

---

PID\_00263127

Agustí Cerrillo i Martínez

---

Temps mínim de dedicació recomanat: 3 hores

---



**Agustí Cerrillo i Martínez**

Catedràtic de Dret administratiu.  
Universitat Oberta de Catalunya.

Primera edició: febrer 2019  
© Agustí Cerrillo i Martínez  
Tots els drets reservats  
© d'aquesta edició, FUOC, 2019  
Av. Tibidabo, 39-43, 08035 Barcelona  
Disseny: Manel Andreu  
Realització editorial: Oberta UOC Publishing, SL

*Cap part d'aquesta publicació, incloent-hi el disseny general i la coberta, no pot ser copiada, reproduïda, emmagatzemada o transmesa de cap manera ni per cap mitjà, tant si és elèctric com químic, mecànic, òptic, de gravació, de fotocòpia o per altres mètodes, sense l'autorització prèvia per escrit dels titulars del copyright.*

# Índex

<b>Introducció.....</b>	<b>5</b>
<b>Objectius.....</b>	<b>6</b>
<b>1. El govern obert.....</b>	<b>7</b>
<b>2. La difusió d'informació pública.....</b>	<b>12</b>
<b>3. L'accés a la informació pública.....</b>	<b>16</b>
<b>4. La reutilització d'informació pública.....</b>	<b>19</b>
<b>5. Els límits en la transparència pública i la protecció de dades personals.....</b>	<b>23</b>
<b>6. La participació per mitjà de mitjans electrònics.....</b>	<b>27</b>
<b>Abreviatures.....</b>	<b>31</b>
<b>Bibliografia.....</b>	<b>32</b>



## **Introducció**

El govern obert persegueix enfortir les relacions entre les administracions públiques i la ciutadania per mitjà de la transparència i la participació mitjançant l'ús intensiu dels mitjans electrònics. El govern obert facilita que la ciutadania tingui un major coneixement de l'activitat pública, pugui incidir en el disseny, la implementació i l'avaluació de les polítiques públiques i controlar el desenvolupament de l'activitat pública per mitjà de la informació que posen a la seva disposició les administracions públiques.

En aquest mòdul, abordarem l'estudi dels instruments que preveu l'ordenament jurídic per a impulsar el govern obert. En particular, analitzarem de manera detallada la regulació de la difusió, l'accés i la reutilització de la informació pública.

## **Objectius**

- 1.** Aproximar-se al concepte de govern obert.
- 2.** Analitzar la regulació de la difusió, l'accés i la reutilització de la informació pública.
- 3.** Conèixer les funcions i els usos de la informació pública en la societat de la informació.
- 4.** Exposar les manifestacions principals de la participació ciutadana.

## 1. El govern obert

El govern obert persegueix enfortir les relacions entre les administracions públiques i la ciutadania per mitjà de la transparència i la participació ciutadana mitjançant l'ús intensiu dels mitjans electrònics. El govern obert facilita que les administracions públiques puguin escoltar les preferències de la ciutadania i aquesta pugui manifestar la seva opinió implicant-se en el disseny, la implementació i l'avaluació de les polítiques públiques.

En els darrers anys, el govern obert ha anat adquirint gran importància gràcies, entre altres elements, a l'extensió dels mitjans electrònics especialment de les tecnologies incloses sota l'etiqueta 2.0 que faciliten l'escolta activa i la participació ciutadana en les administracions públiques. Amb aquestes tecnologies, les administracions públiques poden aprofitar el coneixement i l'experiència de la ciutadania en el disseny, la implementació i l'avaluació de les polítiques públiques.

De totes maneres, el govern obert va més enllà de l'ús de la tecnologia en les relacions entre les administracions públiques i la ciutadania. També implica un canvi de valors en les administracions públiques impulsat per la innovació. En aquest sentit, com ha posat de manifest Noveck, que va ocupar un paper significatiu en el desenvolupament del govern obert de l'Administració pública nord-americana, «el govern obert és una estratègia innovadora per a canviar la forma com treballa el govern. Usant les tecnologies per a connectar el públic amb el govern i estar mútuament informats gràcies a l'*open data*, un govern busca suport en la solució de problemes. El resultat són institucions més eficaces i una democràcia més robusta».

El govern obert s'ha anat estenent en els darrers anys gràcies a un impuls polític important. De fet, sovint s'identifica el punt de partida del govern obert en el Memoràndum sobre transparència i govern obert adoptat pel President dels Estats Units Barack Obama el gener de 2009, en les primeres hores del seu mandat, en què afirmava el compromís de la seva administració en la creació d'un nivell sense precedents d'obertura del Govern mitjançant un sistema de transparència, participació i col·laboració per a enfortir la democràcia i promoure l'eficiència i l'eficàcia en el Govern. A partir de llavors, s'han anat multiplicant les iniciatives en la matèria impulsant programes, plans i mesures de govern obert, fins a l'extrem que s'ha afirmat que «el govern obert està entrant en una nova fase i convertint en una agenda global important».

### Lectura recomanada

Vegeu Cruz-Rubio, 2014.

### Lectura recomanada

Vegeu sobre això, Cotino Hueso, 2013.

### Lectura recomanada

Vegeu Noveck, 2011.

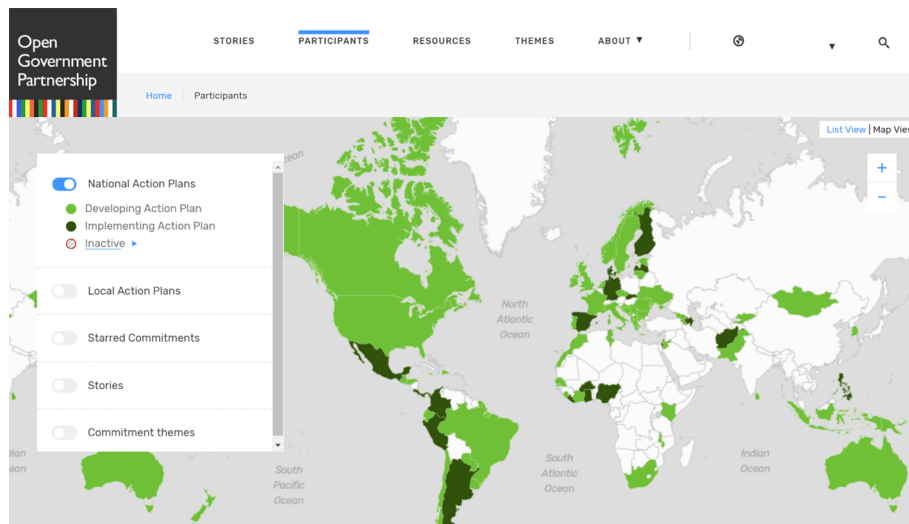
### Aliança pel govern obert

L'Aliança pel govern obert (*Open Government Partnership*) és una iniciativa voluntària a nivell internacional que persegueix fixar compromisos dels governs amb la seva ciutadania per a promoure la transparència, donar poder a la ciutadania, combatre la corrupció i utilitzar els mitjans electrònics per a millorar la governança.

### Lectura recomanada

Vegeu Lee i Kwak, 2012.

## Països que disposen de plans d'acció nacional



Font: Open Government Partnership.

### **Tercer Pla de govern obert d'Espanya**

En el marc d'aquesta iniciativa, Espanya ha impulsat tres plans d'acció amb mesures per a impulsar el govern obert. En l'actualitat, hi ha en vigor el tercer Pla de govern obert per al període 2017-2019.

El tercer Pla de govern obert té tres objectius bàsics:

- 1) Potenciar els mecanismes de participació i diàleg amb la societat civil, procurant que les accions de govern obert responguin a les necessitats reals dels ciutadans.
- 2) Assegurar la cooperació interadministrativa entre els diferents nivells d'Administració (estatal, autonòmica i local) que propiciïn iniciatives conjuntes de govern obert d'acord amb la realitat de l'Estat espanyol.
- 3) Enfortir els fonaments del govern obert i assentar les bases que permetin l'adopció de mesures més enllà del tercer Pla.

El tercer Pla de govern obert d'Espanya conté vint mesures estructurades al voltant de cinc grans eixos: col·laboració, participació, transparència, rendició de comptes i formació.



## Mesures del tercer Pla de govern obert

1) COLABORACIÓN	
1.1	CREACIÓN DE UN FORO SOBRE GOBIERNO ABIERTO
1.2	COMISIÓN SECTORIAL DE GOBIERNO ABIERTO
1.3	PROMOCIÓN DE LA RED DE ENTIDADES LOCALES DE TRANSPARENCIA Y PARTICIPACIÓN CIUDADANA
1.4	APOYO A INICIATIVAS DE GOBIERNO ABIERTO EN EL EXTERIOR
2) PARTICIPACIÓN	
2.1	ESPACIO PARTICIPATIVO WEB SOBRE GOBIERNO ABIERTO
2.2	OBSERVATORIO DE PARTICIPACIÓN-FASE DIAGNÓSTICO Y RECOMENDACIONES
2.3	PRESUPUESTOS PARTICIPATIVOS
2.4	PARTICIPACIÓN DE LOS JÓVENES EN POLÍTICAS PÚBLICAS
3) TRANSPARENCIA	
3.1	MEJORA DEL PORTAL DE TRANSPARENCIA Y EL DERECHO DE ACCESO
3.2	PROGRAMA DE APERTURA DE LA INFORMACION Y SU REUTILIZACION
3.3	CARPETA CIUDADANA
3.4	SISTEMA ARCHIVE
3.5	DESARROLLO REGLAMENTO LEY TRANSPARENCIA
4) RENDICIÓN DE CUENTAS	
4.1	IMPULSAR LOS DATOS ABIERTOS COMO INSTRUMENTO PARA UNA JUSTICIA ABIERTA EN ESPAÑA
4.2	AMPLIAR LOS CONTENIDOS DE LA CENTRAL ECONOMICA-FINANCIERA
4.3	MEJORA DE LA CALIDAD DE LOS DATOS INMOBILIARIOS MEDIANTE LA COORDINACIÓN DEL CATASTRO Y DEL REGISTRO DE LA PROPIEDAD
4.4	INFORMACIÓN SOBRE VIOLENCIA DE GÉNERO
5) FORMACIÓN	
5.1	FORMACIÓN DE EMPLEADOS PÚBLICOS
5.2	SENSIBILIZACIÓN Y FORMACIÓN DE LA SOCIEDAD CIVIL
5.3	EDUCACIÓN EN GOBIERNO ABIERTO

Font: Ministeri de Política Territorial i Funció Pública.

A més d'aquest pla, diverses comunitats autònomes han elaborat el seu propi pla de govern obert (Catalunya, Regió de Múrcia, País Basc).

### Pla de govern obert de la Generalitat de Catalunya

El Pla de govern obert 2017-2018 de l'Administració de la Generalitat de Catalunya té per objectiu ampliar la política de transparència duta a terme des de l'entrada en vigor de la Llei 19/2014, de 29 de desembre. S'estructura al voltant de cinc àmbits d'actuació: transparència, dades obertes, bon govern, participació ciutadana i canvi cultural, i es concreta en més de cent actuacions.

Els objectius del Pla de govern obert 2017-2018 són els següents:

- 1) Apoderar la ciutadania per mitjà de l'accés a la informació pública.
- 2) Facilitar la comprensió i l'anàlisi de la informació pública, fent-la més didàctica.
- 3) Fomentar la generació de valor social mitjançant l'ús de dades obertes.
- 4) Assegurar el comportament ètic de l'Administració pública i tots els agents que hi contribueixen.
- 5) Impulsar eines i processos que permetin assegurar la qualitat dels serveis públics.
- 6) Fomentar la participació de la ciutadania en l'elaboració de les polítiques públiques.
- 7) Apoderar la societat civil per a incidir en les decisions públiques.

#### Web recomanada

Aprovat per l'Acord GOV/53/2017, de 25 d'abril, pel qual s'aprova el **Pla de govern obert de la Generalitat de Catalunya 2017-2018**. Vegeu més informació a: <http://governobert.gencat.cat/ca/que-es/Pla-de-govern-obert/>.

8) Implementar una estratègia de difusió del coneixement sobre el govern obert.

9) Avançar cap al sistema de govern obert des de l'interior de l'organització.

Els principis i els mecanismes de govern obert s'han anat recollint en diverses normes.

En aquesta direcció, la Llei 4/2013, de 21 de maig, de govern obert d'Extremadura defineix el govern obert com<sup>1</sup>:

«aquell que és capaç d'entaular una conversa permanent amb els ciutadans amb la finalitat d'escoltar el que diuen i sol·liciten, que pren les seves decisions centrant-se en les necessitats i les preferències d'aquests, que facilita la participació i la col·laboració de la ciutadania en la definició de les seves polítiques i en l'exercici de les seves funcions, que proporciona informació i comunica allò que decideix i fa de forma transparent, que se sotmet a criteris de qualitat i de millora contínua i que està preparat per a retre comptes i assumir la seva responsabilitat davant els ciutadans a què ha de servir».

<sup>(1)</sup>També vegeu la Llei 3/2015, de 4 de març, de transparència i participació ciutadana de Castella i Lleó o la Llei 8/2015, de 25 de març, de transparència de l'activitat pública i participació.

Per la seva banda, la Llei 19/2014, de 29 de desembre, de transparència, accés a la informació pública i bon govern entén «el govern obert com un sistema d'actuació i gestió dels afers públics que fa possible un diàleg permanent entre l'Administració i els ciutadans, la participació i la col·laboració d'aquests en la definició de les polítiques públiques i una millor transparència en la rendició de comptes i l'exigència de responsabilitats».

Aquesta norma també concreta les mesures per a fomentar el govern obert, entre les quals destaquen les següents<sup>2</sup>:

<sup>(2)</sup>Article 65 Llei 19/2014.

- 1) El diàleg permanent entre l'Administració pública i els ciutadans.
- 2) La presa de decisions públiques tenint en compte les necessitats i les preferències manifestades pels ciutadans.
- 3) La participació i la col·laboració ciutadana en la definició de les polítiques públiques més rellevants, de caràcter general i sectorial.
- 4) La transparència i la informació pública com a marc de referència per a fer possible l'efectivitat del govern obert.
- 5) La millora continuada de la qualitat dels serveis.
- 6) L'avaluació permanent de la gestió administrativa i dels processos de participació, per mitjà d'indicadors objectius, l'establiment dels quals ha de garantir la participació d'experts independents i dels ciutadans.
- 7) La rendició de comptes i l'assumpció de responsabilitat davant els ciutadans derivada de les decisions adoptades.

La transparència pública és el primer pilar del govern obert. La transparència persegueix facilitar que la ciutadania tingui un coneixement efectiu del que succeeix en el si de les oficines públiques. A més, la transparència té altres finalitats com es desprèn de la lectura del preàmbul de la Llei 19/2013, de 9 de desembre, de transparència, accés a la informació pública i bon govern:

«Només quan l'acció dels responsables públics se sotmet a escrutini, quan els ciutadans poden conèixer com es prenen les decisions que els afecten, com es gestionen els fons públics o amb quins criteris actuen les nostres institucions podem parlar de l'inici d'un procés en què els poders públics comencen a respondre a una societat que és crítica, exigent i que demana participació dels poders públics.

Els països amb nivells més alts en matèria de transparència i normes de bon govern disposen d'institucions més fortes, que afavoreixen el creixement econòmic i el desenvolupament social. En aquests països, els ciutadans poden jutjar millor i amb més criteri la capacitat dels seus responsables públics i decidir en conseqüència. Permetent una millor fiscalització de l'activitat pública es contribueix a la regeneració democràtica necessària, es promou l'eficiència i l'eficàcia de l'Estat i s'afavoreix el creixement econòmic».

La participació és el segon pilar del govern obert. La participació persegueix canalitzar la intervenció de la ciutadania en el disseny, l'execució, el seguiment i el control de l'activitat de les administracions públiques.

## 2. La difusió d'informació pública

La transparència es canalitza per mitjà de diferents mecanismes: la difusió d'informació pública (transparència activa), l'accés a la informació pública (transparència passiva) i la reutilització de la informació pública (transparència col·laborativa).

La difusió d'informació pública consisteix en la posada a disposició de la ciutadania d'informació per part de les administracions públiques, generalment mitjançant internet.

L'extensió dels mitjans electrònics ha incrementat significativament la informació que les administracions públiques difonen per mitjà d'internet.

### La transparència de les administracions públiques espanyoles

Segons l'ONG Transparència Internacional, la puntuació mitjana en matèria de transparència aconseguida pels 110 ajuntaments espanyols avaluats ha estat de 89,7 (sobre 100) el 2017, enfront de la de 70,9 que van obtenir el 2012 i el 85,2 el 2014 (ITA 2017).

Pel que fa a les comunitats autònomes, la puntuació mitjana obtinguda ha estat de 94,0 (sobre 100) el 2017, per sobre dels 79,9 punts obtinguts el 2012 i dels 88,6 el 2014.

Les administracions públiques han de publicar de forma periòdica i actualitzada la informació, el coneixement de la qual sigui rellevant per a garantir la transparència de la seva activitat relacionada amb el funcionament i control de l'actuació pública<sup>3</sup>.

Aquesta obligació no correspon únicament a les administracions i institucions públiques. A més de les institucions públiques, altres entitats que també han de difondre la informació sobre els contractes públics<sup>4</sup> són aquelles que durant el període d'un any perceben una quantitat superior a 100.000 euros o quan almenys un 40% del total dels seus ingressos anuals tinguin caràcter d'ajuda o subvenció pública, sempre que aquesta quantitat sigui superior a 5.000 euros

D'acord amb la Llei 19/2013, de 9 de desembre, les administracions públiques han de difondre, com a mínim, informació pel que fa a<sup>5</sup>:

1) **Informació institucional, organitzativa i de planificació.** Les administracions públiques han de difondre informació sobre les funcions que desenvolupen les administracions públiques i els plans i programes anuals i plurianuals.

#### Accés a la informació per mitjà d'internet

L'accés a la informació pública és un dels usos principals que la ciutadania fa d'internet. Segons el CIS, els ciutadans que han utilitzat internet en els tres últims mesos (74,8%), el 40,7% ho han fet per a efectuar gestions amb organismes de l'Administració mostrant-se molt o força satisfets (13,6 i 65,9%, respectivament) amb la informació que contenia la pàgina o la seu electrònica que van visitar (estudi 3212 de maig de 2018).

<sup>(3)</sup>A més de les administracions públiques, altres subjectes tenen obligacions de transparència. Vegeu sobre això els articles 2, 3 i 4 de l'LTAIBG.

<sup>(4)</sup>Article 3 LTAIBG.

<sup>(5)</sup>Articles 6-8 LTAIBG.

**2) Informació de rellevància jurídica.** Les administracions públiques, en l'àmbit de les seves competències, han de publicar les directrius, instruccions, acords, circulars o respostes a consultes plantejades, els avantprojectes de llei i els projectes de decrets legislatius, els projectes de reglaments i les memòries i informes que conformen els expedients d'elaboració dels textos normatius.

**3) Informació econòmica, pressupostària i estadística.** Les administracions també han de difondre informació detallada quant als contractes públics, la relació dels convenis subscrits, les subvencions i ajuts públics concedits, els pressupostos, els comptes anuals, les retribucions percebudes anualment pels alts càrrecs, les resolucions d'autorització o reconeixement de la compatibilitat que afecten els empleats públics, les declaracions anuals de béns i activitats dels representants locals, la informació estadística necessària per a valorar el grau de compliment i qualitat dels serveis públics.

**4) Informació d'interès general.** A més de tota aquesta informació que han de difondre les administracions públiques per mitjans electrònics, una anàlisi dels portals i pàgines web de la majoria de les administracions públiques mostra que generalment també es difon molta altra informació d'interès per a la ciutadania.

L'obligació de difondre aquesta informació s'entén sense perjudici de l'aplicació de la normativa autonòmica corresponent o d'altres disposicions específiques que prevegin un règim més ampli en matèria de publicitat<sup>6</sup>. En aquesta direcció, les normes autonòmiques han anat ampliant i detallant el que preveu amb caràcter bàsic l'LTAIBG<sup>7</sup>.

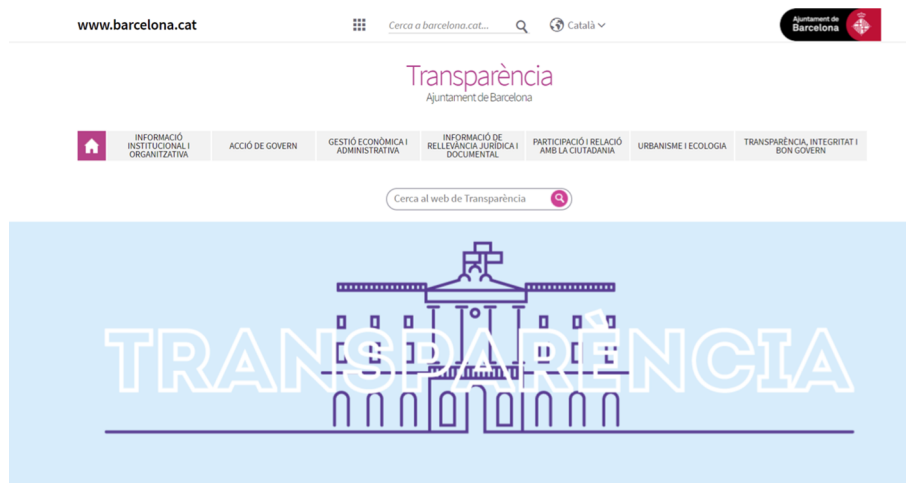
<sup>(6)</sup>Article 5.2 LTAIBG.

<sup>(7)</sup>Vegeu, per exemple, els articles 8 i seg. de la Llei 19/2014, de 29 de desembre.

La informació pública s'ha de difondre per mitjà de pàgines web o seus electròniques. En particular, la legislació de transparència ha previst que les administracions públiques difonguin la informació per mitjà de portals de transparència. No obstant això, únicament es concreten les característiques del portal de transparència de l'Administració general de l'Estat, que s'ha d'adequar als principis d'accessibilitat, interoperabilitat i reutilització.

Totes les lleis autonòmiques preveuen que la informació estarà disponible per mitjà d'un portal de transparència. Les diferents lleis preveuen sistemes diversos de com difondre la informació de tots els subjectes obligats encara que, en general, persegueixen la difusió d'informació no únicament de l'Administració autonòmica, per exemple, mitjançant la integració de la informació (Catalunya), per mitjà de la interoperabilitat i l'intercanvi de la informació (Aragó o Regió de Múrcia), mitjançant enllaços electrònics a la ubicació de la informació (Aragó) o per mitjà d'altres mecanismes de col·laboració (Comunitat Valenciana).

## Portal de transparència de l'Ajuntament de Barcelona



Font: <https://ajuntament.barcelona.cat/transparencia/>.

La informació que difonen les administracions públiques ha de ser de qualitat perquè pugui complir les finalitats previstes. Per a aconseguir aquestes finalitats, cal que la informació que es difongui sigui actualitzada, objectiva, útil i accessible. Així mateix, la seguretat i l'autenticitat de la seva autoria incideix en la qualitat de la informació, a més de la integritat del seu contingut. També es preveu que «la informació subjecta a les obligacions de transparència s'ha de publicar, en les corresponents seues electròniques o pàgines web, d'una manera clara, estructurada i entenedora per als interessats i, preferiblement, en formats reutilitzables. S'han d'establir els mecanismes adequats per a facilitar l'accessibilitat, la interoperabilitat, la qualitat i la reutilització de la informació publicada, i també la seva identificació i localització<sup>8</sup>».

### El funcionament dels portals de transparència

El Consell de Transparència i Bon Govern ha posat de manifest, en relació amb el portal de transparència de l'Administració general de l'Estat, les dificultats de trobar la informació d'interès per a la ciutadania per mitjà dels cercadors, atès que ha observat que «[l]a recerca de textos lliures resulta, de vegades, difícil, perquè el cercador és un cercador alfabètic i excessivament aferrat a la terminologia burocràtica. Així, si avui, per exemple, teclegem »inversió en carreteres 2016«, s'obtenen 25 resultats, començant pel currículum de D. Manuel Niño González, Secretari General d'Infraestructures, i finalitzant amb un *Estudio i Guía Metodológica sobre Ciudades Inteligentes*, passant per un informe sobre *L'esport femení espanyol en els Jocs Olímpics de 2016* o l'*Informe trimestral de seguimiento 2015-06* de la Comissió per a la Reforma de les Administracions Públiques (CORA)».

(Consell de Transparència i Bon Govern, 2017, pàg. 22)

El compliment de les obligacions de transparència exigeix un canvi en la forma com es gestiona, emmagatzema i recupera la informació per a facilitar no solament una major eficàcia i eficiència administrativa, sinó per a contribuir a l'increment de la transparència pública. En aquesta direcció, cal incorporar les obligacions de transparència dins el cicle de vida documental, de manera que es garanteixi l'accés efectiu de la ciutadania a la informació pública, permetent a més la traçabilitat dels documents fins a la font d'origen mitjançant la transparència per disseny.

<sup>(8)</sup> Article 5.4 LTAIGB.

#### Lectura recomanada

Vegeu Cerrillo i Martínez i Galán Galán, 2007.

També es necessari que les administracions públiques millorin els formats com es difon la informació per a facilitar que aquesta sigui més comprensible per la ciutadania.

Finalment, les administracions públiques han de garantir el compliment de les obligacions de difusió de la informació. Per a fer-ho, han previst diferents mesures tant les lleis de transparència com posteriorment les administracions públiques.

En primer lloc, el disseny d'un marc organitzatiu a què se li atribueixen les responsabilitats d'impulsar el compliment de les obligacions de transparència.

En segon lloc, la creació d'un organisme independent de garantia de les obligacions de transparència. No obstant això, com veurem posteriorment, generalment aquest organisme només té assignades competències respecte a la garantia del dret d'accés a la informació pública però no en relació amb la difusió de la informació pública.

En tercer lloc, l'obligació d'avaluar el compliment de la llei. Generalment, l'avaluació del compliment de la llei s'atribueix a l'organisme de garantia de les obligacions de transparència. No obstant això, en ocasions, l'avaluació també s'atribueix a les mateixes administracions públiques.

En quart lloc, la tipificació d'un règim sancionador. Algunes lleis autonòmiques de transparència, a diferència d'allò que succeeix a la legislació bàsica, han incorporat un règim sancionador respecte de l'incompliment de les obligacions de transparència aplicable als càrrecs i empleats públics, i a la resta de subjectes obligats.

### **Règim sancionador per l'incompliment de les obligacions de transparència**

La Llei 19/2014, de 29 de desembre, de transparència, accés a la informació pública i bon govern de Catalunya tipifica com a infracció molt greu en matèria de transparència, incomplir les obligacions i els deures de publicitat aplicant de forma manifestament injustificada els límits, donar informació parcial, o ometre o manipular informació rellevant amb l'objectiu d'influir en la formació de l'opinió ciutadana, facilitar informació relativa a les dades personals sense el consentiment, exprés i per escrit, de les persones afectades o ocultar l'existència d'informació pública per a impedir el seu coneixement i accés. La comissió d'infraccions molt greus pot comportar la imposició de sancions com ara la destitució del càrrec, una multa entre 6.001 i 12.000 euros o la inhabilitació per ocupar un alt càrrec durant un període entre un i cinc anys.

#### **Lectura recomanada**

Vegeu Síndic de Greuges, 2018.

### 3. L'accés a la informació pública

L'accés a la informació consisteix en la sol·licitud a una administració pública per part de qualsevol persona perquè se'ls mostri una determinada informació o se'ls faciliti una còpia de la mateixa. L'accés a la informació és un dret subjectiu que reconeix la legislació vigent<sup>9</sup>.

<sup>(9)</sup>Article 12 LTAIBG.

L'LTAIBG preveu que s'entén per informació pública «els continguts o documents, sigui quin sigui el seu format o suport, que estiguin en poder d'algun dels subjectes inclosos en l'àmbit d'aplicació d'aquest títol i que hagin estat elaborats o adquirits en l'exercici de les seves funcions<sup>10</sup>».

<sup>(10)</sup>Article 13 LTAIBG.

El dret d'accés a la informació s'exerceix mitjançant una sol·licitud que es pot presentar per qualsevol mitjà que permeti tenir constància de la identitat del sol·licitant, la informació que sol·licita, l'adreça de contacte –preferentment electrònica– i la modalitat que prefereixi per a accedir a la informació sol·licitada. El sol·licitant no està obligat a motivar la seva sol·licitud. Per a facilitar l'accés a la informació pública, la majoria d'administracions públiques estan posant a disposició de la ciutadania formularis electrònics de sol·licitud d'informació. Per a poder-los utilitzar, requereixen l'ús de sistemes de signatura electrònica, cosa que sovint s'acaba convertint en un fre a l'exercici del dret d'accés.

#### L'ús del dret d'accés a la informació pública

Pel que fa a l'Administració general de l'Estat, el 2017 es van presentar unes 3,3 sol·licituds per cada 1.000 habitants majors de 18 anys. En canvi, segons la informació disponible en els portals de transparència de les administracions autonòmiques, la mitjana de sol·licituds d'accés a la informació per cada 1.000 habitants majors de 18 anys va ser en aquest any de 0,16. Galícia (0,34) o la Comunitat de Madrid (0,30) estan molt per sobre de la mitjana, mentre que el País Basc (0,06) o la Rioja (0,03) estan molt per sota.

L'LTAIBG preveu diferents causes d'inadmissió de les sol·licituds:

- que facin referència a informació que estigui en curs d'elaboració o de publicació general<sup>11</sup>,
- que facin referència a informació que tingui caràcter auxiliar o de suport com ara la continguda en notes, esborranys, opinions, resums, comunicacions i informes interns o entre òrgans o entitats administratives<sup>12</sup>,
- que es refereixin a informació que, per a la divulgació, sigui necessària una acció prèvia de reelaboració<sup>13</sup>,
- que estiguin dirigides a un òrgan que la informació no estigui en el seu poder, quan es desconeixi el competent,
- que siguin manifestament repetitives o tinguin un caràcter abusiu no justificat amb la finalitat de transparència<sup>14</sup>.

<sup>(11)</sup>Vegeu els criteris interpretatius 7/2015 i 9/2015, de 12 de novembre, del Consell de Transparència i Bon Govern.

<sup>(12)</sup>Vegeu el criteri interpretatiu 6/2015, de 12 de novembre, del Consell de Transparència i Bon Govern.

<sup>(13)</sup>Vegeu el criteri interpretatiu 7/2015, de 12 de novembre, del Consell de Transparència i Bon Govern.

<sup>(14)</sup>Vegeu el criteri 3/2016, de 14 de juliol, del Consell de Transparència i Bon Govern.



En la tramitació del procediment s'ha de concedir un termini a terceres persones, els drets o interessos dels quals es puguin veure afectats per l'accés a la informació.

El procediment es resoldrà i notificarà en el termini màxim d'un mes des de la recepció de la sol·licitud per l'òrgan competent per resoldre. En el cas que la resolució denegui l'accés, concedeixi l'accés parcial o mitjançant una modalitat diferent de la sol·licitada s'ha de motivar. Transcorregut el termini sense que s'hagi dictat i notificat la resolució s'ha d'entendre desestimada.

### **Silenci negatiu**

Malgrat que l'LTAIBG preveu el caràcter negatiu del silenci, algunes comunitats autònomes com ara Aragó, Catalunya o Navarra van preveure el caràcter positiu del silenci en les seves respectives lleis de transparència.

La sentència del Tribunal Constitucional de 4 d'octubre de 2018 ha considerat que el legislador autonòmic no té competència per preveure-ho:

«Per l'exposat, es pot concloure que l'art. 20.4 de l'LTAIBG, quan estableix el silenci negatiu com a resposta a la passivitat de l'Administració, ha estat dictat legítimament a l'empara dels principis o normes que s'insereixen en la competència exclusiva de l'Estat relativa a l'establiment del "procediment administratiu comú" (art. 149.1.18a CE). Aquesta conclusió suposa que rebutgem els arguments exposats per la representació processal del senyor Amadeo Santacruz Blanc, que justifica el silenci positiu establert en l'LTPC, en la competència de la comunitat autònoma d'Aragó de disposar de normes pròpies en matèria de funcionament de les administracions aragoneses o en la fixació d'un règim més favorable per al dret d'accés, ja que la previsió de l'art. 31.2 LTPC s'estaria endinsant en criteris sobre l'estructura general del procediment administratiu la competència del qual correspon exclusivament al legislador estatal, ex art. 149.1.18a CE (STC 166/2014, FJ 6)» (Fonament jurídic 5).

Com a mecanisme de garantia del dret d'accés a la informació pública, l'LTAIBG preveu que contra tota resolució expressa o presumpta en matèria d'accés a la informació es pot interposar, amb caràcter potestatiu i previ a la impugnació en via contenciosa administrativa, una reclamació davant el Consell de Transparència i Bon Govern o òrgan independent que determinin les comunitats autònomes. Aquesta reclamació es pot interposar en el termini d'un mes i s'ha d'ajustar al que disposa l'LPACAP, donant-se tràmit d'audiència a les persones que puguin resultar afectades per l'accés. El termini màxim per a resoldre i notificar la resolució serà de tres mesos, transcorregut el qual, la reclamació s'entendrà desestimada.

El Consell de Transparència i Bon Govern és un organisme públic amb autonomia i plena independència en el compliment dels seus fins adscrits al Ministeri d'Hisenda i Administracions Públiques.

El Consell de Transparència i Bon Govern està compost per la Comissió de Transparència i Bon Govern i el President del Consell de Transparència i Bon Govern. La Comissió està formada pel President, un diputat, un senador, un representant del Tribunal de Comptes, un representant del Defensor del Poble; un representant de l'Agència Espanyola de Protecció de Dades; un represen-

#### **Lectura recomanada**

Vegeu, en general, Guichot Reina, 2014; García Costa, 2014.

tant de la Secretaria d'Estat d'Administracions Públiques i un representant de l'Autoritat Independent de Responsabilitat Fiscal. Per la seva banda, el President del Consell de Transparència i Bon Govern és nomenat per un període no renovable de cinc anys pel Govern, entre persones de prestigi reconegut i competència professional després que la persona proposada per al càrrec comparegui davant la comissió corresponent del Congrés dels Diputats.

Algunes comunitats autònomes han assumit aquesta competència i han creat òrgans o organismes independents a què han atribuït la funció de resoldre les reclamacions i també altres funcions com ara avaluar el compliment de les obligacions de transparència o la protecció de les dades personals. En alguns casos, se'ls han atribuït funcions de mediació per a la resolució dels conflictes que puguin sorgir en matèria d'accés a la informació pública (Catalunya).

### **Òrgans autonòmics de garantia del dret d'accés a la informació pública**

Comissió Basca d'Accés a la Informació Pública; Comissió de Garantia del Dret d'Accés a la Informació Pública; Valedora de Pobo-Comissionada de la Transparència a Galícia; Consell de Transparència i Protecció de Dades d'Andalusia; Consell de Transparència de la Regió de Múrcia; Consell de Transparència, Accés a la Informació i Bon Govern de València; Consell de Transparència d'Aragó; Comissionat de Transparència i Accés a la Informació Pública de Canàries; Consell de Transparència de Navarra; Comissió per a la resolució de les reclamacions en matèria d'accés a la informació pública de les Illes Balears i Procurador del Comú de Castella i Lleó. Està prevista la creació del Consell de Transparència i Bon Govern del Principat d'Astúries. A més, les diputacions forals de Guipúscoa i Biscaia també han creat la seva comissió independent de reclamacions en matèria de transparència (vegeu l'anàlisi comparada a Mir Puigpelat, 2017).

## 4. La reutilització d'informació pública

El govern obert es basa en l'apertura de dades i la seva reutilització. En efecte, l'accés lliure i gratuït a la informació pública afavoreix la participació i la col·laboració ciutadana per mitjà de la reutilització de la informació pública.

La reutilització consisteix en l'ús de documents que estan en poder de les administracions i organismes del sector públic, per part de persones físiques o jurídiques, amb finalitats comercials o no comercials, sempre que aquest ús no constitueixi una activitat administrativa pública, ni tampoc l'intercanvi de documents entre les administracions públiques en l'exercici de les funcions públiques que tinguin atribuïdes<sup>15</sup>. En particular, pot ser objecte de reutilització qualsevol informació, sigui quin sigui el seu suport i forma d'expressió, elaborada o custodiada per les administracions públiques i organismes públics. No obstant això, l'LRISP exclou del règim previst de reutilització els documents que no siguin accessibles, el coneixement dels quals requereixi una legitimitat especial i els continguts públics creats, per exemple, per entitats de radiodifusió o entitats educatives.

<sup>(15)</sup>Article 3 LRISP.

L'LRISP recull l'obligació d'autoritzar la reutilització dels documents per part de les administracions i organismes del sector públic, atès que preveu que «els documents de les administracions públiques i organismes del sector públic són reutilitzables en els termes que preveu aquesta Llei» remetent-se als règims determinats per cada administració pública<sup>16</sup>.

<sup>(16)</sup>Article 4 LRISP.

L'LRISP defineix tres modalitats de reutilització, entre les quals pot optar cada administració pública quan defineix el règim jurídic específic de la reutilització de la informació:

- Reutilització sense subjecció a condicions.
- Reutilització amb subjecció a condicions establertes en llicències tipus, que han d'estar disponibles en format digital i han de ser processables de manera electrònica.
- Reutilització amb sol·licitud prèvia, que pot incorporar condicions en una llicència. Aquesta llicència ha de reflectir, almenys, la informació relativa a la finalitat concreta, comercial o no comercial, per la qual es concedeix la reutilització, la durada de la llicència, les obligacions del beneficiari i de l'organisme concedent, les responsabilitats d'ús i les modalitats financeres, per la qual cosa s'ha d'indicar el caràcter gratuït o, si escau, la contraprestació econòmica aplicable.

Les condicions incorporades en les llicències han de ser clares, justes i transparents, no poden restringir les possibilitats de reutilització ni limitar la competència, no poden ser discriminatòries per categories comparables de reutilització i tampoc no poden contenir acords exclusius.

Aquestes condicions poden referir-se als aspectes següents:

- que el contingut de la informació, incloent les seves metadades, no sigui alterat,
- que no es desnaturalitzi el sentit de la informació,
- que se citi la font,
- que s'esmenti la data de la darrera actualització,
- que s'esmenti la finalitat o finalitats concretes per a les quals és possible la reutilització futura de les dades quan la informació contingui dades de caràcter personal.

En particular, resulta d'interès assenyalar que entre les condicions de la reutilització es pot preveure la prohibició de revertir el procediment de dissociació mitjançant l'addició de noves dades obtingudes d'altres fonts quan la informació, tot i ser facilitada de forma dissociada, contingui elements suficients que puguin permetre la identificació dels interessats en el procés de reutilització<sup>17</sup>.

(17) Article 8.f) LRISP.

Mitjançant l'apertura de les dades públiques s'afavoreix la reutilització de la informació pública, atès que es facilita la creació d'informació i l'oferta de nous serveis de valor afegit basats en les dades difoses per les administracions públiques. En aquesta direcció, la Comissió Europea, afirma que:

«[...] l'impuls cap a la utilització de dades obertes està cobrant força en diversos Estats membres, els quals estan adoptant aquest concepte per raons de transparència, eficiència administrativa i potencial econòmic de la reutilització». (Comissió Europea, 2011)

Les dades públiques que es posen a disposició de la ciutadania han de complir determinades característiques que persegueixen garantir que es puguin reutilitzar fàcilment per a generar noves informacions o serveis que, en última instància, poden incrementar la transparència de les administracions públiques.

#### Lectura recomanada

Vegeu Cerrillo i Martínez, 2014.

Les dades obertes es caracteritzen, des d'un punt de vista tècnic, per ser processables electrònicament i, des del punt de vista jurídic, per l'absència de restriccions que limitin la seva reutilització (propietat intel·lectual, dades personals, etc.). D'acord amb la *Sunlight Foundation*, les dades obertes són aquelles dades completes, primàries, oportunes, accessibles de forma física i electrònica, processables electrònicament, no discriminatòries, que fan servir estàndards oberts en la difusió, sense llicència, permanents i sense costos.

#### Web recomanada

Vegeu: <https://sunlightfoundation.com/wp-content/uploads/2016/11/Ten-Principles-for-Opening-Up-Government-Data.pdf> (darrera consulta: abril 2017).

L'LRISP, després de la modificació operada per la Llei 18/2015, de 9 de juliol, disposa que

«2. Les administracions i organismes del sector públic han de facilitar els seus documents en qualsevol format o llengua preexistent, però també han de procurar, sempre que això sigui possible i apropiat, proporcionar-los en format obert i llegible per màquines, d'acord amb el que preveu l'apartat anterior, conjuntament amb les seves metadades i amb els nivells més elevats de precisió i desagregació. Tant el format com les metadades, en la mesura del possible, han de complir estàndards i normes formals obertes».

D'aquesta manera, l'LRISP preveu que quan sigui possible les administracions públiques han de facilitar les dades obertes per a facilitar la seva reutilització. De tota manera, tot i la dicció d'aquest precepte és important tenir present que, si bé les administracions públiques han de tractar de difondre les seves dades en format obert i promoure que la posada a disposició de les dades per a la seva reutilització es realitzi per mitjans electrònics i una plataforma multicanal, no tenen l'obligació de difondre les dades en aquest format.

Diverses normes autonòmiques preveuen que les administracions públiques han de promoure la difusió de les dades públiques en formats oberts (Castella - la Manxa, Galícia, Aragó, Regió de Múrcia, Andalusia i Extremadura). Així mateix, disposen la creació de portals de dades obertes o de seccions específiques en els portals de transparència amb la finalitat d'afavorir la reutilització (Castella - la Manxa i Aragó). També preveuen la creació de catàlegs d'informació reutilitzable (Galícia i La Rioja).

Portal de dades obertes de l'Administració de la Generalitat de Catalunya

The screenshot shows the 'Govern obert' portal of the Generalitat de Catalunya. The main navigation bar includes 'Inici', 'Què és', 'Transparència', 'Dades obertes', 'Participació ciutadana', 'Tràmits', 'Actualitat', and 'Contacte'. The 'Dades obertes' section is highlighted. Below the navigation, there is a search bar with the text 'Cerca al catàleg de dades obertes' and a 'Cerca' button. Two columns of datasets are displayed: 'Datsets més consultats' and 'Darrers datsets incorporats'. The 'Datsets més consultats' list includes 'Codi de conducta dels alts càrrecs. Agenda pública amb grups d'interès', 'Pressupost de la Generalitat de Catalunya', and 'Fosses comunes a Catalunya'. The 'Darrers datsets incorporats' list includes 'Mapa de les parcel·les agrícoles (SIGPAC) de la comarca Vall d'Aran 2018', 'Mapa de les parcel·les agrícoles (SIGPAC) del Vallès Occidental 2018', and 'Mapa de les parcel·les agrícoles (SIGPAC) del Vallès Oriental 2018'.

Font: [http://governobert.gencat.cat/ca/dades\\_obertes/](http://governobert.gencat.cat/ca/dades_obertes/).

L'LRISP estableix diferents infraccions com ara la desnaturalització del sentit de la informació, l'alteració del contingut de la informació o la reutilització de la documentació sense haver obtingut la corresponent llicència en els casos en què aquesta sigui requerida o incomplint les condicions imposades en la corresponent llicència o en la normativa reguladora aplicable. L'LRISP preveu que, per a les infraccions anteriors, es poden imposar diferents sancions de multa a més de la prohibició de reutilitzar documents sotmesos a llicència durant un període d'entre 1 i 5 anys, i amb la revocació de la llicència concedida. Aquest règim sancionador únicament és aplicable en relació amb l'Administració general de l'Estat.

L'evolució dels mitjans electrònics i, en particular, de les tecnologies recollides amb l'etiqueta Web 2.0, està facilitant que els ciutadans, més enllà de ser mers observadors i receptors de la informació pública, es converteixin en generadors i difusors de la mateixa.

En aquesta direcció Fung, Graham i Weil apunten que està emergint un nou estadi en relació amb els mecanismes de transparència en què els ciutadans faciliten i comparteixen la informació. Això porta a parlar de transparència col·laborativa com una nova generació de transparència que està emergint facilitada per l'ús dels mitjans electrònics en la mesura que els emprenedors, els activistes i els ciutadans, en general, inventen noves maneres de recollir, processar i difondre la informació del sector públic.

La transparència col·laborativa està estretament vinculada a la possibilitat que els ciutadans puguin reutilitzar la informació de les administracions públiques. La reutilització de la informació del sector públic permet que les empreses i la societat civil pugui afegir valor a la informació del sector públic oferint al mercat i, en general, a la societat, nova informació o serveis basats en aquesta. En efecte, en la reutilització no solament els empresaris sinó també la societat civil tenen un paper rellevant.

Finalment, pel que fa a la garantia de la reutilització de la informació pública, no hi ha amb caràcter bàsic cap mecanisme específicament previst per a això. Tanmateix, la Comissió de Garantia del Dret d'Accés a la Informació Pública ha considerat que els sol·licitants d'accés a la informació a qui es denegui la possibilitat de reutilitzar la informació puguin interposar una reclamació davant seu<sup>18</sup>.

#### Lectura recomanada

Vegeu Fung, Graham i Weil, 2007.

<sup>(18)</sup>Resolució 47/2018, de 23 de març.

## 5. Els límits en la transparència pública i la protecció de dades personals

L'LTAIBG disposa que la transparència pot ser limitada quan el coneixement o l'accés a la informació pugui suposar un perjudici a una sèrie de béns o drets.

En particular, l'LTAIBG identifica com a límits de la transparència pública les matèries següents<sup>19</sup>:

(19) Article 14 LTAIBG.

- la seguretat nacional;
- la defensa;
- les relacions exteriors;
- la seguretat pública;
- la prevenció, investigació i sanció dels il·lícits penals, administratius o disciplinaris;
- la igualtat de les parts en els processos judicials i la tutela judicial efectiva;
- les funcions administratives de vigilància, inspecció i control;
- els interessos econòmics i comercials;
- la política econòmica i monetària;
- el secret professional i la propietat intel·lectual i industrial;
- la garantia de la confidencialitat o el secret requerit en processos de presa de decisió;
- la protecció del medi ambient.

Així mateix, l'LTAIBG preveu que si la informació sol·licitada conté dades personals únicament es podrà autoritzar l'accés a determinades circumstàncies a què farem referència a continuació.

La concurrència d'un d'aquests béns o drets en la informació que es vulgui difondre o a què una persona vulgui accedir no determina en si mateix la impossibilitat del seu coneixement públic. En efecte, en l'aplicació dels límits, cal tenir en compte diversos elements.

En primer lloc, les administracions públiques no disposen de potestat discrecional per a denegar o limitar l'accés a la informació pública<sup>20</sup>.

(20) Vegeu sobre això el que preveu l'article 20.3 Llei 19/2014, de 29 de desembre, de transparència, accés a la informació pública i bon govern de Catalunya.

En segon lloc, la concurrència d'un interès o dret protegit per un límit, no suposa obligatòriament la denegació de l'accés a la informació pública. En aquesta direcció, el Consell de Transparència i Bon Govern i l'Agència Espanyola de Protecció de Dades recorden que «els límits no operen automàticament a favor de la denegació ni absolutament en relació amb els continguts<sup>21</sup>».

(21) Criteri interpretatiu 2/2015, de 24 de juny.

En tercer lloc, el perjudici ha de ser cert i inequívoc. Per a poder determinar el perjudici que el coneixement de la informació pugui generar, les administracions públiques poden utilitzar diferents criteris:

- **Test del dany:** l'Administració pública ha de valorar el mal que l'accés pot produir al bé o interès protegit pel límit. L'aplicació del límit ha de ser justificada i proporcionada al seu objecte i finalitat perseguida amb la protecció i atindrà a les circumstàncies del cas concret<sup>22</sup>.
- **Test de ponderació d'interessos:** l'Administració pública ha de ponderar si es dona un interès públic o privat superior que justifiqui l'accés.

<sup>(22)</sup>Article 14.2 LTAIBG.

La protecció de les dades personals constitueix, a la pràctica, la causa principal de denegació de l'accés a la informació pública.

Com a punt de partida, cal tenir present que l'RGPD reconeix que en la seva aplicació s'ha de tenir en compte el dret d'accés a la informació pública. En particular, amb caràcter general s'estableix que «les dades personals dels documents que estiguin en poder d'una autoritat pública o un organisme públic han de poder ser comunicades públicament per aquesta autoritat o organisme si així ho estableix el Dret de la Unió o els Estats membres aplicable a aquesta autoritat o organisme». Per a això, cal «conciliar l'accés del públic a documents oficials i la reutilització de la informació del sector públic amb el dret a la protecció de les dades personals i, per tant, poden establir la necessària conciliació amb el dret a la protecció de les dades personals<sup>23</sup>».

<sup>(23)</sup>Considerant 154 RGPD i article 86 RGPD.

L'equilibri entre la transparència i la protecció de dades és complex, com es desprèn de la lectura de la doctrina dels òrgans de garantia del dret d'accés a la informació pública (Cerrillo i Martínez, 2017a).

Les dades personals són aquella informació sobre una persona física identificada o identificable, és a dir, qualsevol persona física la identitat de la qual es pugui determinar, directament o indirectament, mitjançant un identificador, com ara un nom, un número d'identificació, dades de localització, un identificador en línia o un o diversos elements propis de la identitat física, fisiològica, genètica, psíquica, econòmica, cultural o social d'aquesta persona<sup>24</sup>.

<sup>(24)</sup>Article 4 RGPD.

Tanmateix, l'LTAIBG no denega l'accés a qualsevol informació que contingui una dada personal sinó que estableix uns criteris per a determinar si la informació que conté dades personals pot ser difosa o no:

- si la informació conté dades especialment protegides relatives a la ideologia, afiliació sindical, religió o creences podrà autoritzar l'accés si l'afectat ha manifestat el seu consentiment exprés i per escrit, llevat que hagi fet manifestament públiques les dades amb anterioritat a la sol·licitud d'accés;



- si la informació conté dades especialment protegides relatives a l'origen racial, a la salut i a la vida sexual inclou dades genètiques o biomètriques o relatives a la comissió d'infraccions penals o administratives, l'accés només es podrà autoritzar si l'afectat ha manifestat el seu consentiment exprés o si està emparat amb una norma amb rang de llei;
- si la informació conté dades personals però no estan especialment protegides, s'haurà de concedir l'accés prèvia ponderació entre l'interès públic en la difusió de la informació i els drets de l'afectat. En aquesta ponderació, es tindran en compte el menor perjudici derivat del transcurs del temps, la justificació de la sol·licitud, la condició d'investigador del sol·licitant i que l'accés es basi en fins històrics, científics o estadístics, el menor perjudici dels drets dels afectats perquè els documents únicament contenen dades merament identificadores, la major garantia dels drets de l'afectat en cas que les dades puguin afectar la seva intimitat o seguretat o es refereixin a menors d'edat;
- si la informació conté dades personals merament identificadores relacionades amb l'organització, funcionament o activitat de l'òrgan es concedirà l'accés a la informació tret que prevalgui la protecció de les dades sobre l'interès públic. Aquestes dades són aquelles que únicament faciliten informació per a determinar la identitat de la persona física (nom i cognoms, DNI, càrrec, telèfon, adreça de correu electrònic, ...) sempre que estiguin vinculades amb l'organització, funcionament o activitat de l'òrgan administratiu.

L'LTAIBG no fa cap menció específica a l'exercici del dret d'accés per a accedir a les dades personals del sol·licitant. Sobre això, cal tenir present que l'afectat pot exercir el dret d'accés previst a l'RGPD que va acompanyat del dret de rectificació i cancel·lació i compta amb la garantia davant l'agència de protecció de dades competent<sup>25</sup>.

<sup>(25)</sup>Article 15 i ss. RGPD. Vegeu també article 13 Orgànica 3/2018, de 5 de desembre, de Protecció de Dades Personals i garantia dels drets digitals.

<sup>(26)</sup>Article 15.5 LTAIBG.

Quan finalment es facilita l'accés a informació que conté dades personals és important tenir present que la normativa de protecció de dades personals serà d'aplicació al tractament posterior de les dades obtingudes per mitjà de l'exercici del dret d'accés<sup>26</sup>.

De totes maneres, la mateixa LTAIBG assenyala que, si es dissocien les dades personals de la informació sol·licitada de manera que no pugui ser possible la identificació dels afectats, no s'aplicaran aquests criteris. La dissociació de les dades personals és aquell tractament de dades personals de què la informació que s'obtingui no es pugui associar a una persona identificada o identificable, és a dir, que permeti obtenir una dada dissociada.

### **Tècniques d'anonimització**

La dissociació o anonimització persegueix eliminar o reduir al mínim els riscos de reidentificació de les dades anonimitzades mantenint la veracitat dels resultats del tractament d'aquestes, és a dir, a més d'evitar la identificació de les persones, les dades anonimitzades han de garantir que qualsevol operació o tractament que pugui ser realitzat amb posterioritat a l'anonimització no comporti una distorsió de les dades reals (vegeu sobre això les orientacions i garanties en els procediments d'anonimització de les dades personals de l'Agència Espanyola de Protecció de Dades de 2016).

L'anonimització es pot dur a terme utilitzant diferents tècniques. Segons el Dictamen 05/2014 sobre tècniques d'anonimització del grup de treball sobre protecció de dades de l'article 29, es poden utilitzar tècniques d'anonimització com ara l'aleatorització (addició de soroll, la permutació, la privacitat diferencial), la generalització (agregació, anonimat k, diversitat de proximitat) i la pseudonimització (xifrat de clau secreta, funció *hash*). No obstant això, aquestes tècniques poden generar riscos de singularització (possibilitat d'extreure de les dades registres que identifiquen una persona), vinculabilitat (capacitat de vincular dos o més registres d'una persona d'una o diverses bases de dades) o inferència (possibilitat de deduir el valor d'un atribut a partir dels valors de la resta d'atributs).

(Grup de Treball sobre protecció de dades de l'article 29, 2014)

Finalment, en la mesura que l'aplicació dels límits del dret d'accés s'ha de realitzar de forma proporcional al seu objecte i finalitat de protecció i atendre les circumstàncies del cas concret i ha de ser justificada, si un límit afecta únicament una part de la informació sol·licitada, es facilitarà l'accés restringit a aquelles dades que no es vegin afectades per aquest llevat que d'això en resulti una informació distorsionada o que no tingui sentit<sup>27</sup>.

<sup>(27)</sup>Article 16 LTAIBG.

## 6. La participació per mitjà de mitjans electrònics

La participació és el segon pilar de la contractació oberta.

La participació es tradueix en la intervenció de la ciutadania en el disseny, l'execució, el seguiment i el control de l'activitat de les administracions públiques. La participació també facilita la col·laboració ciutadana en el desenvolupament d'aquestes activitats, i també en el foment de la integritat pública i la prevenció dels conflictes d'interessos i la lluita contra la corrupció. D'aquesta manera, des de la perspectiva de la contractació oberta, la participació va més enllà de la intervenció en un procediment administratiu com a interessat o de la presentació de projectes a les licitacions públiques.

Portal de participació. Generalitat de Catalunya



Font: <https://participa.gencat.cat>.

La participació persegueix apropar les administracions públiques als interessos, l'experiència i els coneixements de la ciutadania. La participació té un impacte positiu en la millora de la confiança de la ciutadania en les administracions públiques. Així mateix, permet ajustar millor els procediments de presa de decisions a les necessitats socials. Al final, la participació ciutadana permet incrementar la implicació ciutadana en l'activitat de les administracions públiques i en les polítiques públiques (des del disseny fins al control, passant per l'execució i l'avaluació).

En aquesta direcció, la Llei 19/2014 reconeix que els ciutadans poden intervenir, de manera individual o col·lectiva, per mitjà d'entitats de caràcter representatiu, en la definició i l'aplicació de les polítiques públiques<sup>28</sup>. Alhora, l'Administració pública ha de fomentar la participació i la col·laboració ciutadana en la presa de decisions públiques i en el seguiment i l'avaluació de l'aplicació d'aquestes decisions.

<sup>(28)</sup>Article 66 Llei 19/2014.

Els mitjans electrònics poden contribuir significativament en la canalització de la participació ciutadana a les administracions públiques. A aquests efectes, les administracions públiques han d'habilitar canals i instruments de participació per mitjà dels portals de transparència o de les seves pàgines web.

### **Decidim Barcelona**

Decidim Barcelona és la plataforma digital de participació de l'Ajuntament de Barcelona. La plataforma digital és un conjunt de serveis de programari accessibles des de qualsevol terminal (ordinador, mòbil, tauleta o altres dispositius) connectats a internet seguint estàndards tecnològics oberts i interoperables. La plataforma es basa en els principis de transparència, traçabilitat, integritat, unicitat verificada segura, confidencialitat i accessibilitat.

En l'actualitat, altres municipis espanyols i europeus també estan utilitzant la plataforma Decidim (per exemple, Helsinki, Lille, Nancy, Pamplona o Terrassa).

Les administracions públiques també han d'establir procediments de participació i col·laboració ciutadana en l'elaboració de plans i programes de caràcter general i en la definició de les polítiques públiques més rellevants. La participació també s'ha de preveure en relació amb l'elaboració de disposicions generals.

A més dels canals mitjançant els quals es vehicula la participació ciutadana en la presa de decisions públiques, el govern obert també ha de permetre a la ciutadania fer arribar a l'Administració pública propostes, suggeriments i opinions sobre qualsevol assumpte en què aquesta sigui competent.

Una manifestació concreta de l'ús dels mitjans electrònics per a facilitar la participació ciutadana a les administracions públiques la trobem en els òrgans col·legiats.

Els òrgans col·legiats són aquells òrgans administratius formats per tres o més membres. Els òrgans col·legiats són una manifestació dels principis constitucionals de participació de la ciutadania en els assumptes públics i de coordinació entre les administracions públiques.

L'LRJSP aposta per la generalització de l'ús de mitjans electrònics perquè aquests es puguin constituir, celebrar les seves sessions, adoptar acords, elaborar i remetre les actes de les seves reunions. La integració completa dels mitjans electrònics en els òrgans col·legiats pot facilitar i fomentar la interacció i la participació dels membres dels òrgans col·legiats.

#### **Enlace recomendado**

[https://  
www.decidim.barcelona/](https://www.decidim.barcelona/)

#### **Lectura recomendada**

Podeu veure una anàlisi detallada a Cerrillo i Martínez, 2017b.

#### **Lectura recomendada**

Vegeu preàmbul LRJSP.

La legislació bàsica considera com a mitjans electrònics vàlids per a ésser usats pels òrgans col·legiats el telèfon, el correu electrònic, les audioconferències i les videoconferències. A més, els òrgans col·legiats també podran utilitzar qualsevol mitjà electrònic que garanteixi la identitat dels membres de l'òrgan, el contingut i integritat de les seves manifestacions, el moment en què es produeixen i la interactivitat i intercomunicació entre aquests en temps real. Així mateix, caldrà garantir la disponibilitat dels mitjans durant la sessió de l'òrgan.

#### La lectura de la regulació bàsica

La lectura de la regulació bàsica ens porta a descartar l'ús d'aquells mitjans electrònics que no permetin la relació entre els membres de l'òrgan col·legiat en temps real, per tant, no serien possibles les reunions asíncrones.

Els mitjans electrònics poden ser utilitzats per a la preparació de les sessions dels òrgans col·legiats (elaboració de l'ordre del dia, citació dels membres de l'òrgan col·legiat, difusió d'informació i documentació sobre els temes a tractar), el desenvolupament de les sessions (presentacions, deliberacions en sessions síncrones, difusió i gravació de les sessions), l'adopció dels acords pels òrgans col·legiats (còmput de quòrum, votació tant en sessions presencials com a distància), i també per a la documentació dels actes col·legiats (documentació dels acords de l'òrgan, redacció de l'acta i conformitat dels membres i certificació dels acords, difusió de l'activitat dels òrgans col·legiats).

L'LRJSP preveu que la convocatòria ha de contenir l'ordre del dia, la documentació necessària per a la deliberació quan sigui possible i les condicions en què se celebrarà la reunió. Així mateix, quan la reunió de l'òrgan se celebri per mitjà de mitjans electrònics, també ha d'indicar el sistema de connexió i, si s'escau, els llocs en què estiguin disponibles els mitjans electrònics necessaris per a poder assistir i participar a distància en la reunió. La convocatòria s'ha de remetre als membres de l'òrgan col·legiat per mitjans electrònics<sup>29</sup>.

<sup>(29)</sup>Article 17.3 LRJSP.

Quan finalitzi una reunió, el secretari de l'òrgan col·legiat aixecarà l'acta de cada sessió que se celebri en què s'indican els assistents, l'ordre del dia de la reunió, el lloc i l'hora en què s'hagi celebrat, els punts principals de les deliberacions desenvolupades i el contingut dels acords adoptats.

L'LRJSP introdueix com a novetat la possibilitat que les sessions que celebri l'òrgan col·legiat puguin ser gravades. En aquest cas, el secretari ha d'expedir un certificat de l'autenticitat i integritat del fitxer resultant de l'enregistrament. La certificació, el fitxer amb la gravació i els documents en suport electrònic que s'hagin utilitzat durant la sessió, podran acompanyar l'acta. Quan es gravi la sessió i l'enregistrament acompanyi l'acta, no caldrà que aquesta reculli els punts principals de les deliberacions<sup>30</sup>.

<sup>(30)</sup>Article 18 LRJSP.

Si l'òrgan col·legiat opta per la gravació de les sessions o si s'utilitzen documents en suport electrònic, s'han de conservar de manera que es garanteixi la integritat i autenticitat dels fitxers electrònics corresponents. Així mateix, s'ha de garantir l'accés a aquests fitxers electrònics per part dels membres de l'òrgan col·legiat.

Els acords dels òrgans col·legiats poden ser objecte de certificació. Aquesta certificació s'ha d'expedir per mitjans electrònics, llevat que l'interessat manifesti expressament el contrari i no tingui obligació de relacionar-se amb les administracions públiques per aquesta via<sup>31</sup>.

<sup>(31)</sup>Article 17.7 LRJSP.

## Abreviatures

**LTAIBG:** Llei 19/2013, de 9 de desembre, de transparència, accés a la informació pública i bon govern.

**LRISP:** Llei 37/2007, de 16 de novembre, de reutilització de la informació del sector públic.

**LRJSP:** Llei 40/2015, d'1 d'octubre, de règim jurídic del sector públic.

**RGPD:** Reglament (UE) 2016/679 del Parlament Europeu i del Consell, de 27 d'abril de 2016, relatiu a la protecció de les persones físiques pel que fa al tractament de les dades personals i a la lliure circulació d'aquestes dades, i pel qual es deroga la Directiva 95/46/CE (Reglament general de protecció de dades).

## Bibliografia

**Cerrillo i Martínez, A.** (2012). «The re-use of public sector information in Europe and its impact on transparency». *European Law Journal*, núm.18, vol. 6, pàg. 770-792.

**Cerrillo i Martínez, A.** (2014). «Los principios de datos abiertos en la legislación española». *Revista de Internet, Derecho y Política*, núm. 19, pàg. 62-77.

**Cerrillo i Martínez, A.** (2017a). «El difícil equilibrio entre transparencia pública y la protección de datos personales». *Cuadernos de derecho local*, núm. 45.

**Cerrillo i Martínez, A.** (2017b). «Los órganos colegiados». A: C. Velasco Rico (Ed.), *Reflexiones sobre la reforma administrativa de 2015. Análisis crítico de las Leyes de Procedimiento Administrativo Común y de Régimen Jurídico del Sector Público*. Madrid: Marcial Pons.

**Cerrillo i Martínez, A.; Casadesús de Mingo, A.** (2018). «El impacto de la gestión documental en la transparencia de las Administraciones públicas: la transparencia por diseño». *Gestión y Análisis de Políticas Públicas*, núm. 19, pàg. 6-16. Doi:10.24965/gapp.v0i19.10515.

**Cerrillo i Martínez, A.; Galán Galán, A.** (2007). *Qualitat i responsabilitat en la difusió d'informació pública a Internet*. Barcelona: Escola d'Administració Pública de Catalunya i Generalitat de Catalunya.

**Comisión Europea.** (2011). *Comunicación de la Comisión al Parlamento Europeo, al Consejo, al Comité Económico y Social Europeo y al Comité de las Regiones sobre Datos abiertos. Un motor para la innovación, el crecimiento y la gobernanza transparente - COM(2011) 882 final*.

**Cotino Hueso, L.** (2013). «Derecho y "Gobierno Abierto". La regulación de la transparencia y la participación y su ejercicio a través del uso de las nuevas tecnologías y las redes sociales por las administraciones públicas. Propuestas concretas». *Monografías de la Revista Aragonesa de Administración Pública*, núm. XIV, pàg. 51-92.

**Cruz-Rubio, C. N.** (2014). *Hacia el gobierno abierto: una caja de herramientas*. Washington: Organización de los Estados Americanos.

**Fung, A.; Graham, M.; Weil, D.** (2007). *Full disclosure. The perils and promise of transparency*. Nova York: Cambridge University Press.

**García Costa, F. M.** (2014). «El Consejo de Transparencia y Buen Gobierno». A: J. Valero Torrijos i M. Fernández Salmerón (Ed.), *Régimen jurídico de la transparencia del sector público: del Derecho de acceso a la reutilización de la información* (pàg. 483-504). Cizur Menor: Thomson-Aranzadi.

**Guichot Reina, E.** (2014). «El Consejo de Transparencia y Buen Gobierno». A: C. Barrero, A. Descalzo, E. Guichot, C. Horgué i A. Palomar (Ed.), *Transparencia, acceso a la información pública y buen gobierno. Estudio de la Ley 19/29013*, de 9 de diciembre. Madrid: Tecnos.

**Lee, G.; Kwak, Y. H.** (2012). «An Open Government Maturity Model for Social Media-based Public Engagement». *Government Information Quarterly*, núm. 29, pàg. 492-503.

**Mir Puigpelat, O.** (2017). «Las autoridades autonómicas de garantía del derecho de acceso. Una aproximación crítica a su diseño institucional». A: A. Troncoso Reigada (Ed.), *Comentario a la Ley de Transparencia, Acceso a la Información Pública y Buen Gobierno* (pàg. 1.823-1.851). Madrid: Civitas-Thomson.

**Noveck, B.** (2011, 7 abril). What's in a Name? Open Gov and Good Gov. *Huffington Post*.

**Síndic de Greuges.** (2018). *Informe sobre transparència, accés a la informació pública i bon govern*. Disponible a: [http://www.sindic.cat/site/unitFiles/5526/Informe%20transparencia\\_17\\_cast\\_def\\_reduit.pdf](http://www.sindic.cat/site/unitFiles/5526/Informe%20transparencia_17_cast_def_reduit.pdf).