

ROGER QUERALT BESORA

**LA NOVA CULTURA DE LA PARTICIPACIÓ
I LA TRANSPARÈNCIA A
L'ADMINISTRACIÓ ESPANYOLA.**

***ESTUDI DE LA LLEI 19/2013, DE 9 DE
DESEMBRE, DE TRANSPARÈNCIA, ACCÉS A
LA INFORMACIÓ PÚBLICA I BON GOVERN***

**TREBALL DE FI DE GRAU
DIRIGIT PEL DOCTOR ENDRIUS COCCIOLO
GRAU DE DRET**



UNIVERSITAT ROVIRA I VIRGILI

TARRAGONA

2014

ÍNDIX

ÍNDIX D'ABREVIATURES.....	5
I. INTRODUCCIÓ; MOTIVACIÓ, METODOLOGIA, OBJECTIUS I CONTINGUT DE LA OBRA.	7
II. LA TRANSPARÈNCIA DELS PODERS PÚBLICS EN EL MARC DE LA NOVA CULTURA ADMINISTRATIVA.	15
1. APROXIMACIÓ CONCEPTUAL I SIGNIFICACIÓ DE CULTURA ADMINISTRATIVA.....	15
A. DEFINICIÓ DE CULTURA I CONCEPTUALITZACIÓ DE CULTURA JURÍDICA.	16
B. CULTURA ADMINISTRATIVA I DRET ADMINISTRATIU.....	18
C. LA NOVA CULTURA ADMINISTRATIVA; TRANSPARÈNCIA I PARTICIPACIÓ.....	22
D. TRACTAMENT ESPECÍFIC DE LA TRANSPARÈNCIA.....	27
2. MARC INTERNACIONAL I COMPARAT DE LA NOVA CULTURA ADMINISTRATIVA. ESPECIAL RELLEVÀNCIA DE LA UNIÓ EUROPEA.....	31
A. GOBERNANÇA GLOBAL; NECESSITAT DE TRANSPARÈNCIA I DEMOCRATITZACIÓ DE LES RELACIONS INTERNACIONALS.....	31
B. CULTURA JURÍDICA COMUNA EUROPEA.....	33
C. CREACIÓ D'UNA CULTURA ADMINISTRATIVA EUROPEA EN EL MARC DE LA UNIÓ EUROPEA. MENCIÓ DEL DRET ADMINISTRATIU EUROPEU.	36
3. LA REBUDA ESPANYOLA DE LA NOVA CULTURA ADMINISTRATIVA.....	49
A. TRADICIÓ ADMINISTRATIVA ESPANYOLA.....	49

B.	IMPLEMENTACIÓ ACTUAL DE LA BONA ADMINISTRACIÓ; CONSTITUCIONALITAT, FISCALITZACIÓ I PARTICIPACIÓ EN L'ACTIVITAT ADMINISTRATIVA.	52
III.	LA TRANSPARÈNCIA DELS PODERS PÚBLICS A L'ORDENAMENT ESPAÑOL.....	57
1.	CONFIGURACIÓ CONSTITUCIONAL.	57
A.	TRANSPARÈNCIA ACTIVA, EL DRET A LA INFORMACIÓ... ..	57
B.	TRANSPARÈNCIA PASSIVA, EL DRET D'ACCÉS ALS ARXIS I ALS REGISTRES PÚBLICS.....	60
2.	MARC COMPETENCIAL DE DESCENTRALITZACIÓ, LA TRANSPARÈNCIA EN LES DIFERENTS ADMINISTRACIONS. ...	62
A.	EI PROCEDIMENT COMÚ.....	67
B.	PROCEDIMENTS ESPECÍFICS: REGLAMENTS, CONTRACTES I CONVENIS.....	71
C.	PROCEDIMENT ADMINISTRATIU EN LA LEGISLACIÓ SECTORIAL. ESPECIFICITATS EN LA SEVA FINALITZACIÓ.	74
IV.	APORTACIONS DE LA NOVA LLEI 19/2013, DE 9 DE DESEMBRE, VERS LA TRANSPARÈNCIA I L'ACCÉS A LA INFORMACIÓ PÚBLICA.	77
1.	ANTECEDENTS DE LA LLEI I MOTIVACIÓ.	77
2.	ESTRUCTURACIÓ I OBJECTIUS DE LA LLEI, FONAMENTACIÓ CONSTITUCIONAL.....	78
3.	CONFIGURACIÓ DE LA TRANSPARÈNCIA ACTIVA PER LA LLEI.	80
4.	DRET D'ACCÉS A LA INFORMACIÓ O TRANSPARÈNCIA PASSIVA.....	81
5.	FISCALITZACIÓ, EL CONSELL DE TRANSPARÈNCIA I BON GOVERN.....	83
V.	CONCLUSIONS.....	85

VI. ANNEX	87
VII. BIBLIOGRAFIA.....	107
1. LEGISLACIÓ.....	107
2. JURISPRUDÈNCIA.....	110
3. DOCTRINA.....	113

ÍNDIX D'ABREVIATURES

ATC	Interlocutòria del Tribunal constitucional.
CDFUE	Carta dels drets fonamentals de la Unió Europea, Niça, de 7 de desembre de 2000
CEDH	Conveni europeu dels drets humans, Roma, 4 de novembre de 1950
CCAA	Comunitats autònomes
CE	Constitució espanyola de 1978.
CEBCA	Resolució del Parlament europeu, de 6 de setembre del 2001, que aprova el Codi europeu de bona conducta administrativa.
EAC	Estatut d'autonomia de Catalunya del 2006.
LAE	Llei 28/2006, de 18 de juliol, de les agències estatals
LCRJPAC	Llei catalana 26/2010, del 3 d'agost, de règim jurídic i de procediment de les administracions públiques de Catalunya
LJCA	Llei 29/1998, 13 juliol de la jurisdicció contenciosa administrativa.
LOPD	Llei orgànica 15/1999, de 13 desembre, de protecció de dades de caràcter personal
LOPJ	Llei orgànica 6/1985, de 1 de juliol, del poder judicial.
LRBRL	Llei 7/1985, de 2 d'abril, reguladora de les bases del règim local.

LRJAPC	Llei 30/1992, de 26 de novembre, de règim jurídic de les Administracions Públiques i del procediment administratiu comú.
LTAIBN	Llei 19/2013, de 9 de desembre, de transparència, accés a la informació pública i bon govern.
R 1049/2001/CE	Reglament 1049/2001/CE del Parlament europeu i la Comissió, de 30 de maig de 2001, d'accés del públic als documents del Parlament europeu, del Consell i de la Comissió
STJCE	Sentència del Tribunal de justícia de les Comunitats europees.
STC	Sentència del Tribunal constitucional.
STS	Sentència del Tribunal suprem.
TIC	Tecnologies de la informació i de la comunicació.
TFUE	Tractat de funcionament de la Unió Europea, Roma, 25 de març de 1957
TUE	Tractat de la Unió Europea, Maastricht, de 7 de febrer de 1992

I. INTRODUCCIÓ; MOTIVACIÓ, METODOLOGIA, OBJECTIUS I CONTINGUT DE LA OBRA.

“ La transparencia, el acceso a la información pública y las normas de buen gobierno deben ser los ejes fundamentales de toda acción política. Sólo cuando la acción de los responsables públicos se somete a escrutinio, cuando los ciudadanos pueden conocer cómo se toman las decisiones que les afectan, cómo se manejan los fondos públicos o bajo qué criterios actúan nuestras instituciones podremos hablar del inicio de un proceso en el que los poderes públicos comienzan a responder a una sociedad que es crítica, exigente y que demanda participación de los poderes públicos.”¹

Es així com comença aquest estudi, com una *crònica d'una mort anunciada*², començant pel final, i anant reconstruint els fets que ens porten a aquest desenllaç, malgrat algun moment sembli que ens desviem del camí. Iniciades les primeres lectures i escrits, el primer pensament que vaig tenir era que el debat dels valors de la nova cultura administrativa estava relacionat amb la vella qüestió de la sobirania³ i qui és el dipositari últim de la legitimació de les estructures estatals de poder, especialment respecte l'Administració, la més pròxima i influent vers el ciutadà; terme que té origen amb la modernitat i l'aparició de l'Estat, era el nexa d'aquest amb el sobirà, la raó de l'existència d'estructures de poder. Durant la gestació de la democràcia liberal el sobirà passà a ser la nació, establint-se un model representatiu d'oligarquies socials i econòmiques que s'expressava per sufragi censitari i tenia una consideració excloent de ciutadania, a raó del sexe, l'origen i de la mateixa posició social. Després de moltes lluites i reivindicacions s'assoleixen sobiranes populars plenes o de sufragi universal,

¹Preàmbul de la Llei 19/2013, de 9 de desembre, de transparència, accés a la informació pública i bon govern (LTAIBN).

²Em permeto la llicència d'utilitzar el títol d'una de les moltes obres mestres de García Márquez.

³Habërle afegeix un quart element als clàssics de poble, territori i estructures de poder com elements constitutius de l'Estat, i el dota de preeminència; la cultura. Cfr. HABÈRLE, PETER. La “ teoría de la constitución como ciencia cultural “ en el ejemplo de los cincuenta años de la ley fundamental. A BALAGUER CALLEJÓN, FRANCISCO (coord.). *Derecho constitucional y cultura. Estudios en homenaje a Peter Häberle*. Madrid: Tecnos, 2004. ISBN: 84-309-4093-6. p.27.

imperant una visió republicana i comunitària de la democràcia, on es considera que l'individu només es pot realitzar en el sí de la societat, d'aquí la seva necessitat de participació, sorgint l'actual concepte de ciutadania⁴, entès com a expressió aglutinadora de cada un i de tots en el seu conjunt. Malgrat que a l'actualitat termes com sobirania entren en crisi, degut a que aquest encara és massa *nacional*, no només per processos globalitzadors multinivell d'institucionalització i decisió política, sinó perquè entra en xoc amb altres legitimitats de caràcter polític que també pretenen ser sobiranes⁵, independentment de la concurrència de processos de descentralització territorial de poder; es posa en dubte la idea d'Estat com a ens sobirà, sent necessari processos de participació política més deliberatius, no només per aquesta interacció diversa d'agents polítics, sinó perquè la ciutadania reclama dir la seva i superar d'una vegada una partitocràcia omnipresent.

Això ens porta a parlar de l'Administració, tant com a organització que acció, en termes de legitimació democràtica; quan major ha sigut la participació dels ciutadans en la configuració de la voluntat general, quan aquesta participació s'ha diversificat en diversos mecanismes respecte diferents estructures d'Estat, sent l'Administració una d'aquestes, més legitimada ha sigut la seva acció i més entitat ha tingut l'Administració com a organització i menys sotmesa ha estat a paràmetres polítics per part dels executius de torn. Hem de recordar que la legitimació de l'organització administrativa bé donada de forma indirecta, derivada de la legitimació donada al poder executiu, ja que aquest, a més de la seva naturalesa política, gaudeix d'una naturalesa administrativa, i és el vèrtex d'aquesta organització.

Amb els mecanismes esmentats el ciutadà és consultat i esdevé actor en la configuració de l'activitat administrativa, a més se li donen instruments de control perquè en pugui ser fiscalitzador. D'aquí que necessiti ser informat, i això comporta poder accedir a la informació que detenta l'Administració per formar adequadament una

⁴Em decanto pel terme ciutadania perquè identifica més els subjectes on recau la legitimació del poder, en la nova cultura administrativa la ciutadania no només ha de ser cos electoral.

⁵Ridao es refereix al terme *fragments d'Estat* de Jellinek; “ d'aquí sorgeix la nacionalitat en el seu triple vessant: cultural (basada per exemple en raons lingüístiques), jurídica (com la que conté l'article 2 CE) i política (equiparable a nació, i que per satisfer les seves reivindicacions d'autogovern opta o bé per un pacte federal o bé per constituir un estat propi) “. RIDAO, JOAN. *Curs de Dret públic de Catalunya*. 2^a edició, Barcelona: 2012, Columna. ISBN: 978-84-664-1489-0. P.51.

opinió pública ciutadana que es tradueixi en una participació lliure i responsable per la seva part, resumint, que l'Administració sigui una organització transparent. Aquests mecanismes de participació doten de major legitimitat i acceptació ciutadana les decisions dels poders públics, es passa de conceptes com potestat i *imperium*, a negociació i consens, de ser súbdit a ser ciutadà, d'imposició a acord i acceptació. Seguidors de corrents empresarials han teoritzat en base el marc de la transparència i la participació per configurar l'Administració com una espècie de societat mercantil de la *res publica*, on els ciutadans passen a ser clients o usuaris finals d'uns serveis, no seria un mal símil, sempre i quan, no es desproveís l'Administració de la seva dimensió política i pública, de la seva finalitat de protegir béns constitucionalment rellevants i drets dels ciutadans, de la dimensió que aquesta té a l'actual Estat social i democràtic de Dret. Que no es tingui la sensació que els greuges s'han de presentar en una espècie de taulell de reclamacions.

Segons García Macho “ el principio de transparencia hay que situarlo en el contexto de una nueva cultura de las relaciones entre el ciudadano y la Administración. “⁶, abans l'autor considerava que “ los principios de democracia y de Estado de derecho fijan los límites entre los que se situa una Administración transparente. “⁷. Sempre s'ha associat Administració a una estructura extremadament complexa, obscura i allunyada dels ciutadans, a burocràcia en el pitjor sentit de la paraula, en aquell que li volgueren donar els fisiòcrates i liberals del s.XVIII, els quals eren molt crítics amb l'activitat administrativa de l'Estat absolutista, considerant, que en el millors dels casos, era vulneradora dels drets naturals inalienables i indisponibles. Malgrat tot, amb l'aparició de l'Estat liberal no es va renunciar a aquesta concepció burocràtica de l'Administració, ara en nom d'una *volonté générale* va mantenir privilegis, prerrogatives i estatut jurisdiccional propi, però el més important i rellevant, continuà utilitzant el Dret com a llenguatge de l'acció administrativa. L'utilització del Dret com a llenguatge tècnic i propi de l'Administració, és resultat de l'Estat de dret i de la seguretat jurídica, sent la burocratització de les estructures administratives una garantia de la seva activitat vers el

⁶GARCÍA MACHO, RICARDO (ed.). *Derecho administrativo de la información y administración transparente*. Madrid: Marcial Pons, 2010. ISBN: 978-84-9768-822-2. p.7.

⁷Ibíd. p.7.

ciutadà, que estigui sotmesa al Dret i respongui a l'interès general de la societat ; la rellevància que té l'Administració a la vida dels ciutadans, com a ens que satisfà les seves necessitats i que ha de garantir i promoure els seus drets, comporta que aquesta activitat no pugui ser arbitrària, malgrat la llei li permeti certa discrecionalitat, i eficaç, més que eficient, aquest últim terme denota rendiment econòmic i porta a teoritzar de l'aprimament necessari de l'Administració, que aquest no arribi a nivells d'anorèxia en la resposta dels poders públics respecte les legítimes aspiracions dels ciutadans. D'aquí l'equilibri necessari donat pels dos principis fonamentals que informen l'actuació d'una Administració democràtica; la transparència i la participació.

Una nova cultura administrativa⁸ comporta una nova burocràcia i una nova visió i actitud de servei per part dels seus membres, el nou buròcrata oblida els seus tradicionals recels respecte la política, deixa de ser un tecnòcrata que només creu amb l'aplicació impertèrrita de la legalitat i la viabilitat tècnica de les seves decisions, i que considera il·legítima la influència d'institucions polítiques en la seva tasca, ja que porten desordre en els seu model de gestió autocràtica. Diferentment a aquests, el nou buròcrata creu en la participació com a element de configuració d'un interès general plural i democràtic, renuncia en part als seus coneixements especialitzats i exclusius, que li donaven poder i preeminència vers el ciutadà, i es decanta per mètodes com la negociació per configurar les seves polítiques, més que l'aplicació estricta del procediment administratiu, d'aquí la necessitat d'obrir el seu món mitjançant la dotació d'informació a la ciutadania, que s'erigeix com el més vàlid dels actors polítics, passant de l'opacitat a la transparència. A més, el fet de la participació dóna veu a experts aliens a l'Administració, en forma d'assessorament o informes independents, això porta un xoc entre els coneixement d'aquests, deure's a la seva ciència i tècnica, i la tradicional obediència i jerarquia administrativa. Comportant la necessitat de dotació d'instruments d'integritat pública, tant dels nostres representants com administradors, ja que tenim el perill de passar d'un cos funcional allunyat de la ciutadania, a un de sotmès al

⁸Cfr. JAMIL, ISHTIAQ. “ La cultura administrativa: una forma de comprender la administración pública en distintas culturas “ [en línia]. *Gestión y política pública*. 1998, vol. VII, num.1. pp.61-82. http://www.gestionypoliticapublica.cide.edu/num_antiores/Vol.VII No.I 1ersem/JI Vol.7 No.I 1sem.pdf. [data de consulta:12-03-2014].

clientelisme de les faccions més poderoses. La nova burocratització té la seva raó de ser en l'eficàcia democràtica, més que l'eficiència econòmica; professionalització dels funcionaris i servidors públics en una estructura administrativa altament rendible vers la consecució de les necessitats i anhels de ciutadans que hi volen dir la seva en procediments que els afecten, no només en els seus drets o interessos, sinó com a ciutadans. Si la raó última d'un Estat democràtic és l'autodeterminació del ciutadà en el sí de la societat, i si l'activitat de les Administracions i dels poders públics està present, fins i tot en el factor més nimi de la vida del ciutadà, aquest ha de decidir mitjançant eines de participació i informació que li han de brindar els poders públics.

Respecte la cultura administrativa espanyola, hem de considerar el seu context polític, històric i social propi, el qual el més destacable seria la contemporània homologació, primerament democràtica i posteriorment europea. Les paraules de Mir Puigpelat, serien al meu entendre, les més descriptives d'aquest procés i deriva; “ La imagen clásica de la buena administración se ha visto siempre muy condicionada por el contexto autoritario en que alcanzó su madurez el Derecho administrativo español. En ese contexto no democrático de falta de libertades- de ausencia, en definitiva, de un auténtico Derecho constitucional-, el Derecho administrativo se erigió en el único contrapeso efectivo de una Administración carente de toda legitimación(...). Los grandes cambios sociales, políticos, económicos y tecnológicos acaecidos en los últimos años han alterado sustancialmente esta imagen clásica de la buena administración no ya solo al cumplimiento de la legalidad y a la garantía de los derechos e intereses de los ciudadanos, sino también a la consecución efectiva de los fines constitucionales de interés general asignados a la Administración y a la mejora constante de la calidad y eficiencia de los servicios y actividades que presta. “⁹, malgrat això l'Administració, en la seva activitat, no s'ha després de la tendència al secret com a regla general.

Catalunya sempre s'ha erigit com a motor de canvi, i no es menys en la cerca de l'eficiència dels poders públics i la seva proximitat al ciutadà, com seria l'exemple de la Mancomunitat catalana del primer quart del segle XX, junt amb els seus anhels

⁹MIR PUIGPELAT, ORIOL. El derecho administrativo español en el actual espacio jurídico europeo. A VON BOGDANDY, ARMIN; MIR PUIGPELAT, ORIOL (coords.). *El derecho administrativo en el espacio jurídico europeo*. València: Tirant, 2013. ISBN: 978-84-9033-499-7. p. 288.

d'expressar la seva voluntat política pròpia, donant com a resultat la descentralització política territorial actual d'estructures de poder amb l'Estat de les autonomies. Potser perquè son Administracions noves, amb noves regulacions i nous protocols d'actuació, l'activitat de l'Administració autonòmica és més moderna, flexible, pública i transparent que la tradicional de l'Administració general de l'Estat.

En un context global, no només d'estructures democràtiques europees, sinó de mundialització, donada per avenços tecnològics, com internet, l'Administració ha d'estar present per no veure's superada pel progrés de la tècnica, i perquè la legitimació de la seva actuació passa per donar una resposta acurada a aquests nous mitjans (les anomenades tecnologies de la informació i de la comunicació, les TIC), que demanen de més celeritat, menys formalisme, però per contraprestació exigeixen de major seguretat jurídica i instruments més efectius de protecció de les dades personals. Exigeixen més participació i transparència, ja que el secretisme esdevé cada cop tècnicament més difícil i es contrari a la nova consciència globalitzada, però alhora més implementació per evitar un esvoranc tecnològic material i el nou analfabetisme tecnològic. Aquest ja és un camí sense retorn, ja sigui pel desig de la societat com per exigència d'estructures multinivell de la Unió Europea, on s'estableix la participació i la transparència com a principis d'actuació fonamental, com a nova manera d'entendre el funcionament de l'Administració i l'interacció d'aquesta amb la ciutadania; la democràcia i la participació política ja no es concentren a les eleccions, sinó a més, es dota al ciutadà de mecanismes d'informació per a tenir més i millors eines de participació.

Metodològicament, tal com després expressarem a l'estructura i contingut de l'obra, s'ha pretès arribar a l'objecte final d'aquest estudi; com queda establerta la transparència administrativa i quines novetats aporta la Llei 19/2013, de 9 de desembre, de transparència, accés a la informació pública i bon govern, mitjançant un iter progressiu que va desfullant les diferents capes epidèrmiques del tema; partim de la definició de cultura jurídica i administrativa, establim la consagració d'una cultura jurídica administrativa europea, de la qual l'ordenament espanyol en forma part i on la

participació i la transparència s'erigeixen com a principis cabdals, determinen quina és la seva configuració constitucional a l'ordenament espanyol, i com es materialitzen normativament, per acabar arribant al motiu principal esmentat. Per això ha sigut necessari un estudi interdisciplinari del tema, en base dos eixos, tant en diferents ciències socials: antropologia, lingüística, sociologia, ciències polítiques i, eminentment, Dret, perquè no oblidem que aquest és un estudi jurídic, que ens permet dotar de significat precis els diferents conceptes que sorgeixen a la següent obra; cultura, Dret, Administració, participació i transparència, com en les diferents branques de Dret públic; Dret constitucional, de la Unió europea i sobretot Dret administratiu, utilitzant elements de comparació jurídica. Pretenem donar un toc administrativista a matèries de drets subjectius dins la perspectiva actual de la integració europea, això ens porta a dir que les disciplines jurídiques, malgrat l'especialització, estan interrelacionades entre sí, hem de considerar que d'ordenament aplicable, efectiu i vigent només n'hi ha un, al cap i a la fi; no només en Dret públic, sinó també en Dret privat, tant el Dret constitucional, com el que alguns autors dirien Dret constitucional europeu, ha d'irradiar, i sobretot informar, en matèria de principis d'Estat social i democràtic de Dret, amb els drets fonamentals com la seva expressió màxima, l'activitat dels poders públics i de tots els operadors jurídics, tant la creació, execució i interpretació de tota norma jurídica. Això és el que he entès jo per cultura jurídica i administrativa europea, de la que en formem part.

Doctrinalment, per l'elaboració d'aquesta obra, parteixo de la base que els conceptes de bona administració, quedant inclosos els de participació i transparència, son tan principis estructurals de l'Administració, un deure genèric d'aquesta, com un dret del ciutadà, per això m'he valgut d'aspectes com la dicotomia entre transparència activa, identificada amb el dret fonamental a rebre informació, i transparència passiva o dret d'accés a aquesta informació, de configuració legal i expressat el seu exercici en formes procedimentals. També he utilitzat el terme *unió administrativa europea* per explicar el fenomen de la cultura administrativa europea. Amb tot això he pretès constatar l'existència d'una cultura jurídico - administrativa europea comuna, d'on l'ordenament i les Administracions espanyoles hi participen, la qual estableix uns valors

comuns compartits pels seus membres. D'aquests valors s'estableixen principis que son axiomàtics i que marquen el caràcter d'aquesta cultura; la bona administració, participació en la creació de la voluntat administrativa i transparència en la informació que detenten els poders públics. Aquests principis son recepcionats a la cultura administrativa espanyola, el reflex dels quals els trobem al seu ordenament, l'expressió més recent dels quals es la Llei 19/2013, de 9 de desembre, de transparència, accés a la informació pública i bon govern, ja esmentada.

Així aquest treball queda estructurat en una introducció i unes conclusions, com a part més deliberativa i crítica, on mostro més obertament les meves reflexions. I la part més dogmàtica, descriptiva o científica, que suposaria el contingut de l'obra; s'inicia amb la teorització dels conceptes de Dret, cultura i Administració, i així establir el marc teòric de cultura administrativa i configurar el significat de la nova cultura administrativa; participació i transparència, donant especial importància a aquesta última (capítol II). Continuadament es parla de cultura jurídica-administrativa europea, explicitada en la figura de la Unió Europea, partint abans del concepte de governança global. (capítol III). Seguidament ens centrem a l'ordenament espanyol i català; s'estableix la configuració constitucional dels principis de transparència activa i passiva, el paper competencial que hi tenen les diferents Administracions i el seu reflex en la legislació, tant general com sectorial (capítol IV). Per finalment teoritzar respecte la recepció dels principis de transparència, principalment, però també de bon govern en la Llei 19/2013, de 9 de desembre, de transparència, accés a la informació pública i bon govern, i les aportacions d'aquesta a l'ordenament jurídic espanyol. (V).

II. LA TRANSPARÈNCIA DELS PODERS PÚBLICS EN EL MARC DE LA NOVA CULTURA ADMINISTRATIVA.

1. APROXIMACIÓ CONCEPTUAL I SIGNIFICACIÓ DE CULTURA ADMINISTRATIVA.

El nostre inici no serà molt original respecte el que s'han plantejat ja altres autors¹⁰, però com ells ens trobem amb la necessitat d'establir un marc conceptual de la cultura, i la seva relació amb el Dret i les ciències jurídiques en general¹¹, aquestes com a ciències socials estudien els fenòmens humans¹², utilitzant la mateixa metodologia de treball que les ciències experimentals, malgrat l'objecte ja no és el mateix; les últimes es dediquen a l'anàlisi i estudi de fenòmens naturals¹³. També ens centrarem amb el Dret com a producte humà de regulació de conductes i d'ordenació social¹⁴.

¹⁰Per la creació d'aquesta part m'he basat en l'obra de diversos autors, fora de les cites i reflexions específiques, les idees dels quals es mostren al llarg de la seva redacció; cfr. GUERRERO, OMAR. Acerca de la cultura administrativa [en línia]. *Anuario del seminario de cultura mexicana*. Mèxic: 2009. pp. 57-89. <http://www.omarguerrero.org/articulos/CulturaAdmva.pdf>. [data de consulta: 12-03-2014]. FUENTES I GASÓ, JOSEP RAMÓN. El desenvolupament d'una cultura administrativa europea [en línia]. A MONTORO CHINER, MARÍA JESÚS; SOMMERMAN, KARL-PETER (coords.). *Les administracions en perspectiva europea*. Barcelona: Escola d'Administració Pública de Catalunya, 2012. ISBN:978-84-393-8942-2. pp.75-87. http://www20.gencat.cat/docs/eapc/Home/Publicacions/Colleccio%20Materials/26%20les%20administracions%20en%20perspectiva%20europea/mat26_administracions_en_perspectiva_europea.pdf. [data de consulta: 12-03-2014]. JAMIL, ISHTIAQ. “ La cultura administrativa...op.cit. pp.61-82.

¹¹Consideració del Dret com a fenomen cultural, si la ciència jurídica té el seu objecte d'estudi les normes, no les conductes, inserides les primeres en el que entenem com a fenòmens culturals i socials, així l'hem de considerar com a ciència social. Cfr. ARBÓS I MARÍN, XAVIER. Un apunte acerca de la Ciencia del Derecho Constitucional como ciencia social [en línia]. *Revista Vasca de Administración pública*. 1994, n°39. pp.11-13. <https://www6.euskadi.net/t59aWar/revistaJSP/t59aVerEjemplar.do?R01HNoPortal=true&t59aTipoEjemplar=R&t59aNumEjemplar=39>. [data de consulta: 12-03-2014].

¹²*Ubi societas, ibi ius*. Segons Pérez-Luño “ El derecho es algo inescindible de la vida humana, hasta el punto de que donde no existe sociedad no puede haber derecho (consideració pròpia; la mateixa premissa invertint els termes, segurament donaria el mateix resultat). El derecho es un producto de la actividad humana que se expresa a través de determinadas formas normativas que regulan el desarrollo de la convivencia social. (...) La mutua y necesaria implicación entre sociedad y derecho explica la ubicuidad del derecho; su carácter omnipresente en casi todas las esferas del vivir social “. PÉREZ-LUÑO, ANTONIO ENRIQUE. *Teoría del Derecho. Una concepción de la experiencia jurídica*. 11ena edició, Madrid: Tecnos, 2012. ISBN: 978-84-309-5537-4. p. 20.

¹³Si entenem la ciència com estudi de la realitat, les ciències socials, l'objecte d'estudi de les quals son fenòmens o situacions de la realitat social, no física, d'on el científic en forma part, que, com a membre de la societat que és, només pot aspirar a entendre-la; a diferència de l'investigador de les ciències naturals, el qual interactua amb la realitat física al seu laboratori a través d'experiments, l'investigador social no podrà manipular la realitat social ni percebre-la en la seva totalitat objectiva, perquè segurament

A. DEFINICIÓ DE CULTURA I CONCEPTUALITZACIÓ DE CULTURA JURÍDICA.

Partim d'inici de moltes i diferents definicions de cultura¹⁵, es mostra com un terme polisèmic i interdisciplinar, però com a substrat últim podríem entendre cultura com allò creat per l'home, sigui tant material com intangible, per tal de, més que adaptar-se al medi, controlar-lo i posar-lo a la seva disposició¹⁶; l'home és l'únic ser que té una dimensió cultural, superadora de la seva condició natural. Pel nostre estudi necessitem una visió més sociològica o conforme a les ciències socials¹⁷, i entendríem

es veurà influenciat per la seva visió subjectiva, la seva pròpia percepció, moldejada pels seus prejudicis o judicis de valor. L'objecte d'aquestes ciències, al ser una creació humana, serà entès mitjançant models i conceptes abstractes, creacions intel·lectuals instal·lades al llenguatge, com diverses convencions. Cfr. ARBÓS, XAVIER. "Un apunte acerca...", op.cit. pp.11-13.

¹⁴En base aforismes llatins com *ubi lex, ibi poena* (on hi ha llei existeix càstig) i *ubi periculum, ibi lex* (on existeix perill apareix la llei), Pérez Luño destaca la ambivalència del Dret, tant instrument de domini com de llibertat, fent esment de la seva dimensió coactiva, que en els actuals Estats democràtics de dret tenen per finalitat la seguretat jurídica i la protecció de la llibertat i els drets dels ciutadans, el que entendríem com a lliure desenvolupament i autodeterminació individual; la dignitat de la persona. PÉREZ-LUÑO, ANTONIO ENRIQUE. *Teoría del Derecho...*, op.cit., pp. 24-25.

¹⁵Paraula que en el seu origen etimològic llatí, *cultura*, significava conreu, i en la seva primera accepció té aquest significat; "cultiu de la terra", pel nostre estudi hem considerat més adient la següent; "conjunt de produccions intel·lectuals, artístiques i utilitàries, amb les quals un poble manifesta la seva mentalitat i manera d'ésser". ALCOVER, ANTONI MARIA; MOLL, FRANCESC DE BORJA. *Diccionari català-valencià-balear, vol.III*. Palma de Mallorca: Moll, 1993. ISBN: 84-273-0212-6. p.845. Concepte que té l'antecedent més immediat en la *paideia* dels filòsofs grecs, però nou fou fins la Il·lustració i amb la modernitat que se li dotà a aquesta paraula, d'arrel llatina i de concepte diferent (si no s'entén com a significat de cultivar l'intel·lecte), el sentit que té actualment. Cfr. PRIETO DE PEDRO, JESÚS. *Cultura, culturas y constitución*. Madrid: Centro de estudios constitucionales, 1995. ISBN: 84-259-933-3. pp. 23-27.

¹⁶Childe parla de *cultura material*, entendríem aquesta com la resposta tecnològica que té l'home respecte els avatars del medi natural, "la respuesta al ambiente", la manera que té l'home d'interactuar amb la naturalesa. Segons l'autor aquesta resposta per part de l'home no és uniforme a totes les parts del planeta, sent l'origen de la diversitat de cultures i societats; "sociedades diferentes se han visto impelidas a inventar recursos diferentes y a descubrir la fórmula de utilizar diferentes sustancias naturales como alimento, combustible, albergue y herramientas. (...) la cultura se diversifica cada vez más a medida que las sociedades se van diferenciando en respuesta a estímulos especiales; geográficos, técnicos o ideológicos". CHILDE, VERE GORDON. *Qué sucedió en la Historia*. 2ª edició, Barcelona: Editorial crítica, 2008. ISBN: 84-8432-348-X. pp.33-34.

¹⁷Alguns autors contraposen civilització a cultura, sent la primera el que Childe es referia com a *cultura material*, la ciència i la tecnologia, coneixements tècnics que es transmeten i es tornen universals. Kroeber, partint de la idea que "there is no difference of principle between the two words (referit als termes cultura i civilització); they denote somewhat distinguishable grades of degree of the same thing.", fa una distinció entre civilització, o cultura tecnològica; "civilization currently carries an overnote of high development of a society; culture has become the customary term of universal denotation on this

cultura¹⁸ com” el conjunt de les tècniques, de les institucions, dels comportaments, dels gèneres de vida, dels costums, de les representacions col·lectives, de les creences, dels valors que caracteritzen una societat donada “¹⁹, els quals a base de repetir-se, conforme a la tradició i a la seva materialització mitjançant l’ús de simbologies associatives, i, malgrat ser possible la seva modificació durant la seva transmissió mitjançant l’educació, son previs i donen identitat a l’individu i sentiment de pertinença a la societat que els acull²⁰, son elements objectivables compartits com a comuns pels membres que formen aquella societat²¹. Això ens porta a determinar quins son els elements constitutius de la cultura²²; com a resultat d’una creació humana activa de situacions vitals, i per tant, producte tant d’un procés intel·lectual com emocional, conformada per assumptes, donats en un determinat moment en el temps, que tant la

range, applicable alike to high or low products and heritages of societies “, i pròpiament cultura, “ value culture “ o cultura dels valors d’una societat, tal com defineix l’autor; “ this component or segment of culture or civilization can be denoted as value culture on the ground of having value, or being and end in itself, and not merely means to practical ends. It includes all purely aesthetic and intellectual activity; but without being rigorously delimited to such activity.”. KROEBER, ALFRED LOUIS. *A roster of civilizations and culture* [en línia]. Chicago: Aldine Publishing Company, 1962. p.9. <http://babel.hathitrust.org/cgi/pt?id=mdp.39015012267467;view=1up;seq=5>. [data de consulta: 12-03-2014].

¹⁸La cultura “ es entendida como un sistema de modelos implícitos o explícitos de conducta, asimilados y transmitidos por tradición, incluyendo su materialización, mediante el uso de su simbología, es decir, ideas de raigambre tradicional asociadas a valores “. GARCÍA HERRERA, MIGUEL ANGEL. Consideraciones sobre constitución y cultura. A BALAGUER CALLEJÓN, FRANCISCO (coord..). *Derecho constitucional y cultura. Estudios en homenaje a Peter Häberle*. Madrid, Tecnos, 2004. ISBN: 84-309-4093-6. p.125.

¹⁹DUVERGER, MAURICE. *Introducció a la política*. Barcelona: Editora Delos-Aymà, 1964. p.96.

²⁰Es parla d’identitat cultural, que té un caràcter col·lectiu, és on es contextualitza l’autonomia de l’individu i és el pressupòsit de la seva dignitat. Cfr. SAAVEDRA LÓPEZ, MODESTO. La constitución como objeto y como límite de la cultura. A BALAGUER CALLEJÓN, FRANCISCO (coord.). *Derecho constitucional y cultura. Estudios en homenaje a Peter Häberle*. Madrid, Tecnos, 2004. ISBN: 84-309-4093-6. p.153.

²¹No hi pot haver una identificació entre societat cultural i Estat, ja que aquest pot comprendre varies societats culturals, o que una d’aquestes vagi més enllà de les fronteres d’un Estat, i mitjançant els seus elements comuns compartits pels individus que la formen, conformar una societat transnacional. Alhora dins aquestes societats es poden formar comunitats culturals amb elements culturals propis, a més dels que comparteixen amb els altres membres de la societat, donant un sentit d’heterogeneïtat a la conformació d’aquestes societats. També pot ser que es formi una comunitat cultural per assumptió d’un pensament o una actitud comuna respecte certes concepcions o actituds intel·lectuals, cas dels principis democràtics, l’Estat de dret o el reconeixement de la dignitat humana i dels drets humans. Aquest tema es tractarà més extensament quan parlem d’una cultura jurídica i administrativa comuna europea. Cfr. ARNOLD, RAINER. La contribución de los países de la Europa central y oriental al desarrollo de una cultura constitucional europea. A BALAGUER CALLEJÓN, FRANCISCO (coord.). *Derecho Constitucional y cultura. Estudios en homenaje a Peter Häberle*. Madrid, Tecnos, 2004. ISBN: 84-309-4093-6. pp. 57-58.

²²Cfr. ARNOLD, RAINER. La contribución de los ...op.cit. p.57.

societat, com els individus que la componen, els consideren de caràcter fonamental, i fruit de la necessitat de continuïtat en la seva manifestació, es produeixen de manera reiterativa, mai puntual ni esporàdica.

Aplicant aquesta definició entendríem cultura jurídica, incardinant-la com a part de la cultura general d'una societat, com aquell conjunt de normes, valors, institucions i actituds relacionades amb el Dret²³; en aquesta definició s'inclourien tant els formants²⁴ de l'ordenament, com els seus autors i les motivacions que els porten²⁵. Aquests formants han de contenir principis i valors, l'abast ideològic dels quals ha de ser compartit, acceptat i considerat indispensable per aquesta societat, que s'hi ha d'identificar i tenir el convenciment que són un element constitutiu de la seva pròpia cultura jurídica, i això només serà possible per la seva interiorització per part d'aquesta societat²⁶.

B. CULTURA ADMINISTRATIVA I DRET ADMINISTRATIU.

²³ Arbós la defineix com “ el conjunto de valores y de expectativas que se proyectan sobre el sistema jurídico y que permite su comunicación con el conjunto de la sociedad. “. ARBÓS I MARÍN, XAVIER. “ Un apunte acerca...”, op.cit., pp.15.

²⁴ Utilitzarem el terme *legal formants*, emprat per R.Sacco, per referir-nos a les diferents regles que son la base d'un sistema legal, en el nostre cas aquelles que unitàriament s'integren i conformen l'ordenament jurídic que es dota una societat per regular les conductes dels seus individus. Generalment són la llei, la jurisprudència i la doctrina, però, anant més enllà del sentit d'ordenament, s'inclouen els valors i les motivacions que informen aquest material legal esmentat. Aquest concepte respon a una visió superadora d'un no tant llunyà positivisme formalista europeu que només considerava Dret aquell que emana de l'Estat i les seves institucions. Per això parlarem més de *rules* o normes que *statutes* o lleis. SACCO, RODOLFO. “ Legal Formants: A dynamic approach to comparative law (installment I of II) “ [en línia]. *The American Journal of Comparative Law*. 1991, num.39. pp.21-34. <http://links.jstor.org/sici?sici=0002919X%28199124%2939%3A1%3C1%3ALFADAT%3E2.0.CO%3B-.J> [Data de consulta: 12-03-2014]. També consultar AJANI, GIANMARIA. *Sistemas jurídicos comparados*. Barcelona: Publicacions i edicions de la Universitat de Barcelona, 2010. ISBN: 978-84-475-3475-3. pp. 36-40.

²⁵ La norma com a element cultural inclou la seva aplicació, pràctica i les actituds psicològiques i socials respecte aquesta, cfr. ARNOLD, RAINER. La contribución de los..., op.cit. p.57. Haurien d'enmarcar aquestes consideracions a raó de la teoria de Habërle respecte la constitució com a ciència cultural, que considera la constitució com una expressió del patrimoni cultural d'una societat, com un procés polític obert a raó dels *intèrprets constitucionals*, que es basen de les seves informacions, experiències i vivències, el que tradicionalment seria entès coma a *sabiesa* i podriem assimilar amb cultura, i en el nostre cas cultura jurídica. HABÈRLE, PETER. La “ teoría de la constitución ...”, op.cit., pp. 24-25.

²⁶ Cfr. ARNOLD, RAINER. La contribución de los..., op.cit. p.59. El concepte de cultura jurídica ens porta a la noció de justícia, ja que el reflexe d'uns valors comuns, acceptats i interioritzats per la societat com a propis, integrats dins l'ordenament, serà el paràmetre que determinarà la seva acceptació social i li dotarà de legitimitat.

Apareixeria com a cultura singular dins la cultura general de la societat, Von Bogdandy i Huber creuen que Administració pot referir-se tant a activitat com a organització²⁷. Trovariem l'origen d'aquesta amb l'aparició d'organitzacions burocràtiques en el sí de la gestació d'estructures governamentals que donarien pas a l'aparició de l'Estat modern occidental²⁸, superador d'institucions polítiques i socials feudals²⁹; l'embrió estaria a les cancelleries de les monarquies baixmedievals, amb l'aparició d'un cos especialitzat que agafa consciència d'aplicació de Dret públic o de la *res publica*³⁰.

Existeixen dos subconceptes que, malgrat tenir entitat pròpia, s'ajusten i s'integren dins aquest fenomen, un és la cultura burocràtica i l'altra la cultura organitzativa. La cultura burocràtica³¹ entén l'Administració com a una estructura

²⁷ Cfr. VON BOGDANDY, ARMIN; HUBER, PETER MICHAEL. Estado, administración y derecho administrativo en Alemania. A VON BOGDANDY, ARMIN; MIR PUIGPELAT, ORIOL (coords.). *El derecho administrativo en el espacio jurídico europeo*. València: Tirant lo Blanch, 2013. ISBN: 978-84-9033-499-7. p.65.

²⁸ Segons Von Bogdandy i Huber, “ entre las numerosas causas a las que cabe atribuir el surgimiento de las Administraciones modernas y a la estatalidad en estos territorios tienen especial relevancia los conflictos bélicos, y en particular la Guerra de los Treinta Años (1618-1648) “; considerem la pau de Westfàlia com a moment clau de sorgiment d'idea d'Estat, la Guerra dels Trenta Anys fou el primer gran conflicte entre nacions com a Estats, ja no com a monarques. L'autor considera que aquests conflictes comportaren l'exigència de l'establiment d'exèrcits regulars i permanents, amb la corresponent creació de l'administració militar, i sobretot de l'administració financera i tributària per dotar-se de recursos pel seu manteniment. Això junt amb unes polítiques econòmiques mercantilistes, les quals comportaven un intervencionisme institucional en l'economia. VON BOGDANDY, ARMIN; HUBER, PETER MICHAEL. Estado, administración..., op.cit., p.68.

²⁹ És un trànsit molt important a la Història occidental, ja que els individus passen de ser serfs, lligats a la terra i sotmesos a prerrogatives estamentàries, a ciutadans lliures amb drets reconeguts. El canvi es gestà amb l'aparició moderna dels Estats i es consolidà amb les revolucions liberals i l'instauració del constitucionalisme com expressió i mode de relació de l'individu amb el poder.

³⁰ Hi ha una assimilació entre cultura administrativa i l'adjectiu *imperial*, ja que el fenomen funcional es veu present en els grans imperis de l'antiguitat. La cultura administrativa europea tindria origen clàssic, específicament a Roma, malgrat l'origen de la cultura política es troba a Grècia, s'aniria perpetuant al llarg dels imperis que s'en consideren hereus; Bizanci, Imperi Carolingi, Sacre Imperi Romano Germànic (podríem parlar també de cultura administrativa present en els califats musulmans, imperis xinesos i mongols, com sultanats turcs, seria una idea relacionada a poder estable o autoritat centralitzada, contrari a sistemes feudals, trivials o d'hordes) fins arribar als moderns Estats nació.

³¹ Noció webberiana, malgrat ser un concepte d'origen físicràtic i liberal, amb conotacions pejoratives, definitori de l'acció governativa (“ *govern de les oficines* “) de l'absolutisme, contrari als postulats liberals que rebutjaven tota injerència dels poders públics vers l'acció humana. Tradicionalment, i encara avui en dia, s'identifica amb defectes de poca eficàcia i desconexió amb la ciutadania, ve d'aquesta concepció liberal decimonònica i es perpetua en noves teories de la reorganització administrativa, segurament amb l'excusa de deixar les funcions de l'Estat a la mínima expressió possible. Weber volgué ressaltar la importància social de l'acció administrativa i parlava d'eficiència burocràtica, basada en els

instrumental políticament neutre que s'ocupa de traduir les decisions polítiques d'elements governatius dotats de representativitat sobirana, l'Executiu, sent denotatiu de la continuïtat de les seves tasques amb independència dels governs i fins i tot dels règims del moment. Composada per membres de carrera, permanents, triats i promocionats segons el mèrit (tractament impersonal dels seus membres), dotats de coneixements especialitzats; els estaments funcionarials, els quals son requerits a raó de la seva capacitat hermenèutica o de coneixement del Dret, degut a la necessària interpretació, tant de la normativa com la documentació administrativa³²; detentors d'un coneixement especialitzat, el Dret, dotat d'un llenguatge específic i en certa manera inintel·ligible pels ciutadans, que no han de perquè tenir aquests coneixements tècnics. La seva principal característica seria una divisió inicial del treball reglamentarista, estricta i jerarquitzada (sistema vertical d'autoritat), de les tasques pròpies de l'Administració pública, on té amb l'expedient administratiu la seva màxima manifestació de l'organització administrativa.

Per un altre costat la cultura organitzativa, que entén l'Administració com una organització amb els seus valors, costums i normes, resumint, la seva pròpia cultura; les relacions dels individus que la componen es valoren en termes de lideratge (sistema horitzontal d'autoritat), afinitats i desavinences, ja que els membres de l'organització o el grup comparteixen els mateixos valors i normes, en un major o menor grau d'identificació d'acord el grau de llibertat d'aquest³³. Una noció organitzativa més senzilla i immediata pel que fa a les relacions interindividuais, més pròpia de l'espontaneïtat del sector privat o de les relacions personals, a raó d'adoptar la cultura de l'eficiència i l'esforç d'aquest sector que l'Administració fa seva; es dona rellevància, més que els procediments, als qui va destinada la seva acció, els ciutadans, utilitzant

valors esmentats. Cfr. WEBER, MAX. *Economía y sociedad*. 2ª reimpressió de la 2ª edició, Madrid: Fondo de cultura económica de España, 2002 I.S.B.N: 84-375-0374-4. pp. 173-180.

³²Aquí també podrien incloure les actituds com les motivacions, cas del silenci administratiu.

³³Wildawsky considera que de la interacció dels paràmetres d'identificació i llibertat sorgeixen les formes d'organització del grup; jeràrquica, igualitària, individualista i anàrquica (l'autor parla de fatalista o apàtica, utilitzem un mot amb menys conotacions negatives i el més neutre dins les seves possibilitats), hi ha una identificació entre l'organització i la societat. Cfr. WILDAWSKY, AARON. " Choosing preferences by constructing institutions: a cultural theory of preference formation " [en línia]. *The American political science review*. 1987, vol.81, núm.1.pp.3-22. <http://links.jstor.org/sici?sici=00030554%28198703%2981%3A1%3C3%3ACPBCIA%3E2.0.CO%3B2F>. [data de consulta: 12-03-04].

termes com usuaris o clients, més propis del sector privat³⁴. Per això parla de valors com solvència o negociació, i l'aparició de figures com la coalició i el fi organitzatiu per la resolució de potencialitats de conflicte entre els individus que formen l'organització; seria buscar el substrat entre diferents valoracions, pretensions i finalitats individuals dels components del grup. Això comporta l'aparició d'una nova eina, la persuasió; a diferència de la burocratització, on l'aptitud més valorada és l'hermenèutica o l'adquisició d'uns coneixements tècnics per la interpretació d'un llenguatge específic, el Dret, ara es valora la retòrica i la dialèctica, la capacitat de convenciment i establiment de consensos per l'assumpció per part dels individus de l'organització de l'existència d'una finalitat última i comuna, que els realitzarà millor que de forma individual, mai serà la propaganda, la manipulació o entabanament amb finalitats individuals, comportant valorar més la detentació d'informació, que la de coneixements, per portar a càrrec aquesta persuasió. És una visió de la cultura administrativa que pot donar resposta, no només als fenòmens de la crisi de l'Estat prestacional tradicional, que porta a liberalitzacions i privatització de serveis, sinó al fenomen de l'Administració multinivell, degut tant a processos de descentralització política-administrativa, a nivell estatal, com el fet de la integració europea, a la qual no hi pot respondre la visió burocràtica, ja que es sustenta en l'Estat nacional com a Administració única. Als tradicionals principis de jerarquia, eficàcia i objectivitat se li han de sumar d'altres com eficiència, descentralització, desconcentració, coordinació, autonomia i solidaritat³⁵.

Malgrat que els sistemes administratius tinguin el seu origen determinat, el Dret administratiu no sorgeix fins l'aparició de l'Estat de dret i la separació de poders, al s.XIX, ja que és imprescindible la separació entre les funcions jurisdiccionals i el poder

³⁴ El *new public management* o nova gerència pública, d'arrel neoliberal, transforma l'Administració en mera gestora de serveis, despellant-la de tota conotació política i desvinculant-la del Dret públic. En aquest context es troba la nova cultura administrativa de la privatització de serveis i de la liberalització o desregularització de parcel·les econòmiques tradicionalment en mans de l'Administració, l'anomenat aprimament de l'Estat. Respecte qüestions d'organització administrativa i de funció pública, suposa una renúncia al seu estatut i regulació pròpia, el Dret administratiu, a favor de formes regulatives i organitzatives de Dret privat. Alguns autors com Guy Peters en nom d'una major eficiència han teoritzat i analitzat aquest model (o models). GUY PETERS, BRAINARD. " Futuras alternativas para la Administración Pública " [en línia]. *Gestión y análisis de políticas públicas*. 1996-1997. Num. 7-8. pp.6-12. [http://revistasonline.inap.es/index.php?journal=GAPP&page=article&op=view&path\[\]=88&path\[\]=88](http://revistasonline.inap.es/index.php?journal=GAPP&page=article&op=view&path[]=88&path[]=88) [data de consulta: 15-03-2014].

³⁵ Confrontis amb Mir Puigpelat. Oriol. El derecho administrativo español..., op. cit, pp.205-206.

executiu³⁶, context que es dona amb l'aparició de l'Estat nació liberal, on es sotmet l'Administració al principi de legalitat, i per tant, a una regulació jurídica. Es forjaren dos grans models administratius, que sorgiren de la diferent evolució de l'Estat modern, els quals portaren a tradicions administratives diferents³⁷: el model continental o francès, centralista i estatalista, amb una Administració forta i amb un dret públic com a branca del Dret amb especificitat pròpia i diferenciada, el Dret administratiu, on els ciutadans estaven sotmesos a una relació de subjecció administrativa davant seu, gaudint de prerrogatives i privilegis propis com l'autotutela o una jurisdicció especial. Diferentment, el model britànic, no té present la figura de l'Estat com a Administració amb personalitat jurídica pròpia (es parla més d' autoadministració o *self-government*), ni molt menys amb un dret especial ni privilegis (tant ciutadans com institucions estaven sotmesos al *rule of law*), i els ciutadans es relacionen amb les seves institucions mitjançant regles de Dret comú, el *common law*.

C. LA NOVA CULTURA ADMINISTRATIVA; TRANSPARÈNCIA I PARTICIPACIÓ.

Segons Cassese, un dels caràcters essencials “ del Estado administrativo consiste en el hecho de que el proceso de elaboración de decisiones por parte de la Administración está regulado jurídicamente (*rule of law, règle de droit, Rechtsstaat, Estado de Derecho*). Bajo ningún concepto pueden gobierno o Administración actuar de forma arbitraria “³⁸, el sotmetiment de l'actuació administrativa al principi de legalitat i al d'interdicció de l'arbitrarietat serien els pressupòsits previs de la

³⁶Respecte els orígens del Dret administratiu i dels sistemes administratius cfr. CASSESE, SABINO. El surgimiento y el desarrollo del Estado administrativo en Europa. A VON BOGDANDY, ARMIN; MIR PUIGPELAT, ORIOL (coords.). *El derecho administrativo en el espacio jurídico europeo*. València: Tirant lo Blanch, 2013. ISBN: 978-84-9033-499-7. pp. 25- 44.

³⁷Arribo a la conclusió que aquests diferents models són expressió de les cultures administratives esmentades anteriorment; la cultura buròcrata es reflexa millor en el model continental, en canvi la cultura organitzativa és més pròpia de models anglosaxons, malgrat que aquests amb el temps han adquirit caràcters burocràtics.

³⁸CASSESE, SABINO. El surgimiento y el desarrollo del Estado..., op, cit., p. 47.

democratització administrativa, d'acord amb García de Enterría i Borrajo Iniesta³⁹, l'obligació que té l'Administració de complir la legalitat es tradueix, respecte l'actuació administrativa, en la seva regularitat i previsibilitat, en base el principi de seguretat jurídica, que conseqüentment porta a la igualtat formal dels ciutadans en l'aplicació de la llei. Amb això Cassese continua; “ pero la regulación jurídica de los procedimientos administrativos cumple también otras dos funciones. Sirve, en primer lugar; a la exigencia de racionalizar el aparato de gobierno (a través de la asignación de competencias, el establecimiento de flujos de trabajo, la incorporación de opiniones científicas y la fijación de plazos); además permite la participación de la sociedad civil en la actividad gubernativa, puesto que concede al ciudadano el derecho de acceso a la información (*government in the sunshine*), a que se oiga su voz (democracia administrativa), a poder estar en desacuerdo (gobierno a través del consenso) y a impugnar las decisiones administrativas (jurisdicción contencioso-administrativa). Con ello se procura, en última instancia, que el poder público se mantenga limitado frente a la sociedad y se contrarresta la habitual unilateralidad de las decisiones administrativas mediante el control de su legalidad y razonabilidad “⁴⁰, aquest paràgraf sintetitzaria el que significarien els principis de participació i transparència a l'Administració pública. Continuant en les seves asseveracions, Cassese considera que, tradicionalment, el Legislatiu, mitjançant lleis, establia els objectius que havia de complir l'activitat administrativa, assignava funcions i regulava els procediments, l'Administració, en una noció positivista de l'ordenament i de les institucions, tenia com a funció l'aplicació d'aquestes lleis, així “ la legitimación de las autoridades administrativas derivaba de la implementación que realizaban de las leyes. La legalidad también significaba, en consecuencia, su legitimidad “⁴¹, l'aparició dels drets de participació en la conformació de la voluntat administrativa es conseqüència de les reivindicació de major democràcia en aquestes estructures per part de la ciutadania; “ la legitimación que se otorga a través

³⁹GARCÍA DE ENTERRÍA, EDUARDO; BORRAJO INIESTA, IGNACIO. Estado, Administración y Derecho administrativo en España. A VON BOGDANDY, ARMIN; MIR PUIGPELAT, ORIOL (coords.). *El derecho administrativo en el espacio jurídico europeo*. València: Tirant lo Blanch, 2013. ISBN: 978-84-9033-499-7. p.178.

⁴⁰CASSESE, SABINO. El surgimiento y el desarrollo del Estado..., op, cit., p.47.

⁴¹Ibid., p.53.

del Parlamento ya no es suficiente; a ella se suma otro tipo de legitimación, la legitimación mediante el procedimiento⁴². (...) . En este contexto, tanto el Estado como la Administración tienen un doble papel: reconocen derechos, y proporcionan, al mismo tiempo, medios para hacerlos efectivos. “⁴³.

Segons Villaverde, “ El Estado democrático es una forma de gestión de lo público. Toda decisión sobre lo público en el Estado democrático, es decir, toda decisión sobre las cuestiones relativas a la gestión de los asuntos públicos, aquellas que afectan o pueden afectar a cualquiera de los miembros de la comunidad directa o indirectamente, requiere de la pre-existencia de procedimientos que permitan la participación de los miembros de esa colectividad en la toma de esa decisión (...).En fin, la garantía de la igualdad de condiciones en la participación en esa toma de decisiones y de la libertad tanto en la decisión de participar como en el modo de hacerlo. “⁴⁴.

Així trobem que els nous valors de participació i transparència doten d’una nova lectura a la clàusula d’Estat democràtic de Dret⁴⁵; respecte l’Estat democràtic, va lligat al fenomen de la preeminència de l’executiu vers al Parlament, tant en la fase preparatòria del procés legislatiu, com per un procés de desparlamentació pel què fa tant al debat com a l’exercici del poder, degut principalment a la internacionalització de la presa de les decisions més rellevants respecte la ciutadania, on la representació internacional recau en l’executiu, portant la necessitat de dotar de major transparència i participació als ciutadans en la conformació d’aquests processos.

⁴²En aquest aspecte Von Bogdandy i M. Huber afirmen que “ solo lentamente empieza a ganar terreno la idea de que el propio procedimiento administrativo puede contribuir a la legitimación democrática de las decisiones administrativas, a través, por ejemplo, de mecanismos cualificados de participación o transparencia administrativa “. Veure VON BOGDANDY, ARMIN; M.HUBER, PETER. Estado, administración..., op., cit., p.66.

⁴³CASSESE, SABINO. El surgimiento y el desarrollo del Estado..., op, cit., pp.53-54.

⁴⁴VILLVERDE, IGNACIO. ” Los derechos del publico: la revisión de los modelos clásicos de «proceso de comunicación pública» “ [en línia]. *Revista española de derecho constitucional*. 2003, num.68.p.128.<http://www.cepc.gob.es/publicaciones/revistas/revistaselectronicas?IDR=6&IDN=370&IDA=25669>. [data de consulta: 28-03-2014].

⁴⁵Cfr. SOMMERMAN, KARL-PETER. La exigencia de una administración transparente en la perspectiva de los principios de democracia y el Estado de derecho. A GARCIA MACHO, RICARDO (ed.). *Derecho administrativo de la información y administración transparente*. Madrid: Marcial Pons, 2010. ISBN: 978-84-9768-822-2. pp. 19-23.

Pel que fa a l'Estat de dret, aquest va més enllà del compliment de la mera legalitat i ha de procurar el respecte i l'exercici dels drets dels seus ciutadans, per això és necessari l'establiment de mesures on els principis de transparència i participació revesteixen la seva major importància. La primera seria l'establiment d'una divisió i assumptió de responsabilitats per part dels actors polítics i administratius, entesa aquesta com un sistema de *checks and balances* per evitar la concentració arbitrària de poder i així es pugui fiscalitzar l'actuació dels poders públics, com identificar els actors responsables, responenent a la necessitat de dotar d'informació al ciutadà, perquè pugui exercir el control dels seus representants, sigui demanat-li responsabilitats tant política, participant en la conformació de la voluntat general, com judicialment, en ús de la tutela judicial efectiva en defensa dels seus drets i interessos. Seguidament, i en termes de seguretat jurídica, la necessitat de coneixement del Dret vigent, com és interpretat, i quins son els procediments utilitzats per la seva aplicació i execució. Amb una actuació transparent dels poders públics es permet al ciutadà comprendre els mecanismes jurídic-institucionals i convence's de la seva actuació racional, guanyant aquests en previsibilitat. I finalment garantir l'exercici dels drets individuals, ja que per la seva efectivitat és necessari que es contemplin en les decisions dels poders públics, tant en la seva presa com en el procediment seguit, i a més, que els ciutadans disposin de mitjans de defensa, això comporta la seva informació, de la qual n'és responsable l'Administració; el ciutadà ha de conèixer el raonament dels actes perquè puguin ser objecte de recurs, sigui administratiu o judicial, d'aquí l'obligació per part de les Administracions de motivar els seus actes com de senyalar els recursos pertinents contra aquests i a quina autoritat o òrgan van adreçats. Amb l'únic límit dels drets dels tercers, particularment del dret de protecció de dades, comportant la necessitat que la comunicació entre el ciutadà i l'Administració es porti a terme en un procés reglat i amb plena efectivitat de totes les garanties necessàries.

Aquest procés s'emmarca en el que Habermas titlla de democràcia deliberativa⁴⁶, o aquella que mitjançant instruments normatius constitucionalitzats, complementa la

⁴⁶L'autor diferencia tres models de democràcia normativa; la liberal o representativa, on el ciutadà delega als poders públics la protecció dels seus drets, llibertats i interessos amb l'elecció dels seus representants, la republicana o participativa, on l'individu es realitza en el sí de la societat, com una comunitat política

democràcia representativa, amb la participació ciutadana immediata en la conformació de la voluntat dels poders públics, entrant tant els mecanismes de democràcia directa com d'altres de participació en les estructures de poder, com seria l'Administració en el nostre cas, comportant la necessitat d'assoliment de decisions mitjançant el consens social; partint de la base que el ciutadà, com a individu, té els seus interessos propis, el consens és fruit d'un enteniment comú producte d'una prèvia deliberació resultat d'un intercanvi subjectiu de judicis o presa de contacte entre interessos dels quals s'extreu un mínim comú múltiple, d'aquí l'interès general és conforma del que hi ha en comú, mantenint la individualitat del ciutadà⁴⁷.

Tot això s'emmarca en l'anomenada actualment *bona administració*, que seria la traducció de la tradicional dialèctica entre “ los principios de tutela de los ciudadanos (dels seus drets i legítims interessos particulars) i eficacia administrativa ”⁴⁸ (l'interès general que defensa l'acció administrativa), la seva conciliació s'ha basat tradicionalment en la seva ponderació, sempre i quan explícitament la llei no s'haigui decantat per un dels principis en els casos que prevegi Rodríguez Pontón destaca la “ triple naturalesa jurídica de la bona administració en el nostre ordenament jurídic: principi general del dret, deure jurídic i dret subjectiu (...) principi consistent a legitimar l'activitat administrativa a partir, no només del compliment estricte, objectiu i imparcial de la legalitat, sinó també, i sobretot, de donar una resposta adequada a les demandes dels ciutadans. (...) aconseguir una bona administració, no només en el pla de les garanties jurídiques, sinó amb un augment de la qualitat dels serveis i activitats administratives, (...) s'ha destacat com a contingut concret del deure de bona administració una actuació administrativa que, a més de no vulnerar les normes, sigui eficaç ”⁴⁹.

autorganitzada, mitjançant la participació activa en la configuració de la voluntat comuna, i la deliberativa. Cfr. HABERMAS, JÜRGEN. “ Tres modelos de democracia. Sobre el concepto de una política deliberativa ” [en línia]. *Polis*. 2005, núm.10. pp.2-8. <http://polis.revues.org/7473#entries>. [data de consulta: 20-03-2014].

⁴⁷Cfr. HABERMAS, JÜRGEN. “ Tres modelos de democracia...” , op.cit., pp.2-8.

⁴⁸MIR PUIGPELAT, ORIOL. El derecho administrativo español..., op.cit., p.203.

⁴⁹RODRÍGUEZ PONTÓN, FRANCISCO JOSÉ. El dret a una bona administració: un context, i també un pretext ? [en línia]. A MONTORO CHINER, MARÍA JESÚS; SOMMERMAN, KARL-PETER (coords.). *Les administracions en perspectiva europea*. Barcelona: Escola d'Administració Pública de Catalunya, 2012. ISBN: 978-84-393-8942-2. Pp. 141- 148. <http://www20.gencat.cat/docs/eapc/Home/>

D. TRACTAMENT ESPECÍFIC DE LA TRANSPARÈNCIA.

La transparència va lligada a la publicitat, tradicionalment l'Estat de dret s'ha dotat de mecanismes de publicitat de les seves normes⁵⁰, però no prou en els processos de presa de decisions o en l'aplicació d'aquestes per part dels òrgans administratius. Sommermann entén això com a transparència de l'actuació estatal, “ el grado de publicidad y apertura de los procesos estatales, en la toma de decisión, y de la publicidad en cuanto a los actores que han participado en ellos y en cuanto a los criterios y argumentos utilizados ”⁵¹. Així l'autor ho lliga a la distinció utilitzada per Bröhmer⁵²: transparència de resultat, de procediment, del contingut i de la responsabilitat. Per establir la seva pròpia classificació⁵³ en base la transparència institucional o informació sobre el funcionament de les institucions i els seus actors responsables, transparència procedimental o informació sobre els processos de formació i presa de voluntat, i transparència material o informació sobre el contingut de les decisions i els seus motius. El mateix autor percep la publicitat “ como barómetro de realización de un estado democrático de Derecho (...) la retención o ocultamiento de informaciones, que podrían indicar o revelar una capacidad deficiente del sistema político-administrativo de resolver problemas o que podrían poner en duda la razonabilidad de las estructuras de poder o de los procesos de formación de voluntad ”⁵⁴, ho veu com el tret identificador de règims totalitaris o amb problemes de legitimació per part de les seves institucions.

García Macho parteix d'un trinomi format pel dret a la informació, opinió pública i transparència, i considera que “ la transmisión de la información que se encuentra en

[Publicacions/Col·lecció%20Materials/26%20les%20administracions%20en%20perspectiva%20europea/mat26_administracions_en_perspectiva_europea.pdf](#). [data de consulta: 12-03-2014].

⁵⁰ La publicació de les normes en el respectiu diari oficial com a condició de validesa d'aquestes, en el cas espanyol l'article 2.1 del Decret de 24 de juliol de 1889, pel que es publica el Codi Civil estableix; “ Las leyes entrarán en vigor a los veinte días de su completa publicación en el «Boletín Oficial del Estado», si en ellas no se dispone otra cosa. “.

⁵¹ SOMMERMANN, KARL-PETER. La exigencia de una..., op.cit., p.11.

⁵² BRÖHMER, JÜRGEN. *Transparenz als Verfassungsprinzip*, Tübingen, 2004, pp.18 i ss. Citat a SOMMERMANN, KARL-PETER. La exigencia de una..., op.cit., p.11.

⁵³ Cfr. SOMMERMANN, KARL-PETER. La exigencia de una..., op.cit., p.25.

⁵⁴ Ibid., p. 12.

manos de los poderes públicos al ciudadano y al público son requisitos necesarios de un buen funcionamiento del principio democrático, e incluso del sistema democrático en su conjunto ⁵⁵. El resultat d'aquest trinomi és el dret a la participació democràtica, ja que l'autor acaba amb aquesta reflexió; “ parece evidente que difícilmente el ciudadano podrá participar en asuntos públicos de manea capaz sin información y derecho de acceso a los documentos ⁵⁶. Barnés Vázquez estableix el caràcter instrumental de la transparència, considera que no és una finalitat en sí mateixa, que es canalitza mitjançant estructures d'organització i de procediment administratius, i es manifesta com a “ proceso de toma de decisiones, un método de trabajo interno y de dirección social, o un resultado ⁵⁷, això, segons l'autor, dona lloc a l'aparició d'una nova branca del Dret administratiu, el Dret administratiu de la informació o el “ que se ocupa de la comunicación entre la Administración y el ciudadano, de la gestión de ese flujo de información ⁵⁸, aquesta comunicació es produeix tant en el marc del procediment administratiu, regint-se per les normes que el regulen i amb la participació de l'individu o ciutadà com a interessat, com al marge d'aquest mitjançant consultes o el dret d'accés a la informació, amb independència de la regulació procedimental del seu exercici, que no es vincula a una situació determinada del ciutadà ni va dirigida a l'obtenció d'una determinat resultat ⁵⁹.

Igual com quan tractàvem la bona administració, la transparència també es configura com un principi d'actuació i un deure genèric per part de l'Administració, com també un dret per part del ciutadà. Blasco Díaz, a raó de l'exposat considera que “ la transparència se traduce en un conjunto de principios y obligaciones que determinan una forma de actuar de la Administración, condicionándola (...) Por ello, en vía de principio, la transparència debe ser una regla para ser y comportarse, parámetro que

⁵⁵GARCÍA MACHO, RICARDO. El derecho a la información, la publicidad y transparencia en las relaciones entre la Administración, el ciudadano y el público. A GARCIA MACHO, RICARDO (ed.) *Derecho administrativo de la información y administración transparente*. Madrid, Marcial Pons, 2010. ISBN: 978-84-9768-822-2. p. 42.

⁵⁶Ibid., p. 42.

⁵⁷BARNÉS VÁZQUEZ, JAVIER. Procedimientos administrativos y nuevos modelos de gobierno. Algunas consecuencias sobre la transparencia. A GARCIA MACHO, RICARDO (ed.) *Derecho administrativo de la información y administración transparente*. Madrid; Marcial Pons, 2010. ISBN: 978-84-9768-822-2. p. 51.

⁵⁸Ibid., p. 53.

⁵⁹Cfr. BARNÉS VÁZQUEZ, JAVIER. Procedimientos administrativos..., op.cit., pp. 54-55.

guía la actuación administrativa que, al igual que la eficiencia y la objetividad, debe determinar su comportamiento “⁶⁰, així hauria de marcar la seva cultura com a organització i reflexar-se en la seva acció. Això porta a autors com Piñar Mañas, que cregui que sigui l’element imprescindible del bon govern; “ falta de transparència i corrupción van de la mano (...). La transparencia hace referencia a tres elementos: el proceso de elaboración de decisiones por los entes públicos ha de ser abierto y participado; las decisiones deben ser motivadas y razonables; la información que sirve de base a la adopción de decisiones debe ser, en la medida de lo posible, accesible al público ”⁶¹, aquests serien els eixos en que es basaria la transparència de l’activitat administrativa, que no només es refereix a accessibilitat de l’informació, sinó a racionalitat, funcionalitat i claredat d’aquesta.

Com a concreció del trinomi esmentat s’estableix una dicotomia doctrinal entre transparència activa, o la que és deguda per actuació de la mateixa Administració, a iniciativa pròpia i a conseqüència, tant de ser un principi de funcionament com un deure genèric a informar, com a contrapartida a un dret a la informació per part del ciutadà; “ para hacer comprensible la actuación administrativa, tanto a la hora de mostrar al interesado en un caso concreto sus opciones correspondientes de actuar y de defenderse, como cuando se trata de informar al público sobre asuntos de interés general “⁶². Diferentment la transparència passiva es fonamenta, també en el dret a la informació que té el ciutadà, però com a dret d’accés per part d’aquest a arxius i documents oficials, com a regla constitucional general, havent-se de motivar la seva denegació en base unes excepcions, diferint entre sistemes en quan el seu àmbit d’aplicació i el seu abast, això sí, basades, per contraposició, en obligacions constitucionals com raons de seguretat nacional o d’institucions públiques, o en altres drets, de caràcter fonamental, com la intimitat o la pròpia imatge, en forma de protecció de dades personals, o altres drets, de caràcter més mercantil, com els de propietat industrial i intel·lectual, on es protegeixen

⁶⁰BLASCO DÍAZ, JOSÉ LUIS. El sentido de la transparencia administrativa y su concreción legislativa. A GARCIA MACHO, RICARDO (ed.) *Derecho administrativo de la información y administración transparente*. Madrid; Marcial Pons, 2010. ISBN: 978-84-9768-822-2. pp. 127-128.

⁶¹PIÑAR MAÑAS, JOSÉ LUIS. Transparencia y protección de datos : las claves de un equilibrio necesario. A GARCIA MACHO, RICARDO (ed.) *Derecho administrativo de la información y administración transparente*. Madrid; Marcial Pons, 2010. ISBN: 978-84-9768-822-2. pp. 82-83.

⁶²SOMMERMAN, KARL-PETER. La exigencia de una..., op.cit., p. 24.

dades de caire comercial, industrial o d'exploració econòmica. Utilitzant en el seu cas la regla de la ponderació de drets i interessos, o en l'establiment taxat de les excepcions, sent imprescindible un equilibri entre la publicitat i el secret, ara ja no és una regla general d'actuació opaca, més aviat és una excepció taxada legalment d'interès general, d'eficàcia administrativa (cas dels actes inconclusos) i de protecció d'altres drets fonamentals⁶³.

⁶³Sainz Moreno parla d'accés a la informació, no d'una impossible transparència absoluta. Cfr. SAINZ MORENO, FERNANDO. Secreto y transparencia [en línea]. A SAINZ MORENO, FERNANDO. (ed.). *Estudios para la reforma de la Administración Pública*. Madrid: Instituto Nacional de Administración Pública, 2004. ISBN: 84-7088-742-4. pp.165-166. http://app.vlex.com/#vid/339394214/graphical_version. [data de consulta: 22-03-2014].

2. MARC INTERNACIONAL I COMPARAT DE LA NOVA CULTURA ADMINISTRATIVA. ESPECIAL RELLEVÀNCIA DE LA UNIÓ EUROPEA.

Podem dir que producte de la globalització s'està desenvolupant una societat mundial que comparteix valors com els drets humans, la societat del benestar o la protecció del medi ambient, malgrat les marcades diferències culturals i la dispar percepció de l'importància, i per tant, implementació, protecció d'aquests i participació dels individus, com a ciutadans, en la presa de decisions en aquests assumptes.

A. GOBERNANÇA GLOBAL⁶⁴; NECESSITAT DE TRANSPARÈNCIA I DEMOCRATITZACIÓ DE LES RELACIONS INTERNACIONALS.

Fenomen de la *global governance* com a publicitació del Dret internacional, o la seva impregnació de valors constitucionals i democràtics, la quadratura de termes com democràcia, globalització i Dret internacional. Com a concepte multinivell superador de la divisió entre internacional, supranacional i nacional, però sobretot emancipatori vers les visions tecnocràtiques i liberals de les relacions internacionals, que en nom d'una eficiència global posa en dubte una necessària gestió global dels assumptes públics. Partim de la necessitat que el Dret internacional vagi més enllà de la seva tradicional concepció com a mecanisme de regulació intergubernamental i exerceixi una funció de regulació de processos socials i custòdia dels drets humans a nivell global, mitjançant l'establiment de mecanismes de control judicial i garanties processals que dotin de realitat a l'anomenada justícia *global*. Això s'aconsegueix mitjançant l'increment d'elements de dret vertical en el Dret internacional (el fenomen de la integració europea seria un dels models, al qual ens hi dedicarem amb atenció), en base a principis de democràcia i transparència que solventin els evidents dèficits democràtics que pateixen

⁶⁴Cfr. VON BOGDANDY, ARMIN. *Hacia un nuevo derecho público. Estudios de derecho público comparado, supranacional e internacional* [en línia]. Mèxic: Universidad Autónoma Nacional de México, 2011. ISBN: 978-607-02-2551-2. pp. 93-119. <http://biblio.juridicas.unam.mx/libros/7/3019/6.pdf>. [data de consulta: 20-03-2014].

les institucions internacionals, sobretot en *l'exercici de l'autoritat pública internacional*, concepte que encunya Von Bogdandy i que conceptualitza com a “ cualquier acto de gestión pública, ya sea administrativa o intergubernamental, que realicen las instituciones internacionales, debe ser considerado como un ejercicio de autoridad pública internacional si afecta a individuos, asociaciones privadas o empresas, Estados u otras instituciones públicas. “⁶⁵ (concepte que no va lligat necessàriament al de personalitat jurídica internacional, sinó més bé al d'afectació per institució pública internacional), d'aquí la necessitat d'una major democratització i transparència, per no caure en opacitats en la presa de decisions ni en clientelisme respecte a interessos de part, que obviï un interés general global. Dificil d'aconseguir, perquè el concepte d'autoritat pública internacional, a diferència de la estatal, és heterogeni, i comporta confusió respecte l'individualització dels autors que realitzen els esmentats actes de gestió pública, i per tant de la seva identificació i atribució de responsabilitats, condició principal de la fiscalització d'aquests actes i de limitació d'atribucions als autors. Això porta a sentenciar per part de l'autor que “ cualquier ejercicio de autoridad pública internacional precisa de un marco legal de derecho público “⁶⁶, la necessitat d'un ordre mundial basat en el *rule of law*, l'imperi de la llei, malgrat la reticència governamental, sobretot de les grans potències. Fenomen que es pot aconseguir mitjançant la creació d'un Dret administratiu global, producte de la fusió de Drets administratius estatals i del Dret internacional, utilitzant la metodologia del Dret comparat per la seva gestació, junt la recerca de quins són els valors comuns globals compartits per la nova societat mundial, en certa manera “ el ocaso del orden de Westfalia “⁶⁷. La posició tradicional de

⁶⁵Ibíd, p. 97.

⁶⁶Ibíd, p. 107.

⁶⁷VON BOGDANDY, ARMIN. *Hacia un nuevo derecho público...*, op, cit. p.117. Superació de la noció del Dret internacional com a dret que regula les relacions entre Estats sobirans, per passar a ser Dret institucional internacional. Díez de Velasco, en referencia al Dret internacional clàssic d'arrels europees, estableix que “ la transformación de la sociedad medieval en una pluralidad de Estados soberanos, que reclamaban omnipotencia en el interior de su territorio e independencia en sus relaciones exteriores frente a las autoridades religiosas (el Papado) o políticas (el Imperio) que habían pretendido regir la Cristiandad, se generalizó en Europa el s.XVI y cristalizó jurídicamente en la llamada Paz de Westfalia, ya en pleno siglo XVII (1647-1648). (...) consagró el nacimiento del sistema europeo de Estados basado en el Estado moderno “. DÍEZ DE VELASCO, MANUEL. *Instituciones de derecho internacional público*. 18ª edició, Madrid:Tecnos, 2013. ISBN: 978-84-309-5341-7. p.71. En referencia al que anomena “ mundialización “, González Campos, Sánchez Rodríguez i Andrés Sáenz de Santa María estableix que aquesta “ puede afectar a la posición tradicional del Estado soberano en el ordenamiento internacional. De

l'Estat com a marc exclusiu d'estructures administratives entra en crisi, amb el fenomen de la governança global o multinivell sorgeixen nous actors supranacionals i globals “ que fijan estándares para las Administraciones nacionales y controlan su transposición interna estatal.(...) Las Administraciones nacionales se encuentran vinculadas tanto a nivel estatal como supraestatal, y ejercen una doble función: son al mismo tiempo actores estatales y agentes de autoridades externas. (...) Desde fuera del Estado se ha facilitado la difusión de instituciones jurídico-administrativas: si el espacio global se organiza de forma crecientemente uniforme, ello facilita las traslaciones de un sistema jurídico nacional a otro. El resultado de este proceso es una creciente convergencia. Con carácter general puede decirse, así, que los sistemas administrativos nacionales están cada vez menos vinculados a un contexto pura y estrictamente nacional. “⁶⁸

B. CULTURA JURÍDICA COMUNA EUROPEA.

Häberle parla de cultura jurídica europea⁶⁹, malgrat no haver un Estat europeu; seria a raó de la integració cultural europea, la podríem entendre com un espai jurídic-cultural comú format pels principis del Dret comunitari, les garanties dels drets fonamentals recollits en el Conveni Europeu dels Drets Humans (CEDH)⁷⁰, i els drets

un lado, porque su independencia para adoptar decisiones disminuye ante la realidad de una creciente interdependencia, económica y tecnológica, respecto a los restantes Estados. De otro, porque el impulso tanto de los intercambios económicos como de las comunicaciones desborda el marco tradicional de la soberanía, es decir, las fronteras del Estado. Y, por tanto, se menoscaba la capacidad real de éste para regular estos fenómenos. Lo que supone, como consecuencia, una creciente debilidad del Estado para llevar a cabo sus funciones tradicionales de protección de un grupo humano tanto en el interior como frente a amenazas exteriores. Desde esta perspectiva, el reto para la actual comunidad internacional es el de articular debidamente la protección jurídica de los Estados en una situación de creciente interdependencia, ya que una parte no desdeñable de las funciones tradicionales del Estado la ejercen hoy diversas instancias internacionales (como es el caso, en particular, de la Unión Europea) o bien su ejercicio requiere mecanismos internacionales de cooperación. “. GONZÁLEZ CAMPOS, JULIO DIEGO; SÁNCHEZ RODRÍGUEZ, LUIS L.; ANDRÉS SÁENZ DE SANTA MARÍA, M^a PAZ. *Curso de Derecho Internacional Público*. 4^a edición, Navarra: Aranzadi, 2008. ISBN: 978-84-470-2882-5. p.103.

⁶⁸CASSESE, SABINO. El surgimiento y el desarrollo del Estado..., op. cit., p. 52.

⁶⁹Cfr. HÄBERLE, PETER. La “ teoría de la constitución ... , op.cit., p.25.

⁷⁰Conveni europeu dels drets humans, Roma, 4 de novembre de 1950.

fonamentals recollits en les constitucions nacionals ⁷¹, identificat en l'espai territorial de la Unió Europea principalment. Aquesta fou producte d'un procés de confluència històrica del Dret romà, el *ius comune* que sorgí a partir de la Baixa Edat Mitjana, i del cristianisme, el qual establí el concepte de dignitat humana, que es plasmà en els principis de llibertat i de responsabilitat dels individus amb la Il·lustració ⁷², i la noció d'Estat com a institució social d'assignació i legitimació del poder, propi de la modernitat, on el dret és un instrument normatiu separat de la moralitat i la religió ⁷³. Malgrat aquestes arrels grecoromanes i cristianes, que configurarien els valors de la identitat europea, i d'acord amb Truyol y Serra; “ Europa, en tanto que entidad histórico-cultural y política, pertenece a la modernidad, (...) una realidad que había surgido como consecuencia de la crisis del universalismo medieval, dualmente encarnado en el Pontificado y el Imperio. (...) a partir del Renacimiento los términos “ Europa “ y “ europeo “, bajo la pluma de los humanistas, se van generalizando con

⁷¹Cfr. ARNOLD, RAINER. La contribución de los..., op.cit. pp.59-62. Al respecte parlar de l'importància cabdal que tingué la jurisprudència comunitària en la teorització d'aquest espai jurídic-cultural comú, veure la Sentència del Tribunal de justícia de les comunitats europees (STJCE), de 14 de maig de 1974, assumpte 4/73, *Nold KG vs Comisió* (fd.13). Jurisprudència que es positivitzà a l'article 6.3 del Tractat de la Unió Europea, Maastricht, de 7 de febrer de 1992 (TUE); “ Los derechos fundamentales que garantiza el Convenio Europeo para la Protección de los Derechos Humanos y de las Libertades Fundamentales y los que son fruto de las tradiciones constitucionales comunes a los Estados miembros formarán parte del Derecho de la Unión como principios generales” , podent-los considerar com els elements conformants del cabdal normatiu europeu.

⁷²El preàmbul del TUE apel·la a aquesta tradició cultural comuna configuradora d'aquests valors compartits; “ INSPIRÁNDOSE en la herencia cultural, religiosa y humanista de Europa, a partir de la cual se han desarrollado los valores universales de los derechos inviolables e inalienables de la persona, así como la libertad, la democracia, la igualdad y el Estado de Derecho. “, en aquesta línia, el preàmbul de la Carta dels drets fonamentals de la Unió Europea, Nïça, de 7 de desembre de 2000 (CDFUE), estableix; “ Los pueblos de Europa, al crear entre sí una unión cada vez más estrecha, han decidido compartir un porvenir pacífico basado en valores comunes. Consciente de su patrimonio espiritual y moral, la Unión está fundada sobre los valores indivisibles y universales de la dignidad humana, la libertad, la igualdad y la solidaridad, y se basa en los principios de la democracia y el Estado de Derecho”.

⁷³Habërle considera “ que la categoría «Derecho común» es la adecuada en gran medida para designar y fomentar el desarrollo de un Derecho de objetivos comunes, impulsado por legisladores, científicos y juristas que lo aplican en la praxis a todo nivel y que además manifiestan su eficacia allende las fronteras, apuntando a objetivos básicos que se desarrollan, finalmente, en un substrato de raigambre y cultura jurídica comunes “. L'autor, diferentment del que en un principi podria semblar respecte les diferències amb els sistemes continentals de *civil law*, parla del paper que hi juga el sistema britànic de *common law* per la configuració d'aquest espai jurídic-cultural comú europeu, mitjançant mecanismes d'interacció de Dret comparat i de diàleg entre juristes com el *soft law*, entre altres. HABÈRLE, PETER. “ Derecho constitucional común europeo “ [en línia]. *Revista de Estudios Políticos*. 1993, num.79. p.30. <http://www.cepc.gob.es/publicaciones/revistas/revistaselectronicas?IDR=3&IDN=236&IDA=16785>. [data de consulta: 14-03-2014].

referencia a una entidad cultural y política, apartándose del uso medieval, que les daba un sentido geográfico.(...) la crisis del universalismo medieval se tradujo en el advenimiento del Estado que llamamos “ moderno “ y que es el Estado en sentido estricto. (...) Europa, pues, se constituyó políticamente como un conjunto de Estados soberanos que, al liberarse de la tutela anteriormente ejercida por el Papado y el Imperio, defendían celosamente su recién alcanzada independencia plena. Ni en lo cultural ni en lo político desaparecería, sin embargo, en Europa el sentimiento de unidad que había caracterizado la Cristiandad occidental.(...) Lo que ocurre es que este sentimiento de unidad (...) se daba a partir de la diversidad “. ⁷⁴

Mitjançant el Dret comparat, eina que contribueix a l'uniformització dels sistemes legals, a través de principis i valors immanents i compartits per la legislació dels diferents Estats, es crea el Dret de la Unió, així sorgeix un ordenament que es superposa i uniformitza els diferents sistemes previs, procés on la jurisprudència comunitària té un paper molt important⁷⁵, aquesta ha estat creada a partir del diàleg entre els diferents òrgans jurisdiccionals dels diferents Estats i estaments, creant el fenomen actual del constitucionalisme multinivell europeu⁷⁶. Procés que ha tingut dos adversaris històrics⁷⁷; primerament l'Estat nacional absolut i la idea decimonònica de sobirania, concepció superada per l'actual noció d'Estat cooperatiu constitucional. Després la idea tradicional de Dret constitucional com a Dret polític de cada nació, malgrat això s'arriba a la conclusió de l'existència de principis i valors comuns en tots els ordenaments nacionals europeus, i que aquest espai compartit no significa una coartació del Dret nacional, ven contràriament es veu com una potenciació i un foment a partir de la col.laboració i la comparació, com l'experiència prèvia d'altres ordenaments en el fenomen de la recepció.

⁷⁴TRUYOL Y SERRA, ANTONIO. *La integración europea, vol.I*. Madrid:Tecnos, 1999. ISBN: 84-309-3344-1. pp. 19-20.

⁷⁵SACCO, RODOLFO. “ Legal Formants: A dynamic approach... “, op, cit. p.3.

⁷⁶ Cfr. GOMES CANOTILHO, JOSÉ JOAQUIM. “ Principios y “ nuevos constitucionalismos “. El problema de los nuevos principios “ [en línea]. *Revista de Derecho Constitucional Europeo*, 2010 , num.14. p. 322. <http://www.ugr.es/~redce/REDCE14/articulos/07JJGomesCanotilho.htm>. [data de consulta: 14-03-2014].

⁷⁷HABÈRLE, PETER. *Derecho constitucional común europeo*, op. cit., pp.12-13.

Aquests valors culturals europeus es fonamenten⁷⁸, respecte una dimensió individual, en la dignitat humana, que comporta l'autodeterminació i el lliure desenvolupament de la personalitat, per tal d'aconseguir la consecució de ciutadans lliures i conscients mitjançant la dogmàtica dels drets fonamentals. Seguidament, a un nivell social, el principi democràtic, entès a l'actualitat com a Estat social i democràtic de dret, entrant aquí els principis de participació i transparència pel que fa a la conformació de la voluntat administrativa. Segons Rolla “ la legitimación del Estado democrático (aquí en podríem considerar com a fonaments de la construcció europea) no se funda tanto en condicionamiento de tipo prejurídico ya sea la raza, la lengua o la cultura como en la adhesión por parte de los ciudadanos a valores y principios comunes ”⁷⁹.

C. CREACIÓ D'UNA CULTURA ADMINISTRATIVA EUROPEA EN EL MARC DE LA UNIÓ EUROPEA. MENCIÓ DEL DRET ADMINISTRATIU EUROPEU.

Les teories de l'integració permeten explicar el fenomen de la formació de la Unió Europea⁸⁰, sigui per la seva dimensió institucional; la integració com a motiu per la presa de decisions de caire polític, dimensió cultural; la integració com a presa comuna de valors i actituds, o la seva dimensió conductual, enfocament de l'economia; la integració com a xarxa social comuna. Però no podem obviar que la Unió Europea fou creada per actes jurídics i la seva arma és el dret⁸¹, ja que no està dotada d' una

⁷⁸Cfr. DE CABO MARTIN, CARLOS. El elemento utópico, ingrediente cultural del constitucionalismo. A BALAGUER CALLEJÓN, FRANCISCO (coord.). *Derecho constitucional y cultura. Estudios en homenaje a Peter Häberle*. Madrid: Tecnos, 2004. ISBN: 84-309-4093-6. pp. 52-53.

⁷⁹ROLLA, GIANCARLO. Tutela de la identidad cultural y de la ciudadanía en los ordenamientos multiétnicos: la experiencia canadiense. A BALAGUER CALLEJÓN, FRANCISCO (COORD.). *Derecho constitucional y cultura. Estudios en homenaje a Peter Häberle*. Madrid, Tecnos, 2004. ISBN: 84-309-4093-6. p. 133.

⁸⁰Cfr. GESSNER, VOLKMAR. “ La cultura como dimensión de la integración jurídica europea “ [en línia]. *Psicología política*. 1992, num.4. p. 49. <http://www.uv.es/garzon/psicologia%20politica/N4-3.pdf>. [data de consulta: 15-03-2014].

⁸¹Fuentes arriba a la conclusió que la Unió Europea no té competències pròpies originàries sinó derivades d'una atribució prèvia concretada als tractats constitutius, conforme l'article 1 del TUE (“ Por el presente Tratado, las ALTAS PARTES CONTRATANTES constituyen entre sí una UNIÓN EUROPEA, en lo sucesivo denominada «Unión», a la que los Estados miembros atribuyen competencias para alcanzar sus

infraestructura institucional-administrativa ni una policia que doti de plena coercitivitat com la que tindrien les normes estatals. Malgrat això podem entendre la Unió Europea com una comunitat jurídica⁸² de progressiu desenvolupament estructural, amb un origen cultural diversificat en base una disjuntiva i problemàtica superadora dels Estats que la integren, malgrat els problemes de legitimació que comporta⁸³.

Els valors culturals comuns, esmentats al capítol anterior, han estat positivitzats i institucionalitzats, esdevenint un element jurídic fonamental de la Unió Europea, fins i tot condició *sine qua non* d'ingrés i pertinença a la Unió, és l'espai cultural mínim comú que han de complir els seus membres⁸⁴, perquè son les condicions mínimes per

objetivos comunes “) i d'acord el principi d'atribució de competències, la Unió Europea només podrà exercir les competències que els dotin els tractats i dins els límits que aquests estableixin (article 5.2 del TUE; “ En virtud del principio de atribución, la Unión actúa dentro de los límites de las competencias que le atribuyen los Estados miembros en los Tratados para lograr los objetivos que éstos determinan. Toda competencia no atribuida a la Unión en los Tratados corresponde a los Estados miembros. “ , aquest últim incís conforme l'article 4.1 del TUE; “ De conformidad con lo dispuesto en el artículo 5, toda competencia no atribuida a la Unión en los Tratados corresponde a los Estados miembros.”), tal com s'expressa al llarg del Tractat, en virtut de la consecució dels objectius de la Unió (article 3.6 del TUE; La Unión perseguirá sus objetivos por los medios apropiados, de acuerdo con las competencias que se le atribuyen en los Tratados.), cfr. FUENTES I GASÓ, JOSEP RAMÓN. “ El desenvolupament...”, op. cit., p. 80.

⁸²Malgrat que l'article 47 del TUE (“ la Unión tiene personalidad jurídica “) atribueix a la Unió Europea personalitat jurídica pròpia i diferenciada dels Estats membres, és molt present el debat de la naturalesa institucional de la Unió; els autors internacionalistes, com ara Mangas Martín, considera que és una organització internacional intergubernamental, amb independència de les seves especificitats que la faigin única, al considerar que és una associació voluntària d'Estats sobirans els quals la doten de competències concretes que exercita en els termes que estableixin els tractats constitutius. Cfr. MANGAS MARTÍN, ARACELI. “ La Unión Europea “. A MANGAS MARTÍN, ARACELI; LIÑÁN NOGUERAS, DIEGO JAVIER. *Instituciones y Derecho de la Unión Europea*. 7ª edició, Madrid: Tecnos, 2012. ISBN: 978-84-309-5508-4. pp.56-59. Altres autors parlen de federalisme internacional i constitucionalisme multinivell; en base aquests valors comuns, a raó que aquesta atribució de personalitat es tradueix en autonomia institucional, capacitat per actuar internacionalment independentment de la voluntat dels Estats membres, però com a element definitiu, les seves institucions creen normes vàlides, sense concórrer representants directes dels Estats membres i fora de la regla de la unanimitat, diferint de procediments clàssics de Dret internacional, que vinculen directament tant als Estats membres com als seus ciutadans, veure al respecte les sentències del Tribunal de justícia de les Comunitats europees, de 5 de febrer de 1963, assumpte 26/62, *Van Gend & Loos*, i de 15 de juliol de 1964, assumpte 6/64, *Costa vs. Enel*. Així podem concloure que les institucions de la Unió Europea exerceixen autèntic poder polític. Cfr. Díez-Picazo, LUIS MARÍA. “ La naturaleza de la Unión Europea “ [en línia]. *Indret*. 2008, num.4. pp.4-5. http://www.indret.com/pdf/574_es.pdf. [data de consulta: 15-03-2014].

⁸³Cfr. GESSNER, VOLKMAR. “ La cultura como dimensión...”, op.cit., p. 49-50.

⁸⁴L'article 2 del TUE estableix que “ La Unión se fundamenta en los valores de respeto de la dignidad humana, libertad, democracia, igualdad, Estado de Derecho y respeto de los derechos humanos, incluidos los derechos de las personas pertenecientes a minorías. Estos valores son comunes a los Estados miembros en una sociedad caracterizada por el pluralismo, la no discriminación, la tolerancia, la justicia, la solidaridad y la igualdad entre mujeres y hombres “ , l'article 7 del TUE preveu un procediment sancionador per aquells Estats membres que no respectin aquests valors, l'article 49 TUE l'estableix com

l'existència d'aquesta comunitat política europea. La doctrina europeïsta ressalta que el progressiu procés d'integració europea⁸⁵ comporta una constitucionalització política de la Unió, ja que aquesta es dota d'una constitució material, malgrat els tractats constitutius no són una constitució ni tenen pretensions de ser-ho, fora d'això, el seu conjunt formen aquesta constitució material. Mangas Martín exposa que “materialmente una constitución es la norma fundamental en una sociedad unida por determinados valores morales, políticos y culturales en la que se organizan los poderes, se establecen las garantías jurisdiccionales y se acuerdan unos objetivos de paz, libertad, bienestar, seguridad, que deben guiar la acción de los poderes establecidos”⁸⁶, en resum, una constitució es troba integrada per una part dogmàtica, que recull els valors i principis que han de regir l'activitat dels poders constituïts, com els drets fonamentals que en són titulars els ciutadans, així com les condicions d'exercici i els instruments d'eficàcia i protecció d'aquests drets. I una part orgànica, que estableix les normes bàsiques d'institucionalització i procedimentalització d'aquests poders constituïts. A partir d'aquestes reflexions, l'autora, afirma que “mientras los tratados fundacionales desde los años cincuenta ya reflejaban varios de los elementos de una *constitución material* (una parte orgánica y un sistema de protección jurisdiccional), en el sistema de los tratados fundacionales y hasta los años noventa apenas los valores aparecían tácitamente reflejados en el Preámbulo de los tres tratados; entonces la Dogmática era imperceptible, no la había realmente. (...) Además de una parte orgánica, ha habido y hay una parte en la constitución material dedicada a la protección jurisdiccional de los derechos y al control de ejercicio de las competencias atribuidas y de compatibilidad de las normas. (...). Al reconocer a favor del TJCE el monopolio del control de legalidad interna y externa, se estableció un sistema de control concentrado de constitucionalidad

a condició d'ingrés a la Unió Europea; “cualquier Estado europeo que respete los valores mencionados en el artículo 2 y se comprometa a promoverlos podrá solicitar el ingreso como miembro en la Unión”.

⁸⁵Mangas Martín afirma que “la integración europea siempre se ha articulado mediante un conjunto de normas bien precisas y completadas que articulan el ejercicio de las competencias por unas instituciones con atribuciones sustantivas importantes y de trascendencia jurídica, económica y social para los ciudadanos y las empresas. Además siempre ha dispuesto de un sistema de protección jurisdiccional frente a los actos de las instituciones comunitarias.”. MANGAS MARTÍN, ARACELI. “Introducción. El compromiso con los derechos fundamentales”. A MANGAS MARTÍN, ARACELI (dir.). *Carta de los derechos fundamentales de la Unión Europea. Comentario artículo por artículo*. Bilbao: Fundación BBVA, 2008. ISBN: 978-84-96515-80-2. p.55.

⁸⁶MANGAS MARTÍN, ARACELI. “Introducción...”, op.cit., p. 55.

que confirma el valor o rango de *constitución material* del Derecho originario comunitario “⁸⁷. La feblesa en la part dogmàtica dels tractats constitutius, afegit a la tradicional falta de legitimació democràtica de les institucions europees, com la no plena observança del principi de separació de poders, pel que fa en el procés legislatiu europeu, el que podríem considerar els dèficits del procés d’integració europea, portarien escepticisme vers creure amb uns valors comuns com a motor d’aquesta integració, alguns autors, com Von Bogdandy, que junt amb M.Huber parla d’ *espai jurídic europeu*”⁸⁸, que segons aquests transcendeix tant a la realitat estatal dels seus membres com eludeix una concepció tant federal com merament internacionalista de la Unió; “ en él devine esencial la combinación de lo estatal y lo supraestatal, En el núcleo del concepto ” espacio jurídico europeo “ se encuentra la constatación que la organización jurídica de este territorio tiene lugar tanto a través de normas nacionales como de normas de la Unión, con el objetivo de realizar los fines del TUE en el marco de una nueva unidad política y jurídica “⁸⁹, estableix inicialment que potser per crear una identitat europea no cal una cerca acurada de valors comuns, “ basta con que exista una convivencia civil y respetuosa del Derecho; no es indispensable una identificación solidaria de los ciudadanos con la organización política, un «nosotros». La afirmación de que tal identificación es necesaria, es generalmente un axioma que forma parte integral de las concepciones normativas que atribuyen una gran relevancia a la comunidad y al espíritu colectivo “⁹⁰, l’autor considera que “ una concepción de este tipo, escéptica con los elementos identitarios, presta atención más bien a los procedimientos de formación de la voluntad, que tienen que prever formas de agrupación de ésta que reflejen la diversidad de la comunidad política organizada. “⁹¹, amb el consens dels tractats i el Dret que se’n deriva com a resultat d’aquesta identitat

⁸⁷Ibid., p. 56.

⁸⁸Concepte que enllaça amb l’article 3.2 del TUE; “ La Unión ofrecerá a sus ciudadanos un espacio de libertad, seguridad y justicia sin fronteras interiores, (...)”.

⁸⁹VON BOGDANDY, ARMIN; HUBER, PETER MICHAEL. “ Estado, administración... “, op.cit., pp. 60-61.

⁹⁰VON BOGDANDY, ARMIN. “ Constitución Europea e identidad europea. Potencialidades y peligros del Proyecto de Tratado por el que se instituye una Constitución para Europa “. [en línea]. *Revista española de Derecho constitucional*. 2004, num.72. p.26. <http://www.cepc.gob.es/publicaciones/revistas/revistaselectronicas?IDR=6&IDN=374&IDA=25744>. [data de consulta: 20-03-2014].

⁹¹Ibid., p. 26.

comuna, a raó dels objectius aconseguits amb la Unió; “ A la vista de todas estas cuestiones abiertas parece aconsejable, tanto desde un punto de vista teórico-constitucional como político-constitucional, orientar la comunidad política europea, no hacia una identidad colectiva, sino hacia los intereses duraderos propios de los ciudadanos —un objetivo a primera vista más modesto—, dando prioridad de esa manera más bien a una concepción contractualista (...) para lograr una identidad europea radica en su capacidad para contribuir de manera eficaz y razonable a hacer realidad la democracia, el Estado de Derecho, la eficiencia y la transparencia en las operaciones de las instituciones europeas.”⁹²

Una de les conseqüències més plausibles de l'establiment d'una cultura jurídica europea és l'existència d'un Dret administratiu europeu, que com altres branques del Dret, ha comportat un procés d'uropeïtzació del Dret administratiu dels Estats integrants⁹³, ja que les seves Administracions son qui executen moltes de les disposicions normatives comunitàries, en virtut d'un principi d'autonomia institucional a favor dels Estats⁹⁴, fora dels casos d'execució directa per part de l'Administració de la

⁹²Ibid., pp. 49-50.

⁹³Al respecte, Von Bogdandy expressa que “ el espacio jurídico europeo se administra a través de Administraciones distintas, que no se hallan bajo la bóveda de *un* Estado. Ha surgido una estructura flexible y poliédrica formada por las burocracias propias de diversos sujetos, que algunos autores alemanes y españoles denominan Unión Administrativa, y a la que en otras tradiciones se alude mediante conceptos como los de *administration mixte*, *coadministration* o *integrated administration*. De tal estructura depende el Derecho administrativo europeo, que no se compone únicamente del Derecho administrativo de la Unión, sino también del Derecho administrativo de los Estados miembros modulado por el Derecho de la Unión, así como de aquellas normas que los Estados miembros adoptan autónomamente para la administración del espacio jurídico europeo “. Von Bogdandy, Armin. El derecho administrativo en el espacio jurídico europeo: perspectivas de una disciplina. A Von Bogdandy, Armin; Mir Puigpelat, Oriol (coords.). *El derecho administrativo en el espacio jurídico europeo*. València: Tirant lo Blanch, 2013. ISBN: 978-84-9033-499-7. pp. 294-295.

⁹⁴Alonso García estableix que “ según el principio de autonomía institucional y procedimental en la ejecución del Derecho comunitario, proclamado por el Tribunal de Justicia, cuando una norma comunitaria confía a las autoridades nacionales la adopción de medidas necesarias para su aplicación, son las propias normas de Derecho interno las que determinan cuál es en cada caso concreto la autoridad nacional encargada de actuar y el instrumento a través del cual debe manifestarse tal actuación “. ALONSO GARCÍA, RICARDO. “ La ejecución normativa del derecho comunitario en el ordenamiento español “ [en línia]. *Revista de Administración Pública*. 1990, núm.121. pp.213-214. <http://www.cepc.gob.es/publicaciones/revistas/revistaselectronicas?IDR=1&IDN=119&IDA=23676>.

[data de consulta: 20-03-2014]. Aquest és el cas de les directives, les quals exigeixen certesa, seguretat jurídica i publicitat dels preceptes a la normativa estatal que les trasposa, i encara més en cas d'afectar els drets de ciutadans de la Unió, els quals sempre podran exigir el seu compliment davant els tribunals en els termes de la legislació comunitària, i en plena independència de l'estat de trasposició d'aquesta

Unió, que actua mitjançant la Comissió o les seves agències. La discrecionalitat que gaudeixen els Estats a l'hora d'executar el Dret comunitari es veu limitada per principis que recullen els mateixos tractats constitutius, el més rellevant pel nostre estudi és el de cooperació administrativa⁹⁵. Aquest element és el que institucionalitza el que en un principi ens referiríem com a cultura administrativa europea, tant a nivell de la Unió com dels Estats membres, ens porta a una “ unión de elementos cooperativos y jerárquicos que conducen a rupturas de la impermeabilidad de las esferas competenciales ejecutivas o, incluso, a la creación de competencias de ejecución compartidas y, en su caso, integradas “⁹⁶, tant a un nivell vertical (Administració comunitària / Administració dels Estats membres) com horitzontal (entre Administracions dels propis Estats membres), obeïnt tant a criteris jeràrquics com cooperatius. El seu resultat és la *unión administrativa europea*, concepte superior de la mera associació o del model clàssic de gestió dual, ja esmentat, i que comporta la cooperació administrativa multinivell vers models de gestió i execució integrada, remarcant que aquest concepte no suposa l'establiment d'una nova Administració, “ sino ante diversas formas de relación organizativa y procedimental de las administraciones nacionales y europea “⁹⁷. En aquest sentit, es juga una espècie d'equilibri competencial entre els dos nivells administratius, “ esto significa una centralización horizontal de competencias de decisión que es compensada mediante

normativa, conforme els principis de prevalença i efecte directe del Dret de la Unió respecte la legislació dels Estats membres.

⁹⁵Article 197 TFUE; “1. La aplicación efectiva del Derecho de la Unión por los Estados miembros, que es esencial para el buen funcionamiento de la Unión, se considerará asunto de interés común. 2. La Unión podrá respaldar los esfuerzos de los Estados miembros por mejorar su capacidad administrativa para aplicar el Derecho de la Unión. Esta acción podrá consistir especialmente en facilitar el intercambio de información y funcionarios, así como en apoyar programas de formación. Ningún Estado miembro estará obligado a valerse de tal apoyo. El Parlamento Europeo y el Consejo, mediante reglamentos adoptados con arreglo al procedimiento legislativo ordinario, establecerán las medidas necesarias a este fin, con exclusión de toda armonización de las disposiciones legales y reglamentarias de los Estados miembros. 3. El presente artículo se entenderá sin perjuicio de la obligación de los Estados miembros de aplicar el Derecho de la Unión, ni de las prerrogativas y deberes de la Comisión. Se entenderá también sin perjuicio de las demás disposiciones de los Tratados que prevén una cooperación administrativa entre los Estados miembros y entre éstos y la Unión. “.

⁹⁶SCHNEIDER, JENS-PETER. Estructuras de la Unión Administrativa Europea- observaciones introductorias-. A VELASCO CABALLERO, FRANCISCO; SCHNEIDER, JENS-PETER. (coords). *La Unión administrativa europea*. Madrid: Marcial Pons, 2008. ISBN: 978-84-9768-557-3. p. 26.

⁹⁷VELASCO CABALLERO, FRANCISCO; SCHNEIDER, JENS-PETER. (coords). *La Unión administrativa europea*. Madrid: Marcial Pons, 2008. ISBN: 978-84-9768-557-3. p.18.

estructuras de información y de codecisión, así, como, en cierta medida, mediante procedimientos de composición de divergencias a nivel comunitario”⁹⁸, i alhora que es creen organitzacions comunes integrades tant per representants dels Estats membres com per funcionaris de la Unió, exercint les seves funcions conjuntament. Així ens trobem en tres nivells de gestió administrativa en l’aplicació del Dret de la Unió; l’execució directa per part de la Unió, la indirecta pels Estats membres i la integrada en l’anomenada *unión administrativa europea*, aquesta última, malgrat el seu estat embrionari, es el futur, comportant una flexibilització de la forma de distribució competencial entre Estats i la Unió, que dona lloc a aquests enllaçaments interadministratius i la possibilitat a solucions de compromís entre les parts, compensant als Estats la seva pèrdua de competències en detriment de la Unió, i aquesta veu un augment de l’efectivitat i coherència del seu Dret per l’aplicació d’aquests pels Estats membres. Però també aporta una substitució de les tradicionals harmonitzacions materials, que donaven lloc a una regulació en excés detallada i nivelladora, per una uniformització en base l’establiment de principis generals i estàndards per part de la Unió i una execució pels Estats mitjançant estructures associatives⁹⁹.

Alhora, comporten uns problemes de legitimació democràtica de l’acció administrativa que s’han de veure compensades mitjançant l’implementació de mecanismes de transparència i participació¹⁰⁰, sobretot en l’atribució de responsabilitats¹⁰¹ i a quina autoritat judicial recórrer, amb perill de vulneració del dret a la tutela judicial efectiva¹⁰². Aquests fets són determinants pel que respecta al

⁹⁸SCHNEIDER, JENS-PETER. Estructuras de la Unión..., op.cit., p. 28.

⁹⁹Cfr. SCHNEIDER, JENS-PETER. Estructuras de la Unión..., op.cit., pp. 28-36.

¹⁰⁰L’article 298.1 TFUE estableix els principis de l’activitat administrativa europea; “ En el cumplimiento de sus funciones, las instituciones, órganos y organismos de la Unión se apoyarán en una administración europea abierta, eficaz e independiente. “.

¹⁰¹Tradicionalment la seva imputació s’ha basat en la regla de la causalitat directa, comportant que en casos d’execució integrada serà difícil la seva determinació. Una solució seria la figura de la responsabilitat indirecta, introduït pel Dret derivat de la Unió en relació als arxius i sistemes d’informació integrats, conseqüentment l’informació errònea s’imputa tant a l’Estat que en respon erròneament com el que ha actuat conforme a aquesta. Cfr. SCHNEIDER, JENS-PETER. Estructuras de la Unión..., op.cit., p. 43.

¹⁰²La tutela judicial també es basa en un sistema dual, els actes d’execució de les institucions i òrgans de la Unió seran recorreguts davant tribunals de la Unió, conforme l’article 263 TFUE; “ El Tribunal de Justicia de la Unión Europea controlará la legalidad de los actos legislativos, de los actos del Consejo, de

procediment administratiu, ja que per motius competencials està configurat de forma fragmentària en la diferent legislació sectorial¹⁰³, on es garantitzen uns principis mínims, originàriament fruit de la interpretació jurisdiccional que han esdevingut drets de la ciutadania europea (tractarem el tema específicament en els següents punts), que serien principalment l'obligació de motivar, el tràmit d'audiència i el dret d'accés als documents públics¹⁰⁴. El procediment administratiu del Dret administratiu de la Unió seria producte de la conjunció de principis i regles propis de la Unió amb dels Estats membres¹⁰⁵, però amb dos principis específics que influeixen l'execució del Dret de la Unió per part dels Estats¹⁰⁶; el d'equivalència, on les normes de procediment dels Estats membres previstes per l'aplicació del Dret de la Unió no poden ser menys favorables que les que regulen situacions de caràcter intern, i el d'efectivitat, les normes procedimentals dels Estats no poden fer impossible o dificultar l'exercici de drets que atorgui el Dret de la Unió

D. ESTABLIMENT DEL DRET A UNA BONA ADMINISTRACIÓ, TRACTAMENT ESPECIAL EN EL MARC DE LA CARTA DELS DRETS FONAMENTALS DE LA UNIÓ EUROPEA^{107 108}

la Comisión y del Banco Central Europeo que no sean recomendaciones o dictámenes, y de los actos del Parlamento Europeo y del Consejo Europeo destinados a producir efectos jurídicos frente a terceros. Controlará también la legalidad de los actos de los órganos u organismos de la Unión destinados a producir efectos jurídicos frente a terceros “. Els actes dels Estats membres seràn recorribles davant els respectius tribunals nacionals; d'aquí la necessitat de transparència, sobretot d'informar respecte la jurisdicció competent. Algunes disposicions de Dret derivat o secundari preveuen una figura fictícia que podriem denominar *legitimitat passiva trasnacional*, interessant perquè vers un incompliment d'aquesta obligació informativa, la interposició d'un recurs per part del ciutadà comunitari afectat a l'Estat d'on ell és nacional, tindria efectes trasnacionals de suspensió dels terminis deguts. Cfr. SCHNEIDER, JENS-PETER. Estructuras de la Unión..., op.cit., pp.39-41.

¹⁰³ Aquesta fragmentarietat i sectorialització porta problemes de claretat i seguretat jurídica, reclamant-se des de vàries instàncies i autors una codificació procedimental europea que resolgui aquests problemes i que portés a una aplicació mínimament uniforme i eficaç del Dret de la Unió a partir d'un procediment administratiu europeu bàsic, principalment respecte a les mínimes garanties procedimentals degudes . Cfr. MIR PUIGPELAT, ORIOL. La codificación del procedimiento administrativo en la Unión administrativa europea. A VELASCO CABALLERO, FRANCISCO; SCHNEIDER, JENS-PETER (coords.). *La Unión administrativa europea*. Madrid: Marcial Pons, 2008. ISBN: 978-84-9768-557-3. pp. 70-80.

¹⁰⁴ Cfr. SCHNEIDER, JENS-PETER. Estructuras de la Unión..., op.cit., p.46.

¹⁰⁵ Cfr. SCHNEIDER, JENS-PETER. Estructuras de la Unión..., op.cit., p.46.

¹⁰⁶ Veure la STJCE (Sala tercera), de 28 de juny de 2007, assumpte C-1/06, *Bonn Fleisch* (f.41).

¹⁰⁷ Article 41 CDFUE; “ 1. Toda persona tiene derecho a que las instituciones, órganos y organismos de la Unión traten sus asuntos imparcial y equitativamente y dentro de un plazo razonable. 2. Este derecho incluye en particular: a) el derecho de toda persona a ser oída antes de que se tome en contra suya una

Malgrat recollir drets ja reconeguts als tractats constitutius, o com a resultat de la jurisprudència dels tribunals comunitaris, aquesta disposició i el reconeixement d'aquest dret constitueix una novetat en el marc internacional de la protecció dels drets fonamentals¹⁰⁹, és la primera vegada que el trobem en un text internacional, abans ja havia sigut recollit com a dret a les constitucions d'alguns dels Estats membres¹¹⁰. La bona administració s'estableix inicialment com un dels principis general del Dret per part de la jurisprudència¹¹¹, per esdevenir, segons González Alonso, en “ un derecho de perfiles abiertos, que hunde sus raíces en la concepción de la Unión como comunidad de

medida individual que la afecte desfavorablemente; b) el derecho de toda persona a acceder al expediente que le concierna, dentro del respeto de los intereses legítimos de la confidencialidad y del secreto profesional y comercial; c) la obligación que incumbe a la administración de motivar sus decisiones. 3. Toda persona tiene derecho a la reparación por la Unión de los daños causados por sus instituciones o sus agentes en el ejercicio de sus funciones, de conformidad con los principios generales comunes a los Derechos de los Estados miembros. 4. Toda persona podrá dirigirse a las instituciones de la Unión en una de las lenguas de los Tratados y deberá recibir una contestación en esa misma lengua “, respecte el dret dels ciutadans a dirigir-se a les institucions europees, com rebre contesta per part d'aquestes, en la seva llengua, dir que comporta un deure del funcionari a contestar totes les peticions dels ciutadans, a no deixar mai sense resposta les seves pretensions.

¹⁰⁸Cfr. GONZÁLEZ ALONSO, LUIS NORBERTO. Artículo 41. Derecho a una buena administración. A MANGAS MARTÍN, ARACELI (dir.). *Carta de los derechos fundamentales de la Unión Europea. Comentario artículo por artículo*. Bilbao: Fundación BBVA, 2008. ISBN: 978-84-96515-80-2. pp. 664-677.

¹⁰⁹Es necessari enmarcar els enunciats de la CDFUE en la seva justa mesura, l'article 6.1 del TUE li reconeix el mateix valor jurídic que als tractats constitutius; “ La Unión reconoce los derechos, libertades y principios enunciados en la Carta de los Derechos Fundamentales de la Unión Europea de 7 de diciembre de 2000, tal como fue adaptada el 12 de diciembre de 2007 en Estrasburgo, la cual tendrá el mismo valor jurídico que los Tratados. “. Així la CDFUE esdevé un text vinculant i garanteix els drets que contempla davant Estats, institucions i organismes de la Unió, l'article continua; “ Las disposiciones de la Carta no ampliarán en modo alguno las competencias de la Unión tal como se definen en los Tratados.”, una obvietat però sent necessària remarcar, no se li confereix a la Unió competències normatives en tema de drets fonamentals que no tingués ja atribuïdes. Per acabar amb el següent paràgraf; “ Los derechos, libertades y principios enunciados en la Carta se interpretarán con arreglo a las disposiciones generales del título VII de la Carta por las que se rige su interpretación y aplicación y teniendo debidamente en cuenta las explicaciones a que se hace referencia en la Carta, que indican las fuentes de dichas disposiciones.” (arts. 51 a 54 de la CDFUE); vinculació dels continguts de la Carta respecte Estats i institucions europees quan apliquin Dret de la Unió, configuració d'un contingut mínim essencial indisponible dels drets enfront límits raonables i legals d'aquests que responguin al principi de proporcionalitat i a l'interès general, aplicació coherent i compatible respecte tractats comunitaris, convenis internacionals, especialment el CEDH, com constitucions i legislació dels Estats membres en matèria de drets fonamentals, sobretot pel que fa a l'establiment d'un nivell mínim de protecció dels drets, prohibició de l'abús de dret en matèria de drets fonamentals.

¹¹⁰Exemple en els països nòrdics, de llarga tradició democràtica, es troven a la vanguardia, sent les seves regulacions anteriors a les de la Unió Europea.

¹¹¹Entre altres veure la STJCE (sala cuarta) de 31 de març de 1992, assumpte C-255/90 P. *Burban vs Parlament Europeu*.

derecho, al tiempo que aparece vinculado al estatuto de ciudadanía “¹¹², connectat a altres drets autònoms de la Carta com el d'accés a la documentació pública, el dret de petició o a la tutela judicial efectiva¹¹³. Malgrat aquestes apreciacions és un dret reconegut a totes les persones, amb independència de la seva ciutadania o el seu lloc de residència sigui en algun dels Estats membres, a que la seva relació amb les institucions i Administracions europees es basi en termes de bona administració, concepte ampli i de contorns conceptuals difusos, degut a ser canviant i evolutiu, d'acord a la mateixa cultura administrativa¹¹⁴, i per tant, amb caràcters que van més enllà del seu perfil jurídic, incardinant-se en aspectes organitzatius de la mateixa Administració com de tracte degut amb el ciutadà, això ens porta a parlar de bona o mala administració, no només en termes de legalitat o il·legalitat¹¹⁵, pel seu desenvolupament han estat utilitzats mecanismes de *soft law*¹¹⁶. Malgrat aquestes afirmacions és un dret que es limita expressament el seu àmbit d'aplicació als organismes i institucions comunitàries, no s'exté als Estats membres quan són subjectes aplicatius del Dret de la Unió, desplaçant la regla general que conté la mateixa CDFUE¹¹⁷.

La redacció de l'article 41 de la Carta estructura el dret a la bona administració en dos parts diferenciades pels seus respectius apartats, la primera part el configura com a dret genèric a la bona administració, el contingut del qual es basa en una actuació imparcial i equitativa, com l'observança dels terminis raonables de tramitació, així mateix, el CEBCA afegeix els principis de proporcionalitat, igualtat i no discriminació, i conductes dels funcionaris vers el ciutadà, com el tracte cortès i educat. La segona part, preveu drets específics, que malgrat estar dins la bona administració, tenen entitat

¹¹²GONZÁLEZ ALONSO, LUIS NORBERTO. Artículo 41. Derecho a una buena..., op.cit., p. 665.

¹¹³Articles 42, 44 i 47 CDFUE respectivament.

¹¹⁴Actualment es parla de cultura de servei, veure el Codi Europeu de Bona Conducta administrativa, aprovat per Resolució del Parlament europeu de 6 de setembre de 2001 (CEBCA).

¹¹⁵Veure Sentència del Tribunal de Primera Instància (sala quarta) de 4 d'octubre del 2006, T-193/04, *Tillack vs Comisió*.

¹¹⁶Cas de l'esmentat CEBCA, principalment.

¹¹⁷Article 51.1 CDFUE ; “ Las disposiciones de la presente Carta están dirigidas a las instituciones, órganos y organismos de la Unión, dentro del respeto del principio de subsidiariedad, así como a los Estados miembros únicamente cuando apliquen el Derecho de la Unión. Por consiguiente, éstos respetarán los derechos, observarán los principios y promoverán su aplicación, con arreglo a sus respectivas competencias y dentro de los límites de las competencias que los Tratados atribuyen a la Unión. “

pròpia; dret a la defensa en el marc del procediment administratiu comunitari, com a dret a ser escoltat abans que es prengui en contra seva qualsevol mesura individual que l'afecti desfavorablement, el dret d'audiència i d'al·legació del particular. Dret a accedir a l'expedient que li concerneixi, entès com el que la doctrina defineix com a principi de publicitat limitada. Obligació per part de l'Administració de motivar els seus actes¹¹⁸: vers els ciutadans es tradueix com el dret a conèixer de forma clara i precisa tant els fonaments fàctics com jurídics en que es basa qualsevol resolució que els pugui afectar, la seva falta o absència es considerada per la jurisprudència com un vici substancial de forma, i fins i tot, motiu que qüestiona la legalitat de l'acte, amb la nul·litat d'aquest com a conseqüència jurídica¹¹⁹. Aquests drets es circumscriueixen en el marc del procediment administratiu de part.

Fora del seu degut control jurisdiccional, es destacable, al respecte, el paper fiscalitzador que de l'actuació administrativa dels organismes i institucions de la Unió té el Defensor del Poble Europeu.^{120 121}; s'estableix el dret, amb independència del de tutela judicial efectiva, tant a ciutadans de la Unió, tant de persones físiques com jurídiques residents o amb domicili social al territori de la Unió, a demanar empara, o simplement a sotmetre al Defensor del Poble Europeu tota actuació d'institucions o òrgans de la Unió que hagin incorregut en mala administració, fora de la facultat que té de realitzar investigacions d'ofici al respecte.

¹¹⁸Previst també a l'article 296 TFUE; " Los actos jurídicos deberán estar motivados y se referirán a las propuestas, iniciativas, recomendaciones, peticiones o dictámenes previstos por los Tratados ". Aquí com a principi d'actuació de les institucions europees, més que com a dret dels ciutadans, que seria el cas de la CDFUE.

¹¹⁹Veure la STJCE (Sala tercera), de 26 de noviembre de 1981, assumpte C-195/80, *Michel vs Parlament europeu*

¹²⁰Article 43 CDFUE " Todo ciudadano de la Unión y toda persona física o jurídica que resida o tenga su domicilio social en un Estado miembro tiene derecho a someter al Defensor del Pueblo Europeo los casos de mala administración en la actuación de las instituciones, órganos u organismos de la Unión, con exclusión del Tribunal de Justicia de la Unión Europea en el ejercicio de sus funciones jurisdiccionales ". Article 20.2 TFUE: " Los ciudadanos de la Unión son titulares de los derechos y están sujetos a los deberes establecidos en los Tratados. Tienen, entre otras cosas, el derecho: (...) de recurrir al Defensor del Pueblo Europeo (...) ", regulat a l'article 228 TFUE.

¹²¹ Cfr. GONZÁLEZ ALONSO, LUIS NORBERTO. Artículo 43. El Defensor del Pueblo Europeo. A MANGAS MARTÍN, ARACELI (dir.). *Carta de los derechos fundamentales de la Unión Europea. Comentario artículo por artículo*. Bilbao: Fundación BBVA, 2008. ISBN: 978-84-96515-80-2. pp. 700-711.

E. TRACTAMENT DE LA TRANSPARÈNCIA ADMINISTRATIVA A LA UNIÓ EUROPEA. IMPORTÀNCIA DEL DRET D'ACCÉS ALS DOCUMENTS.^{122 123}

Dret, diferentment al de bona administració, lligat a l'estatut de la ciutadania europea, així en seran titulars tant els ciutadans de la Unió, com residents o persones jurídiques domiciliades a un dels Estats membres. També, com el dret a la bona administració, és un principi de funcionament dels òrgans i institucions de la Unió, lligat a la nova cultura administrativa de participació de la ciutadania i transparència de la seva activitat¹²⁴, segons González Alonso estem davant un “ aspecto o vertiente críticos del principio democrático: un derecho sin el cual los ciudadanos no pueden limitar, controlar y someter a escrutinio el ejercicio del poder público “¹²⁵, i així “ la transparència deja de concebirse, así, como una simple política o estrategia a través de la cual las instituciones tratan de reforzar su legitimidad frente a los ciudadanos, para convertirse en una condición indispensable, un elemento básico y fundamental del funcionamiento de la Unión “^{126 127}.

¹²²Article 15.3 TFUE” Todo ciudadano de la Unión, así como toda persona física o jurídica que resida o tenga su domicilio social en un Estado miembro, tendrá derecho a acceder a los documentos de las instituciones, órganos y organismos de la Unión, cualquiera que sea su soporte, con arreglo a los principios y las condiciones que se establecerán de conformidad con el presente apartado “. Article 42 de la CDFUE; “ Todo ciudadano de la Unión y toda persona física o jurídica que resida o tenga su domicilio social en un Estado miembro tiene derecho a acceder a los documentos de las instituciones, órganos y organismos de la Unión, cualquiera que sea su soporte.”

¹²³Cfr. GONZÁLEZ ALONSO, LUIS NORBERTO. Artículo 42. Derecho de acceso a los documentos. A MANGAS MARTÍN, ARACELI (dir.). *Carta de los derechos fundamentales de la Unión Europea. Comentario artículo por artículo*. Bilbao: Fundación BBVA, 2008. ISBN: 978-84-96515-80-2. pp. 678-699.

¹²⁴Veure l'article 10.3 TUE; “ Todo ciudadano tiene derecho a participar en la vida democrática de la Unión. Las decisiones serán tomadas de la forma más abierta y próxima posible a los ciudadanos.” Article 15 TFUE; “ 1. A fin de fomentar una buena gobernanza y de garantizar la participación de la sociedad civil, las instituciones, órganos y organismos de la Unión actuarán con el mayor respeto posible al principio de apertura (...). Cada una de las instituciones, órganos u organismos garantizará la transparencia de sus trabajos y elaborará en su reglamento interno disposiciones específicas sobre el acceso a sus documentos, de conformidad con los reglamentos contemplados en el párrafo segundo”.

¹²⁵GONZÁLEZ ALONSO, LUIS NORBERTO. Artículo 42. Derecho de acceso..., op. cit., p. 684.

¹²⁶Ibíd., p. 681.

¹²⁷Veure l'article 11 TUE; “ 1. Las instituciones darán a los ciudadanos y a las asociaciones representativas, por los cauces apropiados, la posibilidad de expresar e intercambiar públicamente sus opiniones en todos los ámbitos de actuación de la Unión. 2. Las instituciones mantendrán un diálogo abierto, transparente y regular con las asociaciones representativas y la sociedad civil. 3. Con objeto de

Exercici del dret regulat pel Reglament 1049/2001/CE del Parlament europeu i la Comissió, de 30 de maig de 2001, d'accés del públic als documents del Parlament europeu, del Consell i de la Comissió (a partir d'ara R 1049/2001/CE), configurant-lo com un dret general d'accés a la informació, ja que es preveu amb independència del suport del document¹²⁸; aquest no és el fet determinant sinó el seu contingut¹²⁹. L'establiment d'aquest dret com a norma general comporta que les excepcions¹³⁰ a aquest no justifica automàticament la denegació d'accés, segons González Alonso “ no basta, por tanto, para ello con contestar que la divulgación de determinadas informaciones supone un perjuicio para aquel interés (*test del daño*), sino que además la institución afectada habrá de ponderar en cada caso si la divulgación de los documentos solicitados no reviste un *interés público superior* que pueda prevalecer sobre el contemplado en el propio Reglamento (*test de la ponderación de intereses*)

«¹³¹.

Com hem indicat, és un dret reconegut als ciutadans de la Unió, com als residents o persones jurídiques domiciliades a un dels Estats membres, respecte als tercers no comunitaris ni residents a la Unió, se'ls hi reconeix la facultat d'accés¹³², no el dret, ja que aquest pertany a l'estatut de la ciutadania europea, a la pràctica les institucions

garantizar la coherencia y la transparencia de las acciones de la Unión, la Comisión Europea mantendrá amplias consultas con las partes interesadas. “

¹²⁸Article 3 R 1049/2001/CE entèn per “ "documento", todo contenido, sea cual fuere su soporte (escrito en versión papel o almacenado en forma electrónica, grabación sonora, visual o audiovisual) referentes a temas relativos a las políticas, acciones y decisiones que sean competencia de la institución “.

¹²⁹Article 4.6 R 1049/2001/CE estableix que “ en el caso de que las excepciones previstas se apliquen únicamente a determinadas partes del documento solicitado, las demás partes se divulgarán “, configurant-se l'accés parcial dels documents, sent l'objecte de la regulació la informació, no el document en sí.

¹³⁰S'estableix un règim d'excepcions absolut, establert a l'article 4.1 R 1049/2001/CE; “ Las instituciones denegarán el acceso a un documento cuya divulgación suponga un perjuicio para la protección de: a) el interés público, por lo que respecta a: - la seguridad pública, - la defensa y los asuntos militares, - las relaciones internacionales, - la política financiera, monetaria o económica de la Comunidad o de un Estado miembro; b) la intimidad y la integridad de la persona, en particular de conformidad con la legislación comunitaria sobre protección de los datos personales. “, i un de relatives a l'article 4.2 R 1049/2001/CE; “Las instituciones denegarán el acceso a un documento cuya divulgación suponga un perjuicio para la protección de: - los intereses comerciales de una persona física o jurídica, incluida la propiedad intelectual, - los procedimientos judiciales y el asesoramiento jurídico, - el objetivo de las actividades de inspección, investigación y auditoría, salvo que su divulgación revista un interés público superior. “

¹³¹GONZÁLEZ ALONSO, LUIS NORBERTO. Artículo 42. Derecho de acceso..., op. cit., p. 697.

¹³²Article 2.2 R 1049/2001/CE ; “Con arreglo a los mismos principios, condiciones y límites, las instituciones podrán conceder el acceso a los documentos a toda persona física o jurídica que no resida ni tenga su domicilio social en un Estado miembro. “.

queden obligades a tramitar tota petició d'accés a documents. En cap cas és necessari acreditar l'existència d'un interès legítim justificatiu de l'accés¹³³. S'exté a tots als documents que estiguin en poder de la institució¹³⁴, garantitzant que l'opinió de tercers, autors d'aquests, pugui ser tinguda en compte abans de la seva divulgació, distingint el reglament dos categories de documents a tercers, segons el seu nivell de protecció; una d'absoluta, on la divulgació és possible només amb el consentiment de l'autor, son els casos de documents considerats sensibles¹³⁵, com els procedents d'Estats membres respecte dels quals les autoritats nacionals hagin sol·licitat la necessitat del seu consentiment previ per la seva possible divulgació¹³⁶. I una de protecció relativa, referit a la resta de documents¹³⁷, cabent la possibilitat que la institució que detenti la documentació sol·licitada procedeixi a la seva divulgació sense consultar prèviament a l'autor, o consultat aquest decideixi no seguir el seu dictat.

3. LA REBUDA ESPANYOLA DE LA NOVA CULTURA ADMINISTRATIVA.

A. TRADICIÓ ADMINISTRATIVA ESPANYOLA¹³⁸.

Segons García de Enterría, “ el Derecho administrativo español es un resultado de la Revolución liberal decimonónica(...). Pero son los nuevos principios de la

¹³³Article 6.1 R 1049/2001/CE; “ (...) El solicitante no estará obligado a justificar su solicitud. “.

¹³⁴Article 2.3 R 1049/2001/CE ; “El presente Reglamento será de aplicación a todos los documentos que obren en poder de una institución; es decir, los documentos por ella elaborados o recibidos y que estén en su posesión, en todos los ámbitos de actividad de la Unión Europea.

¹³⁵Article 9 R 1049/2001/CE ; “1. Se entenderá por "documento sensible" todo documento que tenga su origen en las instituciones o en sus agencias, en los Estados miembros, en los terceros países o en organizaciones internacionales, clasificado como "TRÈS SECRET/TOP SECRET", "SECRET" o "CONFIDENTIEL", en virtud de las normas vigentes en la institución en cuestión que protegen intereses esenciales de la Unión Europea o de uno o varios Estados miembros en los ámbitos a que se refiere la letra a) del apartado 1 del artículo 4, en particular la seguridad pública, la defensa y los asuntos militares.

¹³⁶Article 4.5 R 1049/2001/CE; “Un Estado miembro podrá solicitar a una institución que no divulgue sin su consentimiento previo un documento originario de dicho Estado.

¹³⁷Article 4.4 R 1049/2001/CE.; “ En el caso de documentos de terceros, la institución consultará a los terceros con el fin de verificar si son aplicables las excepciones previstas en los apartados 1 o 2, salvo que se deduzca con claridad que se ha de permitir o denegar la divulgación de los mismos. “

¹³⁸Cfr. GARCÍA DE ENTERRÍA, EDUARDO; BORRAJO INIESTA, IGNACIO. Estado, Administración ..., op. cit., pp. 127-193.

separación de los poderes, la preeminencia del derecho legislado y los derechos de la propiedad los que hacen nacer la Administración pública contemporánea ¹³⁹, així l'Administració espanyola tindria el seu origen amb l'arribada del constitucionalisme i la seva idea de separació de poders, amb més o menys fortuna ¹⁴⁰; amb un Legislatiu en mans de les Corts, el qual representava la sobirania de la nació, com l'aparició d'un poder judicial, que corria la mateixa fortuna que l'esmentada separació de poders, sent pretesament més o menys independent, que s'encarregava de jutjar aplicant la llei ¹⁴¹, l'Administració quedava en mans de l'Executiu. Durant el s.XX, contràriament a la tradició d'altres països, l'Administració ni es modernitza ni es democratitza, amb l'instauració de règims dictatorials i totalitaris ¹⁴², aquesta seria “estrictamente centralista, burocrática y sometida a un control judicial mínimo” ¹⁴³, una Administració amb àmplies facultats discrecionals, fins i tot intervencionistes, tant en assumptes econòmics com socials, que només amb el temps s'atendria a certs mínims d'Estat de dret i de control jurisdiccional, però sense democràcia. Malgrat això s'establiren les bases, tan materials, institucionals com procedimentals, de la modernització de l'Administració espanyola, mitjançant una procliu activitat legislativa. La Constitució espanyola de 27 de desembre de 1978 no només suposà una ruptura amb la tradició i una modificació radical de l'ordenament, sinó que ha sigut el marc de l'actual Dret

¹³⁹GARCÍA DE ENTERRÍA, EDUARDO; BORRAJO INIESTA, IGNACIO. Estado, Administración ..., op. cit., p. 131.

¹⁴⁰Malgrat que l'origen del constitucionalisme històric espanyol es troba amb la Constitució de Cadis de 1812, en el marc de la Guerra de la Independència, no fou fins l'Estatut Reial de 1834, que s'inicia plenament el constitucionalisme i l'intent de modernització administrativa en un Estat liberal, que convisqué entre guerres civils, amb l'ombra de l'absolutisme en forma de carlisme, turbulències polítiques i socials, i la fi del colonialisme espanyol amb el desastre del 98, el qual posà en evidència el retràs econòmic, tecnològic, polític i social, amb el consecuent debat de modernització, estèril perquè no s'aconseguí res ni s'establiren bases per aquest. Això ens portà fins al 1923, amb la dictadura de Primo de Rivera i la fi del liberalisme espanyol.

¹⁴¹Hem de recordar que pel sorgiment de l'Administració moderna era imprescindible la separació de les funcions jurisdiccionals de les executives, detentades pels monarques tradicionalment.

¹⁴²Amb la II República (1931-1939), s'establí la primera descentralització política del poder, i per tant l'instauració d' Administracions amb personalitat jurídica pròpia diferenciada de l'estatal, cas de la Generalitat de Catalunya. Intentà una obra reformista, de la qual no en quedà res, ja que fou víctima de la violència i de la falta de consensos de la època, que portà a la seva aniquilació amb la Guerra Civil espanyola (1936-1939). S'instauraren règims dictatorials dirigits *manu militari* per generals com Primo de Rivera (1923-1931) o Franco (1939-1975).

¹⁴³GARCÍA DE ENTERRÍA, EDUARDO; BORRAJO INIESTA, IGNACIO. Estado, Administración ..., op. cit., p. 146.

administratiu, fonamentat en els pilars de la “ democràcia constitucional, derechos y libertades fundamentales, imperio de la ley “¹⁴⁴ .

L'actuació administrativa espanyola es sustenta tradicionalment en una sèrie de paràmetres, que, d'acord el que estableix Garcia de Enterría¹⁴⁵, tots ells tenen major o menor presència en funció de l'època i que el règim polític del moment sigui més o menys democràtic, podent-los englobar a la tradició administrativa continental. Tindríem primerament el sotmetiment de l'Administració al Dret, el qual estableix els objectius a complir, les funcions a exercir i determina l'actuació de l'Administració, com el seu nivell de discrecionalitat; en taxa els supòsits amb més o menys concreció, com el seu control i escrutini, tant per òrgans administratius com judicials. Malgrat l'exposat la realitat històrica portà a que “ el imperio de la ley se traduzca en principios de pulcritud de procedimientos y de transmisión jerárquica de órdenes, antes que en rasgos propios de una democracia representativa “¹⁴⁶. La tradició administrativa espanyola es dota d'un procediment regularitzat i en forma escrita, expressat amb la figura de l'expedient administratiu, amb institucions i tràmits comuns, generals o típics, amb independència de l'especificat i especialitat del procediment, amb una voluntat d'estandarditzar-lo; inici mitjançant sol·licitud d'interessat o d'ofici, amb el conseqüent registre, tràmit d'al·legacions dels interessats, per formular observacions i apostar la documentació que creguin convenient, resolució i conseqüent notificació, per escrit, dirigides al domicili indicat per l'interessat i amb l'informació respecte terminis com recursos a disposar en cas de voluntat impugnatòria. La no observança del procediment porta aparellada pena de nul·litat de l'acte, sempre que la falta no sigui subsanable i revesteixi de suficient gravetat. L'activitat administrativa estava sotmesa a control jurídic, que no sempre judicial; segons l'etapa històrica, per òrgans administratius, ordinaris o especials, o òrgans jurisdiccionals, no sempre sotmesos al poder judicial, així tenim la tradicional dicotomia entre recurs en seu administrativa o en seu jurisdiccional. L'Administració espanyola sempre ha gaudit de prerrogatives o

¹⁴⁴Ibíd., p.188.

¹⁴⁵Cfr. GARCÍA DE ENTERRÍA, EDUARDO; BORRAJO INIESTA, IGNACIO. Estado, Administración ..., op. cit., pp. 171-186.

¹⁴⁶GARCÍA DE ENTERRÍA, EDUARDO; BORRAJO INIESTA, IGNACIO. Estado, Administración ..., op. cit., p.189.

habilitacions legals d'autotutela a raó de protecció de l'interès general que encarna, i per tant, de la seva situació jurídica, tant de tipus declaratiu de drets com executiu, sense necessitat d'acudir als tribunals, portant al deure de complir, per part dels ciutadans, els actes administratius, que tenen plena força executiva, amb independència de judicis de legalitat o d'impugnacions judicials, sent aquest insuspenible fora del dictat de mesures cautelars jurisdiccionals suspensives. L'aparició de la tutela judicial respecte l'actuació administrativa fou font de conflictes de jurisdicció, que tradicionalment foren sotmesos a l'àrbitri del Cap de l'Estat.

B. IMPLEMENTACIÓ ACTUAL DE LA BONA ADMINISTRACIÓ; CONSTITUCIONALITAT, FISCALITZACIÓ I PARTICIPACIÓ EN L'ACTIVITAT ADMINISTRATIVA.

Dos són els elements claus per la recepció de la nova cultura administrativa, basada en els principis de transparència i participació, principalment la homologació democràtica amb la Constitució de 1978 (CE), però després la recepció de la cultura jurídica-administrativa europea amb l'ingrés a la Unió Europea¹⁴⁷, i la conseqüent adopció del cabdal normatiu comunitari a l'ordenament espanyol, com l'implementació del nivell institucional i administratiu europeu. La constitució espanyola de 1978 expressa una sèrie d'anhels de la societat¹⁴⁸, que es concretitzen en una sèrie de principis i accions que comporten una nova visió de l'acció administrativa respecte la tradició esmentada. Primerament per la normativitat de la Constitució i la seva aplicació

¹⁴⁷Mitjançant l'instrument previst per l'article 93 CE; "Mediante ley orgánica se podrá autorizar la celebración de tratados por los que se atribuya a una organización o institución internacional el ejercicio de competencias derivadas de la Constitución. Corresponde a las Cortes Generales o al Gobierno, según los casos, la garantía del cumplimiento de estos tratados y de las resoluciones emanadas de los organismos internacionales o supranacionales titulares de la cesión". Aquesta es dué a terme amb l'Acta d'adhesió d'Espanya a les Comunitats europees, Madrid, 12 de juny de 1985, prèvia autorització per la Llei orgànica 10/1985, de 2 d'agost, d'autorització per l'adhesió d'Espanya a les Comunitats europees.

¹⁴⁸Ja en el preàmbul la Constitució disposa la voluntat de "consolidar un Estado de Derecho que asegure el imperio de la ley como expresión de la voluntad popular. (...) Establecer una sociedad democrática avanzada, "

directa, pel fet de ser la norma suprema¹⁴⁹, que reformula el tradicional principi d'adequació de l'acció administrativa a la llei i a l'ordenament, de manera tradicionalment instrumental, vers un principi de legalitat democràtic actual, que respecte a l'Administració pública representa el ple sotmetiment i l'informació de la seva activitat a una serie de valors i principis derivats de la consideració d'Estat social i democràtic de dret¹⁵⁰, tots ells garantitzats per l'acció fiscalitzadora del poder judicial i el ple control judicial de l'Administració¹⁵¹.

S'institucionalitza el principi de separació de poders, no esmentat de forma expressa però latent en la distribució de competències i atribucions als diferents poders públics¹⁵²; els conflictes de jurisdicció entre l'Administració i el Poder Judicial seran dirimits per un tribunal especialitzat, el Tribunal de Conflictes de Jurisdicció¹⁵³ i com serà jurisdicció dirimirà si qüestions administratives prèvies han ser remeses a l'

¹⁴⁹Article 9.1 de la CE; “ Los ciudadanos y los poderes públicos están sujetos a la Constitución y al resto del ordenamiento jurídico. “

¹⁵⁰Article 1.1 CE configura els pilars del sistema constitucional espanyol; “ España se constituye en un Estado social y democrático de Derecho, que propugna como valores superiores de su ordenamiento jurídico la libertad, la justicia, la igualdad y el pluralismo político. “, que respecte l'activitat dels poders públics es tradueix en el que determina l'article 9.3 CE; “ La Constitución garantiza el principio de legalidad, la jerarquía normativa, la publicidad de las normas, la irretroactividad de las disposiciones sancionadoras no favorables o restrictivas de derechos individuales, la seguridad jurídica, la responsabilidad y la interdicción de la arbitrariedad de los poderes públicos. “. I específicament pel que fa a l'actuació administrativa l'establert a l'article 103.1 CE.; “ La Administración Pública sirve con objetividad los intereses generales y actúa de acuerdo con los principios de eficacia, jerarquía, descentralización, desconcentración y coordinación, con sometimiento pleno a la ley y al Derecho. “, és aquest article on trovem el dret a una bona administració, reflexat amb als principis que informaran l'acció i l'organització administrativa; objectivitat, eficàcia i servei als interessos generals, principalment.

¹⁵¹Article 106.1 CE; “ Los Tribunales controlan la potestad reglamentaria y la legalidad de la actuación administrativa, así como el sometimiento de ésta a los fines que la justifican. “, concreció legislativa en l'article 1.1 LLei 29/1998, 13 juliol de la jurisdicció contenciosa administrativa. (LJCA) : “ Los Juzgados y Tribunales del orden contencioso-administrativo conocerán de las pretensiones que se deduzcan en relación con la actuación de las Administraciones públicas sujeta al Derecho Administrativo, con las disposiciones generales de rango inferior a la Ley y con los Decretos legislativos cuando excedan los límites de la delegación. “.

¹⁵²L'article 66.2 CE respecte al poder legislatiu expressa que “ las Cortes Generales ejercen la potestad legislativa del Estado, aprueban sus Presupuestos, controlan la acción del Gobierno y tienen las demás competencias que les atribuya la Constitución. “, l'article 97 CE, sobre l'executiu, estableix que “ dirige la política interior y exterior, la Administración civil y militar y la defensa del Estado. Ejerce la función ejecutiva y la potestad reglamentaria de acuerdo con la Constitución y las leyes. “, finalment, l'article 117 CE determina que “ La justicia emana del pueblo y se administra en nombre del Rey por Jueces y Magistrados integrantes del poder judicial “ i “ el ejercicio de la potestad jurisdiccional en todo tipo de procesos, juzgando y haciendo ejecutar lo juzgado, corresponde exclusivamente a los Juzgados y Tribunales determinados por las leyes. “.

¹⁵³Articles 38 a 41 Llei orgànica 6/1985, de 1 de juliol, del Poder Judicial, i específicament la Llei orgànica 2/1987, de 18 de maig, de conflictes de jurisdicció.

Administració o resoltes en seu judicial com a qüestió prejudicial.¹⁵⁴ Pel mateix principi de separació de poders no s'admet una substitució de l'acció administrativa, pel que fa a la seva discrecionalitat, ara modulada pels principis constitucionals esmentats, per una excessiva juridificació¹⁵⁵.

Es creen una sèrie d'òrgans fiscalitzadors dels poders públics¹⁵⁶, cas del Tribunal de Comptes¹⁵⁷, però especialment del Defensor del Poble¹⁵⁸, figura d'origen escandinau, que Mir Puigpelat l'ha definit com a “comisionado parlamentario dotado de plena independencia que vela por el buen funcionamiento de la Administración española y su respeto de los derechos constitucionales de los ciudadanos mediante actuaciones que carecen de eficacia jurídica vinculante”¹⁵⁹, però que revesteixen forma d'advertències, recomanacions i suggeriments. La seva actuació serà d'ofici, a instància del Parlament o per queixa de perjudicat, tindrà amplis poders d'investigació i prerrogatives d'obtenció de l'informació en cas de negativa per part de l'Administració investigada. Comunicarà el resultat de les seves gestions a l'interessat i a l'Administració o funcionari implicat, com en un informe anual, i els extraordinaris que es considerin necessaris, explicatiu de la seva activitat davant les Corts¹⁶⁰. Es una figura, la repercussió de la seva activitat vindrà determinat per l'influència i l'autoritat que exerceixi, més que per les seves potestats. Amb homònims a les Administracions autonòmiques, com locals, fins i tot es una figura present en entitats privades.

¹⁵⁴Articles 10 de la LOPJ i 4 de la LJCA.

¹⁵⁵Article 71.2 LJCA; “Los órganos jurisdiccionales no podrán determinar la forma en que han de quedar redactados los preceptos de una disposición general en sustitución de los que anulen ni podrán determinar el contenido discrecional de los actos anulados. “, al respecte veure la STS 2611/2011 (sala 3ª) de 29 d'abril de 2011 (recurs 1755/2007) (ffjj. 4-8), parla d'aquest extrem com a abús de jurisdicció.

¹⁵⁶Parlarem dels de naturalesa constitucional, però hem de tenir en compte que Estatuts de moltes Comunitats Autònomes han instaurat els seus homònims a nivell autonòmic, respecte Catalunya tenim la Sindicatura de comptes i el Síndic de greuges, també podriem parlar de l'Oficina Antifrau de Catalunya, agència governamental de la Generalitat creada per la Llei catalana 14/2008, de 5 de novembre, de l'oficina antifrau de Catalunya.

¹⁵⁷L'article 136.1 CE l'instaura com “el supremo órgano fiscalizador de las cuentas y de la gestión económica de Estado, así como del sector público.”.

¹⁵⁸Article 54 CE; “Una ley orgánica regulará la institución del Defensor del Pueblo, como alto comisionado de las Cortes Generales, designado por éstas para la defensa de los derechos comprendidos en este Título, a cuyo efecto podrá supervisar la actividad de la Administración, dando cuenta a las Cortes Generales.”.

¹⁵⁹MIR PUIGPELAT, ORIOL. El derecho administrativo español..., op.cit., p. 285.

¹⁶⁰Veure la Llei orgànica 3/1981, de 6 d'abril, del Defensor del poble.

S'estableix el deure dels poders públics a promoure la participació dels ciutadans en els assumptes públics ¹⁶¹, alhora que dret fonamental dels ciutadans¹⁶². La Constitució determina els mecanismes de participació ciutadana¹⁶³, més enllà de models de democràcia representativa¹⁶⁴ o directa¹⁶⁵, en la configuració de l'acció administrativa destaquem una sèrie de drets de participació, de configuració legal¹⁶⁶, que la jurisprudència constitucional¹⁶⁷ ha configurat a camí entre els dos models de democràcia esmentats, que són els que tenen veritable rellevància constitucional com a dret fonamental a la participació política¹⁶⁸, i l'ha denominat com a democràcia participativa¹⁶⁹, drets de participació en l'àmbit de l'activitat administrativa, de naturalesa funcional i procedimental; com el tràmit d'audiència o d'informació pública

¹⁶¹ L'article 9.2 CE afirma que aquests han de "facilitar la participación de todos los ciudadanos en la vida política, económica, cultural y social", que respecte l'Administració és la participació directa dels ciutadans en la configuració de les seves accions i decisions.

¹⁶² Article 23.1 CE: "Los ciudadanos tiene el derecho a participar en los asuntos públicos, directamente o por medio de representantes, libremente elegidos en elecciones periódicas por sufragio universal".

¹⁶³ Sánchez Morón denuncia que malgrat aquests mecanismes el sistema espanyol es configura com una partitocràcia que ha invaït tots els àmbits de poder, i l'Administració pública no en queda exempta. Cfr. SÁNCHEZ MORÓN, MIGUEL. "Reflexions sobre la participació del ciutadà en les funcions administratives dins el sistema constitucional espanyol" [en línia]. *Revista catalana de Dret públic*. 2008, núm.37. pp. 3-4. <http://revistes.eapc.gencat.cat/index.php/rcdp/article/view/2164/2578>. [data de consulta: 25-03-2014].

¹⁶⁴ Article 66.1 CE: "Las Cortes Generales representan al pueblo español y están formadas por el Congreso de los Diputados y el Senado."

¹⁶⁵ Cas de la iniciativa legislativa popular (article 87.3 CE; "una ley orgánica regulará las formas de ejercicio y requisitos de la iniciativa popular para la presentación de proposiciones de ley. (...)") o el referèndum (article 92.1 CE; "las decisiones políticas de especial trascendencia podrán ser sometidas a referéndum consultivo de todos los ciudadanos. ").

¹⁶⁶ Article 105 CE; "La ley regulará"

¹⁶⁷ Segons Martín Núñez la jurisprudència constitucional deixa fora del dret fonamental de participació política aquests instruments, considerant que no són una manifestació estricta de participació política ni d'exercici de sobirania. Cfr. MARTÍN NÚÑEZ, ESTHER. "La garantía jurídica de la democracia com a dret fonamental. Una anàlisi de la jurisprudència del Tribunal Constitucional sobre la participació política" [en línia]. *Revista catalana de Dret públic*. 2008, núm.37. pp. 317-318. <http://revistes.eapc.gencat.cat/index.php/rcdp/article/view/2167/2585>. [data de consulta: 28-03-2014]. Al respecte veure la STC 119/1995, de 17 de juliol de 1995 (fj.6).

¹⁶⁸ Veure la STC 119/1995, de 17 de juliol de 1995 (fj.6); "no resultan reconducibles al art. 23.1 C.E., por lo que no gozan de la protección especial del procedimiento preferente y sumario y del recurso de amparo a que se refiere el art. 53.2 C.E. "la mateixa sentència, a l'excloure aquests drets de participació, de configuració legal, fora del de participació política de l'article 23.1 CE, també els hi exclou les seves garanties reforçades com a dret fonamental i deixa la seva defensa en termes de compliment de la legalitat, i no de vulneració de drets.

¹⁶⁹ Veure la STC 119/1995, de 17 de juliol de 1995 (fj.6); "Se trata de manifestaciones que no son propiamente encuadrables ni en las formas de democracia representativa ni en las de democracia directa, incardinándose más bien en un tertium genus que se ha denominado democracia participativa."

dels ciutadans en l'elaboració dels reglaments administratius¹⁷⁰ i el dret d'accés a registres i arxius públics¹⁷¹, que s'han de distingir d'un altre dret de naturalesa constitucional; l'audiència en el procediment administratiu en defensa de drets subjectius o interessos particulars o col·lectius¹⁷², Sanchez Morón¹⁷³ el vincula al *due process of law* o al dret a la tutela judicial efectiva, en el sentit de les garanties degudes del procés administratiu¹⁷⁴.

¹⁷⁰Article 105 a CE; “ La audiencia de los ciudadanos, directamente o a través de las organizaciones y asociaciones reconocidas por la ley, en el procedimiento de elaboración de las disposiciones administrativas que les afecten. “

¹⁷¹Aquest en el marc de la transparència administrativa ens hi referirem específicament.

¹⁷²Article 105 c CE; “ El procedimiento a través del cual deben producirse los actos administrativos, garantizando, cuando proceda, la audiencia del interesado. “

¹⁷³Cfr. SÁNCHEZ MORÓN, MIGUEL. “ Reflexions sobre la participació del ciutadà...”, op.cit., p. 7.

¹⁷⁴Seria important el matís, perquè estaria subjecte a les garanties de l'article 24 CE i així seria un dret fonamental, tal com ho ha establert la doctrina del Tribunal federal alemany o el Tribunal europeu dels drets humans, en el reconeixament de la dimensió procedimental dels drets fonamentals, cosa que aquí no se li ha reconegut. Veure la STC 118/1999, de 28 de juny de 1999 (f.j.1); “ el ámbito de la tutela judicial efectiva, como derecho fundamental, no se extiende al procedimiento administrativo sin que le afecten las deficiencias o irregularidades achacables en su desarrollo a las Administraciones públicas, que tienen otro cauce y otro tratamiento. “. Malgrat això la mateixa jurisprudència constitucional matitza que “ las garantías procesales establecidas en el art. 24.2 C.E. son aplicables no sólo en el proceso penal, sino también en los procedimientos administrativos sancionadores con las matizaciones que resultan de su propia naturaleza, en cuanto que en ambos casos se ejerce la potestad punitiva del Estado “ (STC 128/1996, de 9 de juliol de 1996, f.j.5).

III. LA TRANSPARÈNCIA DELS PODERS PÚBLICS A L'ORDENAMENT ESPAÑOL.

Segons García Macho¹⁷⁵, el principi de transparència pondera el dret fonamental d'accés a la informació, dret de participació política, i per tant de l'esfera de l'Estat democràtic, amb el dret fonamental de protecció de dades personals, lligat a la intimitat de les persones, i per tant, un dret de llibertat de l'esfera de l'Estat de dret.

Això ens porta al tema de la configuració constitucional d'aquests drets, i com es porta a terme el seu exercici, i respectiu equilibri en el nostre ordenament, específicament en el marc de les relacions entre els ciutadans i l' Administració.

1.CONFIGURACIÓ CONSTITUCIONAL.

Dos principis que es troben vinculats l'un de l'altre, anvers i revers de una mateixa moneda. Així malgrat ser de diferent naturalesa constitucional aquests dos drets, traducció dels principis esmentats; dret a rebre informació i dret d'accés a arxius i registres públics, es troben vinculats i són la traducció d'una exigència constitucional de transparència dels poders públics, d'acord García Macho “ el derecho de acceso a los documentos administrativos es una concreción de deberes jurídicos de la Administración que derivan del derecho fundamental a recibir información. “¹⁷⁶.

A. TRANSPARÈNCIA ACTIVA, EL DRET A LA INFORMACIÓ¹⁷⁷.

Segons García Macho “ el derecho fundamental del art.20.1.d) no se limita al derecho del ciudadano a ser informado a través de los diversos medios de comunicación, sino que incluye el derecho a acceder a la información que detentan los

¹⁷⁵Cfr. GARCÍA MACHO, RICARDO (ed.). *Derecho administrativo...*, op. cit., p. 7.

¹⁷⁶GARCIA MACHO, RICARDO. *El derecho a la información...*, op.cit., p. 45.

¹⁷⁷Article 20.1.d CE; “ Se reconocen y protegen los derechos: (...) A comunicar o recibir libremente información veraz por cualquier medio de difusión. La ley regulará el derecho a la cláusula de conciencia y al secreto profesional en el ejercicio de estas libertades. “

poderes públicos, incluida la Administración “¹⁷⁸. Segons Villaverde el bé jurídic que es preté protegir amb la configuració d’aquest dret com a fonamental és el debat públic lliure i igual, “ un debate público lo más desinhibido, robusto y plenamente abierto posible “¹⁷⁹, partint inicialment de la concepció liberal dels drets humans, s’establia respecte als titulars que “ la función de la libertad de expresión es protegerle de las injerencias del Estado.¹⁸⁰”, es passa a l’Estat com a garant i promotor dels drets i llibertats, “esa libertad requiere precisamente de la injerencia estatal para asegurar que cumple su función.¹⁸¹ “, ja que actualment “ por cuanto ahora quien puede silenciar la voz de las minorías ya no es el Estado, sino los grandes complejos mediáticos. (...) aunque no por ello haya de dejar de defenderlos frente a la injerencia del Estado “¹⁸², això comporta un gir del dret a comunicar informació¹⁸³, que ara es transforma en un deure genèric, a el dret del ciutadà, com a receptor d’idees i opinions, a rebre aquesta informació, aquesta ha de ser veraç, contrastada, de rellevància pública, i sobretot, plural, ja que segons l’autor, a l’actualitat la funció del debat públic ha de ser “garantizar el libre e igual acceso de cualquier interesado al debate de los asuntos relativos a la gestión de lo público para poder informarse, y, en su caso, opinar y votar (...). La garantía constitucional del derecho a recibir información [art. 20.1.d) CE] actúa como una garantía institucional del proceso de comunicación pública libre, imponiendo al Estado el deber positivo de proteger que toda información accede libremente al

¹⁷⁸GARCIA MACHO, RICARDO. El derecho a la información..., op.cit., pp. 32-33.

¹⁷⁹VILLAVARDE, IGNACIO. ” Los derechos del publico:...” , op.cit., p. 121.

¹⁸⁰Ibíd., p. 122.

¹⁸¹Ibíd., p. 122.

¹⁸²Ibíd., pp. 122-123.

¹⁸³Inicialment s’establia una triada de drets, on el dret a informar i el de rebre informació es circumscriuen a la llibertat d’expressió, manifestació de la llibertat de consciència individual expressada en forma d’opinió personal, d’aquí la protecció respecte injerències estatals. Diferentment, tant el dret a comunicar com a rebre informació serien drets d’exercici col·lectiu i tindrien com a finalitat la configuració de l’opinió pública, es tracta d’un dret prestacional i d’aquí que l’Estat intervingui per garantir una informació lliure i plural, així parlem de drets amb diferents objectes i béns jurídics a protegir; la llibertat d’expressió protegeix l’emissió de judicis de valor i opinions, en canvi els drets relatius a la informació es refereixen tant a la transmissió com a la recepció de dades i fets certs, aquests comporten necessàriament l’existència d’un emisor i un receptor, protegint-se, així, la comunicació pública lliure, i finalment garantintant-se la legitimitat democràtica facilitant la participació política mitjançant la formació d’aquesta opinió pública lliure i plural, condició prèvia indispensable a l’exercici d’altres drets inherents al funcionament democràtic de la societat, institucions i poders públics. Cfr. URÍAS, JOAQUÍN. *Lecciones de derecho de la información*. Segona edició, Madrid: Tecnos, 2009. ISBN: 978-84-309-4945-8. pp. 51-134. Al respecte veure la STC 29/2009, de 26 de gener del 2009 (fj.2) que recull aquest plantejament doctrinal.

proceso comunicativo, generando pluralismo cuantitativo, y que ese acceso y su circulación se hace en condiciones de igualdad, promoviendo así el pluralismo cualitativo. Así pues, el pluralismo informativo posee dos dimensiones, resultantes de la mencionada garantía institucional. Por un lado, la libertad de acceso, y por otro, la igualdad en el acceso. La consecuencia de esta construcción es que el Estado no puede intervenir en el proceso de comunicación pública para alterar la libertad de acceso o para alterar las condiciones de igualdad en el acceso. En ello consiste su neutralidad.

¹⁸⁴«. L'autor lliga el dret a la informació a l'Estat democràtic, “ Entre esos procedimientos de participación está el ofrecido por la garantía constitucional del proceso de comunicación pública. Este proceso es indispensable en el Estado democrático, entre otras razones, porque constituye el presupuesto de la formación de la voluntad política y jurídica de la colectividad que se traducirá de forma directa o indirecta en una decisión sobre lo público. Esa comunicación pública consistente en la libre circulación de ideas, opiniones e información en igualdad de condiciones es esencial para el Estado democrático pues a través suyo se forman la opinión personal y colectiva y la voluntad política de la colectividad, en un proceso continuo y unitario que incide finalmente en la formación de la voluntad jurídica del Estado. (...) la Constitución cuando garantiza la libertad de expresión, en tanto protege los procedimientos para actuar *en el marco de la comunicación pública* con libertad, (...) que componen un modelo de comunicación pública que no es más que un conjunto de reglas sobre la forma de acceso a ese proceso y de funcionamiento del mismo para asegurar la libertad e igualdad de quienes participan en él. Sólo así se garantiza que la toma de decisiones sobre lo público es el resultado de un proceso en el que han participado «personas-ciudadanos» y no subditos, y en esa medida se legitima la propia decisión tomada ¹⁸⁵ ¹⁸⁶. No és només un deure que s'imposi a periodistes i mitjans de comunicació, sinó que els mateixos poders públics tenen el deure genèric a motu propi de posar la informació que disposin en mans dels ciutadans; “El receptor tiene derecho a

¹⁸⁴VILLAYERDE, IGNACIO. ” Los derechos del publico:...”, op.cit., p. 126-127.

¹⁸⁵Ibíd., pp. 128-129.

¹⁸⁶Veure en el seu conjunt la STC 136/1999, de 20 de juliol de 1999.

saber de todo lo que esté difundido y, también, de todo aquello que deba ser difundido por el Estado o, en su caso, por los particulares ¹⁸⁷.

B. TRANSPARÈNCIA PASSIVA, EL DRET D'ACCÉS ALS ARXIVS I ALS REGISTRES PÚBLICS¹⁸⁸.

Dret de configuració legal, però directament aplicable en virtut de ser un dret constitucional¹⁸⁹, això sí, en els termes que estableixi la llei. Però que sigui de configuració legal, i això mateix passa amb els altres drets de l'article 105, referits a la participació, ja esmentats, comporta que no gaudeixi de les garanties reservades als drets fonamentals¹⁹⁰, aquest detall serà important quan s'hagi de ponderar respecte la seva principal limitació constitucional, el dret a la protecció de les dades personals, de naturalesa eminentment fonamental en les seves manifestacions; es configura tant com a excepció o exclusió d'injerències alienes no consentides a la persona, en forma de dret a la intimitat, com a garantia o disposició d'aquests, el dret a l'autodeterminació informativa¹⁹¹ o poder de control o disposició de les nostres dades en arxius i

¹⁸⁷VILLAYERDE, IGNACIO. " Los derechos del publico:...", op.cit., p. 136.

¹⁸⁸Article 105 b CE; La ley regulará (...) El acceso de los ciudadanos a los archivos y registros administrativos, salvo en lo que afecte a la seguridad y defensa del Estado, la averiguación de los delitos y la intimidad de las personas.

¹⁸⁹Cfr. SAINZ MORENO, FERNANDO. " Acceso de los ciudadanos a los archivos y registros administrativos " *Revista Española de Derecho Administrativo*. 1980, núm. 24. pp. 118-123.

¹⁹⁰Veure l'article 53.2 CE; " Cualquier ciudadano podrá recabar la tutela de las libertades y derechos reconocidos en el artículo 14 y la Sección primera del Capítulo segundo ante los Tribunales ordinarios por un procedimiento basado en los principios de preferencia y sumariedad y, en su caso, a través del recurso de amparo ante el Tribunal Constitucional. Este último recurso será aplicable a la objeción de conciencia reconocida en el artículo 30. "

¹⁹¹Guichot Reina considera que " és un dret que tracta de garantir, no la reserva absoluta de les dades, sinó, precisament, les facultats de disposició i control dels ciutadans sobre les seves dades, és a dir, l'«autodeterminació informativa», com s'ha arribat a anomenar el dret ". GUICHOT REINA, EMILIO. " Dret a la privadesa, transparència i eficàcia administrativa: un equilibri difícil i necessari. " [en línia]. *Revista catalana de Dret públic*, 2007, num.35. pp. 2-3. <http://revistes.eapc.gencat.cat/index.php/rcdp/article/view/2136/2522>. [data de consulta: 02-04-2014]. En aquest dret el consentiment del titular és fonamental, fora de l'afectació o ús de dades, no incompatible a les finalitats concretes per les quals foren demanades, en l'exercici de competències pròpies per part d'una Administració; previst legalment de forma expressa i predeterminada en casos de cessió de dades o col.laboració interadministrativa, no considerant-se cessió quan hi ha una gestió o delegació de competències d'una Administració a una altra per la seva obtenció. Per tot això haurem d'atendren's al que determini el seu marc legal, configurat principalment per la Llei orgànica 15/1999, de 13 desembre, de protecció de dades de caràcter personal (LOPD), com també presumir l'exercici diligent de les dades per part de l'Administració, ja que aquesta,

registres¹⁹², que respecte a l'Administració esdevé un deure de diligència respecte l'ús legítim, custòdia i prevenció d'accessos o divulgacions indegudes d'aquestes dades que disposa del ciutadà, sigui de la naturalesa que sigui, no només íntima. Tomás Mallen així ho planteja¹⁹³, d'acord el que estableix al respecte la jurisprudència constitucional¹⁹⁴, aquesta recorda a més que el dret d'accés a arxius i registres a l'Administració també està sotmès a excepcions producte de béns constitucionalment protegits com la seguretat i defensa de l'Estat i la persecució i càstig de delictes, ja que altres limitacions fora de les taxades o que no tinguessin suficient concreció, permetent la discrecionalitat administrativa, en contra l'exigència de taxativitat legal en quan a la configuració de les condicions essencials dels drets fonamentals, haurien de ser considerades inconstitucionals, ja que podrien originar indefensió respecte interessats involucrats en un procediment administratiu¹⁹⁵. Guichot Reina, al respecte, considera que “ la doctrina que ha estudiat el tema des de l'òptica de la protecció de dades ha arribat, en ocasions, a opinions maximalistes d'acord amb les quals no es pot donar en cap cas la comunicació a tercers de cap dada personal en poder de l'Administració, cosa que ens sembla que és absolutament irreconciliable amb el caràcter no absolut dels drets fonamentals i la necessitat de compatibilitzar-los amb la resta de drets, béns i principis constitucionals. És per això que cal, al nostre parer, un replantejament seriós de la

com tota la seva activitat, es troba sotmesa als principis de legalitat i eficàcia, que impedeix l'acumulació de dades que no fossin estrictament necessàries i un ús contrari a la finalitat perseguida. Cfr. GUICHOT REINA, EMILIO. “ Dret a la privadesa...”, op.cit., pp. 3-9.

¹⁹² S'entén que aquest està integrat per una sèrie de drets del ciutadà que suposen deures respecte a tercers com ara “ derecho a que se requiera el previo consentimiento para la recogida y uso de los datos personales, el derecho a saber y ser informado sobre el destino y uso de esos datos y el derecho a acceder, rectificar y cancelar dichos datos “ (STC 292/2000, de 30 de novembre del 2000, f. 6).

¹⁹³ Cfr. TOMÁS MALLÉN, BEATRIZ. *El derecho fundamental a una buena administración* [en línia]. Madrid : Instituto Nacional del Administración Pública, 2004. ISBN: 8473512200. p. 116. <http://app.vlex.com/#vid/339082766>. [data de consulta:30-03-2014].

¹⁹⁴ Veure la STC 292/2000, de 30 de novembre en la seva globalitat, a raó del recurs d'inconstitucionalitat que interposà el Defensor del Poble en relació a varis articles de la LOPD, la sentència del Tribunal constitucional establí jurisprudència respecte la configuració constitucional dels drets tractats.

¹⁹⁵ Veure la STC 292/2000, de 30 de novembre del 2000 (f. 17 i 18). Al respecte, la doctrina considerava que l'anterior redacció de l' article 37 de la Llei 30/1992, del règim jurídic de les Administracions públiques i del procediment administratiu comú (LRJAPC) era inconstitucional, ja que les excepcions que establia es consideraven que excedien les establertes constitucionalment, ha sigut modificat per la LTAIBN.

qüestió, que tingui en compte tots els drets, principis i béns en qüestió, i defugi els plantejaments absoluts »¹⁹⁶

2. MARC COMPETENCIAL DE DESCENTRALITZACIÓ, LA TRANSPARÈNCIA EN LES DIFERENTS ADMINISTRACIONS.

Sánchez Morón estableix que l'Administració, com a organització, és un fenomen jurídic, les normes, de les quals regulen la potestat organitzativa, creen, modifiquen i supprimeixen estructures, o en garantitzen la seva existència, alhora que regulen la seva naturalesa, característica, com composició interna i designació dels titulars. Conformen la seva capacitat jurídica, en defineixen les finalitats i objectius que es deuen i en fixen les competències i com queden distribuïdes, alhora que estableixen les relacions entre les diferents Administracions i òrgans que les conformen, i a quins principis responen. Configuren les regles de funcionament i de presa de voluntat pels seus òrgans, com s'executen les seves decisions i quin control intern tenen. Finalment atribueixen mitjans personals, materials i financers a les diferents estructures administratives¹⁹⁷.

La Constitució estableix un nou marc de distribució territorial o vertical del poder polític que el configura com un Estat descentralitzat; a partir de la confluència de dos principis que *a priori* semblarien antagònics; unitat i autonomia¹⁹⁸, però que s'expressen com “ la unitat de l'Estat en el seu conjunt i l'autonomia de les nacionalitat i regions (...), els dos principis apareixen com a límits i condicionants recíprocs, de manera que ni la unitat suposa la concentració de tots els poders de l'Estat en una única instància de govern, ni l'autonomia de les nacionalitats i regions implica la seva pertinença a un conjunt més ampli ^{199 200}”.

¹⁹⁶GUICHOT REINA, EMILIO. “ Dret a la privadesa..., op.cit., p. 11.

¹⁹⁷Cfr. SANCHEZ MORÓN, MIGUEL. *Derecho administrativo. Parte general*. 8ª edició, Madrid: Tecnos, 2012. ISBN: 978-84-309-5539-8. pp.227-228.

¹⁹⁸Article 2 CE; “ La Constitución se fundamenta en la indisoluble unidad de la Nación española, patria común e indivisible de todos los españoles, y reconoce y garantiza el derecho a la autonomía de las nacionalidades y regiones que la integran y la solidaridad entre todas ellas. “.

¹⁹⁹RIDAO, JOAN. *Curs de Dret públic de Catalunya*, op. cit., pp. 101 -102.

²⁰⁰Veure al respecte la STC 4/1981, de 2 de febrero de 1981 (fj.3).

La repercussió respecte l'organització administrativa és que l'Estat espanyol es conforma per diferents Administracions territorials dotades de personalitat jurídica; l'Administració general de l'Estat, l'autonòmica i la local, garantitzades constitucionalment²⁰¹, però mentre les Administracions autonòmiques responen a una descentralització política del poder decisor²⁰², la local només representa ser una descentralització administrativa. Aquestes Administracions responen a principis de cooperació i solidaritat d'actuació entre elles, que confluirien en el que jurisprudencialment s'entén com a lleialtat institucional, mecanisme d'articulació per evitar conflictes interadministratius en base l'exercici de les seves competències. Respecte a Catalunya, i com altres Comunitats Autònomes, reconeix el dret dels ciutadans a una bona administració²⁰³, el qual es configura en base uns principis d'actuació administrativa com objectivitat, eficàcia i eficiència, a més del tradicional de legalitat, com transparència.

L'existència d'ens territorials políticament descentralitzats porta que la Constitució estableixi un sistema d'assignació i distribució competencial, pel que repercuteix a la configuració de l'organització i acció administrativa, s'atribueix al legislador estatal la regulació de “ las bases del régimen jurídico de las Administraciones públicas (...); el procedimiento administrativo común ”²⁰⁴, respecte el procediment administratiu compren tant el règim jurídic dels actes administratius, com els mitjans d'execució i els mecanismes de revisió o recurs en via administrativa²⁰⁵,

²⁰¹Article 137 CE: “ El Estado se organiza territorialmente en municipios, en provincias y en las Comunidades Autónomas que se constituyan. Todas estas entidades gozan de autonomía para la gestión de sus respectivos intereses “.

²⁰²El principi d'autonomia faculta a les CCAA a establir polítiques, un sistema institucional i un ordenament jurídic propi, integrat a l'estructura i a l'ordenament de L'Estat, respectivament, a partir de l'establiment de l'Estatut d'autonomia com a norma institucional bàsica; article 147.1 CE: “ Dentro de los términos de la presente Constitución, los Estatutos serán la norma institucional básica de cada Comunidad Autónoma y el Estado los reconocerá y amparará como parte integrante de su ordenamiento jurídico “.

²⁰³Article 30 de l'Estatut d'autonomia de Catalunya del 2006 (EAC) parla de drets d'accés als serveis públics i a una bona administració, i l'article 71 n'estableix els principis de funcionament.

²⁰⁴Article 149.1.18 CE; “ El Estado tiene competencia exclusiva sobre las siguientes materias: “ las bases del régimen jurídico de las Administraciones públicas (...);el procedimiento administrativo común, sin perjuicio de las especialidades derivadas de la organización propia de las Comunidades Autónomas;”.

²⁰⁵La STC 50/1999, de 6 d'abril de 1999 (fj.3) estableix que “ este Tribunal no ha reducido el alcance de esta materia competencial a la regulación del procedimiento, entendido en sentido estricto, que ha de seguirse para la realización de la actividad jurídica de la Administración (iniciación, ordenación, instrucción, terminación, ejecución, términos y plazos, recepción y registro de documentos);en esta

això comporta a la configuració de les bases del procediment administratiu, sense impedir que les CCAA puguin adaptar-les als procediments específics derivats de la seva pròpia organització administrativa²⁰⁶.

Una altra cara de la descentralització, que respon a motius de funcionalitat i de gestió, dóna lloc a la descentralització administrativa d'organismes públics dependents d'una Administració territorial, la tradicional Administració institucional. No em referiré a tots els casos, només em fixaré amb els, que per la seva naturalesa de transparència en l'activitat, legitimació o participació, mereixen atenció. Influenciades per la figura de les agències de la Unió, les agències estatals, dins els anomenats ens públics instrumentals²⁰⁷, segueixen el model de gestió pública per objectius²⁰⁸, el qual comporta que es concerti un contracte plurianual de gestió entre el Ministeri o Ministeris on s'adscribeixi l'agència i els Ministeris d'Administracions Públiques i el d'Economia i Hisenda, a proposta del Consell rector de l'Agència, establint-se tant els objectius que es pretenen com els resultats a complir, quins plans i recursos seran necessaris per la seva consecució, com de les responsabilitats que s'en deriven del seu incompliment²⁰⁹. Però també que l'Agència elabori i posi a disposició dels ciutadans un pla d'acció anual i un informe general de l'activitat desenvolupada durant l'any

competencia se han incluido también los principios y normas que «prescriben la forma de elaboración de los actos, los requisitos de validez y eficacia, los modos de revisión y los medios de ejecución de los actos administrativos, incluyendo señaladamente las garantías generales de los particulares en el seno del procedimiento» “.

²⁰⁶L'article 159.1 EAC estableix que “Correspon a la Generalitat, en matèria de règim jurídic i procediment de les administracions públiques catalanes, la competència exclusiva en allò que no estigui afectat per l'article 149.1.18 de la Constitució” i “ Aquesta competència inclou: c) Les normes de procediment administratiu que deriven de les particularitats del dret substantiu de Catalunya o de les especialitats de l'organització de la Generalitat “. Previsió que es tradueix en la promulgació de la Llei catalana 26/2010, del 3 d'agost, de règim jurídic i de procediment de les administracions públiques de Catalunya. (LCRJPAC).

²⁰⁷Segons Mir Puigpelat “ se trata de entes especializados dotados de personalidad jurídico-pública propia, creados por el legislador y los entes territoriales, bajo la dependencia de estos, para que asuman parte de sus funciones. “ en base principis de descentralització i eficàcia responen a criteris de racionalitat i flexibilitat. MIR PUIGPELAT, ORIOL. El derecho administrativo español..., op.cit., p. 211.

²⁰⁸L'exposició de motius de la Llei 28/2006, de 18 de juliol, de les Agències estatals (LAE), estableix que “ el objetivo general de este nuevo marco de actuación es que los ciudadanos puedan visualizar de manera clara cuáles son los fines de los distintos organismos públicos y los resultados de la gestión que se ha encargado a cada uno de ellos, así como la forma en que se responsabilizan sus gestores por el cumplimiento de los objetivos que previamente han sido fijados de forma concreta y evaluable.”

²⁰⁹Article 13 LAE.

anterior²¹⁰. Un altre mecanisme organitzatiu de potestats públiques, d'influència nord-americana i com a exigència tant del Dret de la Unió com de la consecució de les seves polítiques, és el de les Administracions independents, que com indica el seu concepte “ se caracteritza por tratar de asegurar su independencia- tanto frente al poder político como frente al sector objeto de intervención- y su competencia técnica en la materia de que se trate, y responden a la voluntad de neutralizar y preservar de la injerencia política ciertos ámbitos de la actividad administrativa especialmente sensibles y complejos (regulación y supervisión del sistema financiero y de sectores económicos liberalizados, protección de derechos fundamentales, control de riesgos).²¹¹“. La legitimació de la seva actuació rau en aquesta competència tècnica, que assegura que sigui objectiva i imparcial al basar-se en coneixements, ja que la seva independència la fa defugir de control d'institucions representatives de la ciutadania com serien el Govern, i les Corts sobretot, comportant cert dèficit del principi democràtic; estaríem parlant d'una legitimació *out put* o per resultat.

Continuant amb el tema de la legitimació democràtica del Dret administratiu, pel seu contingut eminentment de Dret públic, estudiarem uns fenòmens, els quals alguns autors han batejat com *la fugida del Dret administratiu*²¹² vers el Dret privat, més flexible i més laxa, però no tant garantista, a raó d'un principi d'eficiència. Així parlem d'ens privats del sector públic, que, malgrat la seva pertinença, estan dotats de personalitat jurídica conforme el Dret privat, casos de les societats i fundacions públiques, d'aquí la necessitat que la legislació estableixi límits jurídic-administratius a la seva actuació²¹³. En aquesta categoria també entra l'exercici de funcions públiques

²¹⁰L'article 15.2 LAE estableix que “ los documentos a que se refiere el apartado anterior son públicos, teniendo los ciudadanos acceso a su contenido desde su aprobación. En los Estatutos de las Agencias Estatales se incorporarán los mecanismos precisos para garantizar dicho acceso.”.

²¹¹MIR PUIGPELAT, ORIOL. El derecho administrativo español..., op.cit., pp. 213-214.

²¹²Cfr. BORRAJO INIESTA, IGNACIO. “ El intento de huir del derecho administrativo “. *Revista española de derecho administrativo*.1993, núm.78. pp. 233-249.

²¹³Cas de la Llei 4/2007, de 3 d'abril, de transparència de les relacions financeres entre les Administracions públiques i les empreses públiques, i de transparència financera de determinades empreses, resultat de la trasposició de la Directiva 2006/111/CE, de la Comissió, de 16 de novembre, de transparència de les relacions financeres entre els estats membres i les empreses públiques, així com a la transparència financera de determinades empreses. Segons l'exposició de motius de la Llei, “ El objetivo fundamental de esta Ley es el de evitar los abusos de posición dominante por parte de las empresas que tengan concedidos derechos especiales o exclusivos o se encuentren encargadas de la gestión de servicios de interés económico general, que reciban cualquier tipo de compensación por el servicio público y que

per subjectes privats mitjançant contractes administratius de gestió de serveis públics²¹⁴ o per habilitació a col·laborar amb l'Administració en l'exercici d'aquestes funcions públiques, com és el control, inspecció i certificació de determinades activitats. Al no ser dependents directament de l'Administració, la seva actuació es legitima en criteris de competència tècnica i responsabilitat civil, sent necessari incorporar principis com la independència i la transparència perquè la legitimació no només recaigui en l'eficiència i qualitat del servei.

3. MARC LEGAL GENERAL DE LA TRANSPARÈNCIA ADMINISTRATIVA I ANÀLISI DE LA LEGISLACIÓ SECTORIAL. EL PROCEDIMENT ADMINISTRATIU.

La legislació estableix el principi de transparència, vinculat al de participació, creant una relació d'interdependència entre aquests, com a principis de funcionalitat en les relacions entre els ciutadans i l'Administració; el que fins ara hem conceptualitzat com a bona administració²¹⁵. En aquest capítol, més que centrar-nos en la naturalesa

realicen también otras actividades, así como controlar las relaciones financieras existentes entre las empresas públicas y las Administraciones públicas ya sean de ámbito estatal, autonómico o local. Se trata en definitiva, de garantizar la transparencia financiera de estas relaciones. “, així, segons l'article 1; “ La presente Ley tiene por objeto: 1. Garantizar la transparencia de las relaciones financieras entre las Administraciones públicas ya sean estatales, autonómicas o locales y las empresas públicas a través del suministro de información sobre la puesta a disposición de fondos, directa o indirectamente, por parte de las Administraciones públicas a estas empresas, así como su motivación y utilización efectiva. 2. Garantizar la transparencia en la gestión de un servicio de interés económico general o la realización de actividades en virtud de la concesión, por parte de las Administraciones públicas ya sean de ámbito estatal, autonómico o local, de derechos especiales o exclusivos a cualquier empresa, cuando ésta realice además otras actividades distintas de las anteriores, actúe en régimen de competencia y reciba cualquier tipo de compensación por el servicio público, así como imponer la obligación de llevar cuentas separadas y de informar sobre los ingresos y costes correspondientes a cada una de las actividades y sobre los métodos de asignación empleados. “.

²¹⁴Veure l'article 8 del Real Decret Legislatiu 3/2011, de 14 de novembre. Text refós de la Llei de contractes del sector públic.

²¹⁵L'article 3.5 LRJPAC estableix que “ en sus relaciones con los ciudadanos las Administraciones públicas actúan de conformidad con los principios de transparencia y de participación “. Principi bàsic de l'organització administrativa, en el sentit que aquesta llei, d'acord l'expressat, estableix, entre altres, les bases de l'organització administrativa de totes les Administracions espanyoles (veure article 1 i 2.1 LRJPAC), que es tradueix en les regulacions organitzatives de les diferents Administracions; veure article 3.2.g) de la Llei 6/1997, de 14 d'abril, d'Organització i funcionament de l'Administració general de l'Estat, l'article 2.d LCRJPAC, en el nostre cas, i l'article 69.1 de la Llei 7/1985, de 2 d'abril, reguladora de les bases del règim local (LRBRL), pel que fa als ens locals

dels instruments administratius, ens centrarem en el seu procediment d'elaboració, per tal d'estudiar els mecanismes de participació de la ciutadania en la seva realització i la transparència informativa en el procés de presa de decisions.

D'acord amb Mir Puigpelat²¹⁶ la importància funcional del procediment administratiu recau en la garantia dels drets dels ciutadans, la consecució de l'interès general, com a mitjà de l'acció administrativa i com a finalitat de l'Administració, i la realització del principi democràtic mitjançant la participació dels ciutadans, que porta legitimació a l'activitat administrativa, a més de ser el millor canal articulador d'interacció entre les diferents Administracions en l'actual marc de presa comuna de decisions administratives. Sent clau el tràmit d'informació pública, concreció legal de l'esmentat dret de participació i audiència del ciutadà en la presa de decisions rellevants de l'Administració, de caire col·lectiu, fixant-nos en el procediment d'adopció de disposicions normatives i en la legislació sectorial, que es centren en l'elaboració de plans o informes d'impacte, més que en el tràmit d'audiència a interessat en acte administratiu de caire més individual, ja que és més en un dret a la defensa que a la informació i participació.

Fora del procediment administratiu s'estan imposant fórmules basades en fòrums, exposicions públiques, consultes i enquestes, nova forma de participació, però poc regulada i embrionària, i en certa manera una actuació par-administrativa que si no és per al·legacions no té constància en l'expedient, la via telemàtica i l'Administració electrònica és una bona via, però té el perill de la desigualtat per culpa de l'anomenat esvoranc informàtic .

A. EL PROCEDIMENT COMÚ.

Els actes administratius són definits per Mir Puigpelat com “ instrumento jurídico unilateral no normativo ”²¹⁷, tractant-se d'una noció que peca d'indeterminació degut a la presència d'una pluralitat conceptual. Malgrat que tradicionalment el procediment administratiu, dins la cultura administrativa espanyola, era merament instrumental

²¹⁶ Cfr. MIR PUIGPELAT, ORIOL. El derecho administrativo español..., op.cit., p. 227.

²¹⁷ MIR PUIGPELAT, ORIOL. El derecho administrativo español..., op.cit., p. 246.

respecte la decisió administrativa final, “ solo en los últimos años se ha reconocido el valor que en sí mismo posee el procedimiento y su absoluta centralidad como instrumento de dirección de la Administración. A esta revalorización del procedimiento administrativo ha contribuido, sin duda, su gran plurifuncionalidad. Junto a la función-defensiva- de *garantía* de los derechos de los ciudadanos que ha prevalecido siempre, se enfatizan, en la actualidad, desde una perspectiva más positiva, entre otras, sus funciones de satisfacción del *interés general*- al constituir el procedimiento un instrumento imprescindible para garantizar el acierto y la eficacia de la actuación administrativa- de canalización de la *participación ciudadana* y realización del principio democrático, de consecución de la debida *aceptación* de las decisiones administrativas y de articulación de la *interacción entre las distintas Administraciones*. ”²¹⁸.

La Constitució garantitza l'existència del procediment administratiu, el sotmet al principi d'audiència, per tant a la participació ciutadana, sigui en l'elaboració de reglaments com actes administratius, i al de transparència, tot recordant que, competencialment, atribueix al legislador estatal la regulació bàsica que hauran de contemplar totes les Administracions en la seva actuació, amb independència de les particularitats i especialitats tant a nivell territorial d'Administració com sectorialització de la matèria. Aquestes bases estan contingudes a la Llei 30/1992, de 26 de novembre, del règim jurídic de les administracions públiques i del procediment administratiu comú, segons Mir Puigpelat “ se trata de una codificación parcial porque no contiene una regulación detallada del procedimiento administrativo, sino que se limita a enunciar una serie de principios y reglas básicas. Además, tales principios y reglas rigen sobre todo para un concreto tipo de procedimiento, el destinado para la emanación de actos administrativos.”²¹⁹“, i no de tots, ja que hi ha legislació sectorial que regula procediments específics per a determinats tipus d'actes administratius, com tampoc entren a la seva regulació reglaments, contractes i convenis administratius.

No farem un estudi exhaustiu, ni molt menys ens referirem a l'iter del procediment administratiu, ens centrarem en els aspectes més rellevants en relació als drets dels

²¹⁸Ibíd., pp. 226 i 227.

²¹⁹Ibíd., p. 228.

ciutadans enfront l'Administració pública d'acord als principis de transparència i participació, en aquest cas seria el principi d'audiència, informació pública, d'identificació de responsables i assumpció de responsabilitats o d'accés a la informació en mans de l'Administració, com la concreció de l'autodeterminació informativa del ciutadà; dret en les seves relacions amb les administracions públiques a no presentar documents no exigits o que ja es trobin en poder de l'Administració, principalment²²⁰.

Respecte al d'audiència, Mir Puigpelat assevera que “ es concebido de forma amplia y comprende el derecho de los interesados a ver el expediente y a ser oídos en todo procedimiento administrativo, no solo en aquellos que puedan desembocar en un acto administrativo desfavorable. El trámite específico de audiencia tiene lugar inmediatamente antes que se elabore la propuesta de resolución. Pero los interesados pueden formular y proponer cuantas alegaciones y pruebas estimen convenientes con anterioridad a dicho momento procedimental ”²²¹. Respecte aquest, establir que les alegacions recauran tant sobre els fets rellevants com les qüestions jurídiques pertinents, a raó dels drets dels ciutadans enfront les seves relacions amb l'Administració²²², del mateix mode que es preveu una noció àmplia d'interessat, estant

²²⁰L'article 35 de la LRJPAC els estableix circumscripció al dret genèric a una bona administració “ Los ciudadanos, en sus relaciones con las Administraciones Públicas, tienen los siguientes derechos: a) A conocer, en cualquier momento, el estado de la tramitación de los procedimientos en los que tengan la condición de interesados, y obtener copias de documentos contenidos en ellos. b) A identificar a las autoridades y al personal al servicio de las Administraciones Públicas bajo cuya responsabilidad se tramiten los procedimientos. c) A obtener copia sellada de los documentos que presenten, aportándola junto con los originales, así como a la devolución de éstos, salvo cuando los originales deban obrar en el procedimiento. d) A utilizar las lenguas oficiales en el territorio de su Comunidad Autónoma, de acuerdo con lo previsto en esta Ley y en el resto del Ordenamiento Jurídico. e) A formular alegaciones y a aportar documentos en cualquier fase del procedimiento anterior al trámite de audiencia, que deberán ser tenidos en cuenta por el órgano competente al redactar la propuesta de resolución. f) A no presentar documentos no exigidos por las normas aplicables al procedimiento de que se trate, o que ya se encuentren en poder de la Administración actuante. g) A obtener información y orientación acerca de los requisitos jurídicos o técnicos que las disposiciones vigentes impongan a los proyectos, actuaciones o solicitudes que se propongan realizar. h) Al acceso a la información pública, archivos y registros. i) A ser tratados con respeto y deferencia por las autoridades y funcionarios, que habrán de facilitarles el ejercicio de sus derechos y el cumplimiento de sus obligaciones. j) A exigir las responsabilidades de las Administraciones Públicas y del personal a su servicio, cuando así corresponda legalmente. k) Cualesquiera otros que les reconozcan la Constitución y las Leyes. “, en el seu cas veure l'article 21 a 29 de la LCRJPAC.

²²¹MIR PUIGPELAT, ORIOL. El derecho administrativo español..., op.cit., p. 230.

²²²Article 79 LRJPAC; “ 1. Los interesados podrán, en cualquier momento del procedimiento anterior al trámite de audiencia, aducir alegaciones y aportar documentos u otros elementos de juicio. Unos y otros serán tenidos en cuenta por el órgano competente al redactar la correspondiente propuesta de resolución. 2. En todo momento podrán los interesados alegar los defectos de tramitación y, en especial, los que

legítimat tot aquell ciutadà titular d'un dret o interès legítim, sigui individual o col·lectiu, susceptible de ser afectat per una resolució administrativa²²³. A través del tràmit d'informació pública, permet que qualsevol ciutadà, no només interessats, quan el tipus d'acte així ho permeti, formuli al·legacions²²⁴. Finalment, un altre dels drets rellevants és el d'identificació dels actors que participen del procediment per tal que se li puguin exigir responsabilitats²²⁵.

En relació al dret d'accés a la informació en mans de l'Administració, després d'una redacció que la doctrina ha titllat de desafortunada per ser restrictiva i incisiva en

supongan paralización, infracción de los plazos preceptivamente señalados o la omisión de trámites que pueden ser subsanados antes de la resolución definitiva del asunto. Dichas alegaciones podrán dar lugar, si hubiere razones para ello, a la exigencia de la correspondiente responsabilidad disciplinaria.”.

²²³Article 31 LRJPAC; “ 1. Se consideran interesados en el procedimiento administrativo: a) Quienes lo promuevan como titulares de derechos o intereses legítimos individuales o colectivos. b) Los que, sin haber iniciado el procedimiento, tengan derechos que puedan resultar afectados por la decisión que en el mismo se adopte. c) Aquéllos cuyos intereses legítimos, individuales o colectivos, puedan resultar afectados por la resolución y se personen en el procedimiento en tanto no haya recaído resolución definitiva. 2. Las asociaciones y organizaciones representativas de intereses económicos y sociales, serán titulares de intereses legítimos colectivos en los términos que la Ley reconozca. 3. Cuando la condición de interesado derivase de alguna relación jurídica transmisible, el derechohabiente sucederá en tal condición cualquiera que sea el estado del procedimiento. “. Malgrat que no es reconeix la *dimensió procedimental dels drets fonamentals*, quedant exclòs el procediment administratiu dels drets i garanties de la tutela judicial efectiva (art. 24 CE), a excepció per la seva naturalesa del procediment administratiu sancionador, la jurisprudència fa una interpretació ampla del concepte d'interès legítim també en el procediment administratiu. Veure STS 7837/1999 (Sala 3^a) de 9 de desembre de 1999 (recurs 494/1997) (fj.3), i STS 4070/2000 (Sala 3^a) de 19 de maig del 2000 (recurs 4605/1994) (fj.4), ATC 327/1997, de 1 d'octubre de 1997 (fj.1.).

²²⁴Article 86 LRJPAC; “ 1. El órgano al que corresponda la resolución del procedimiento, cuando la naturaleza de éste lo requiera, podrá acordar un período de información pública. 2. A tal efecto, se anunciará en el «Boletín Oficial del Estado», de la Comunidad Autónoma, o en el de la Provincia respectiva, a fin de que cualquier persona física o jurídica pueda examinar el procedimiento, o la parte del mismo que se acuerde. El anuncio señalará el lugar de exhibición y determinará el plazo para formular alegaciones, que en ningún caso podrá ser inferior a veinte días. 3. La incomparecencia en este trámite no impedirá a los interesados interponer los recursos procedentes contra la resolución definitiva del procedimiento. La comparecencia en el trámite de información pública no otorga, por sí misma, la condición de interesado. No obstante, quienes presenten alegaciones u observaciones en este trámite tienen derecho a obtener de la Administración una respuesta razonada, que podrá ser común para todas aquellas alegaciones que planteen cuestiones sustancialmente iguales. 4. Conforme a lo dispuesto en las Leyes, las Administraciones Públicas podrán establecer otras formas, medios y cauces de participación de los ciudadanos, directamente o a través de las organizaciones y asociaciones reconocidas por la Ley en el procedimiento de elaboración de las disposiciones y actos administrativos.”.

²²⁵Article 41 LRJPAC; “ 1. Los titulares de las unidades administrativas y el personal al servicio de las Administraciones Públicas que tuviesen a su cargo la resolución o el despacho de los asuntos, serán responsables directos de su tramitación y adoptarán las medidas oportunas para remover los obstáculos que impidan, dificulten o retrasen el ejercicio pleno de los derechos de los interesados o el respeto a sus intereses legítimos, disponiendo lo necesario para evitar y eliminar toda anomalía en la tramitación de procedimientos. 2. Los interesados podrán solicitar la exigencia de esa responsabilidad a la Administración Pública que corresponda. “.

les excepcions i limitacions, la nova redacció establerta per la LTAIBN, fa que es remeti a la Constitució i a la legislació específica²²⁶. Menció apart a aquests drets i principis mereix la motivació dels actes administratius²²⁷, aquesta ha de ser centrada a les raons de fet i de dret que justifiquen la decisió. Aquesta garantia vers el ciutadà es transforma sobretot en una obligació cap a l'Administració, ja que recau sobre aquests el deure de tramitar i resoldre el procediment iniciat²²⁸, de generar una decisió, i per tant que aquesta sigui motivada.

La conseqüència més plausible de no contemplar-se aquests principis i garanties mínimes en el procediment administratiu, són els anomenats vicis de procediment, que d'acord un criteri de gradualitat, segons la seva gravetat i haver siguts subsanats, en cas de ser possible, seran des de causa d'irregularitat no invalidant, d'anul·labilitat en cas de produir indefensió, i fins i tot la nul·litat de ple dret per vulneració de drets fonamentals, inobservança o contravenció de l'ordenament vigent o de les garanties procedimentals més bàsiques²²⁹, ja que podríem assenyalar que tots aquests representen condicions de validesa. Finalment, tractem la publicitat dels actes, aquests no adquireixen eficàcia, malgrat presumpció de validesa i executivitat²³⁰, fins la seva notificació²³¹, la qual haurà d'indicar prescriptivament els recursos procedents, en cas d'interposar-se, com el termini i davant a quin òrgan s'han de presentar²³².

B. PROCEDIMENTS ESPECÍFICS: REGLAMENTS, CONTRACTES I CONVENIS.

Els reglaments, són els instruments normatius i d'innovació de l'ordenament que gaudeixen les administracions, la potestat reglamentària originària, degut al principi de

²²⁶Article 37 LRJPAC; “ Los ciudadanos tienen derecho a acceder a la información pública, archivos y registros en los términos y con las condiciones establecidas en la Constitución, en la Ley de transparencia, acceso a la información pública y buen gobierno y demás leyes que resulten de aplicación. “ (en tractarem més endavant).

²²⁷Article 54 LRJPAC.

²²⁸Articles 42.1, 43 i 44 LRJPAC.

²²⁹Articles 62.1, 63 i 67.1 LRJPAC.

²³⁰Article 56 LRJPAC.

²³¹Article 57.2 LRJPAC.

²³²Article 58 LRJPAC.

legitimitat democràtica, ni que sigui indirecta, de l'Administració, i exercida pel seu màxim òrgan, alhora que es troba garantitzada per la Constitució²³³. En contraposició es troba sotmesa a límits constitucionals; com serien els principis de legalitat, jerarquia i a les reserves materials que estan sotmeses, com normes que són, i altres com la interdicció de l'arbitrarietat, seguretat jurídica, audiència en el procediment d'elaboració i control judicial, pel fet de ser disposicions administratives.

El procediment administratiu de gestació de reglaments²³⁴ “ carece de una ordenación estatal común para todas las Administraciones españolas ”^{235 236}, així tenim

²³³La del Govern per l'article 97 CE; “ El Gobierno (...). Ejerce la función ejecutiva y la potestad reglamentaria de acuerdo con la Constitución y las leyes. “, la dels Consells Executius de les CCAA per l'article 153.c CE; “El control de la actividad de los órganos de las Comunidades Autónomas se ejercerá: (...)Por la jurisdicción contencioso-administrativa, el de la administración autónoma y sus normas reglamentarias. “, i els Plens de les entitats locals com a potestat derivada de la seva autonomia, article 137 CE; “ El Estado se organiza territorialmente en municipios, en provincias y en las Comunidades Autónomas que se constituyan. Todas estas entidades gozan de autonomía para la gestión de sus respectivos intereses.”

²³⁴Ens remetem a la seva legislació específica per les seves especialitats procedimentals.

²³⁵MIR PUIGPELAT, ORIOL. El derecho administrativo español..., op.cit., p. 229.

²³⁶La Llei 2/2011, de 4 de març, d'economia sostenible, en base un principi comú de bona regulació, que podriem entendre a l'equivalent de bona administració o *bona governança* en termes de producció normativa, anuncia una sèrie de principis comuns a tota disposició normativa administrativa, en els quals trovem la transparència i l'accessibilitat. Així, al respecte l'article 4 estableix ; “ 1. En el ejercicio de la iniciativa normativa, el conjunto de las Administraciones Públicas actuará de acuerdo con los principios de necesidad, proporcionalidad, seguridad jurídica, transparencia, accesibilidad, simplicidad y eficacia. En la iniciativa normativa quedará suficientemente justificada la adecuación a dichos principios. 2. En virtud del principio de necesidad, la iniciativa normativa debe estar justificada por una razón de interés general. 3. En virtud del principio de proporcionalidad, la iniciativa normativa que se proponga deberá ser el instrumento más adecuado para garantizar la consecución del objetivo que se persigue, tras constatar que no existen otras medidas menos restrictivas y menos distorsionadoras que permitan obtener el mismo resultado. 4. A fin de garantizar el principio de seguridad jurídica, las facultades de iniciativa normativa se ejercerán de manera coherente con el resto del ordenamiento para generar un marco normativo estable y predecible, creando un entorno de certidumbre que facilite la actuación de los ciudadanos y empresas y la adopción de sus decisiones económicas. 5. En aplicación del principio de transparencia, los objetivos de la regulación y su justificación deben ser definidos claramente. 6. Para garantizar el principio de accesibilidad, se establecerán los mecanismos de consulta con los agentes implicados que estimulen su participación activa en el proceso de elaboración normativa, así como instrumentos de acceso sencillo y universal a la regulación vigente. 7. El principio de simplicidad exige que toda iniciativa normativa atienda a la consecución de un marco normativo sencillo, claro y poco disperso, que facilite el conocimiento y la comprensión del mismo. 8. En aplicación del principio de eficacia, la iniciativa normativa debe partir de una identificación clara de los fines perseguidos, estableciendo unos objetivos directos y evitando cargas innecesarias y accesorias para la consecución de esos objetivos finales. 9. En todo caso, los poderes públicos procurarán el mantenimiento de un marco normativo estable, transparente y lo más simplificado posible, fácilmente accesible por los ciudadanos y agentes económicos, posibilitando el conocimiento rápido y sencillo de la normativa vigente que resulte de aplicación y sin más cargas administrativas para los ciudadanos y empresas que las estrictamente necesarias para la satisfacción del interés general. “, continua l'article 5; “ Para contribuir al objetivo de mejora de la calidad regulatoria y a la aplicación de los principios de sostenibilidad y buena regulación, las Administraciones

que en l'àmbit de l'Administració estatal ho trobem regulat a la Llei 50/1997, de 27 de novembre, del Govern, en l'àmbit de l'Administració autonòmica per les seves lleis pròpies²³⁷, l'Administració local per les previsions en la seva legislació específica²³⁸. L'Administració institucional i independent gaudeixen de la potestat dels anomenats reglaments regulatoris. Malgrat això, tots ells han de complir preceptivament una sèrie de principis, precisament per ser de naturalesa constitucional, ja esmentats però amb especificitats pròpies: el principi d'audiència, que respondria al de participació, per motius de practicitat es dóna audiència als ciutadans a través d'organitzacions que els representin, no de forma directa. També el principi de motivació, en base l'interdicció de l'arbitrarietat, i que reflexaria el principi de transparència, traduïnt-se amb la necessitat que el projecte normatiu vagi acompanyat de memòries econòmiques que en justifiquin i avaluin els costos, com informes de necessitat i oportunitat de la disposició, així com també d'avaluació d'impacte normatiu, que a més dels econòmics, recull els costos i beneficis tant socials com mediambientals de la normativa, com de la seva incisió a l'ordenament i de les alternatives regulatives existents en aquest. Els

Públicas: 1. Impulsarán los instrumentos de análisis previo de iniciativas normativas para garantizar que se tengan en cuenta los efectos de todo tipo que éstas produzcan, con el objetivo de no generar a los ciudadanos y empresas costes innecesarios o desproporcionados, en relación al objetivo de interés general que se pretenda alcanzar. 2. Prestarán la máxima atención al proceso de consulta pública en la elaboración de sus proyectos normativos, justificando entre otros los principios de buena regulación aplicables a las iniciativas normativas, fomentando la participación de los interesados en las iniciativas normativas, con el objetivo de mejorar la calidad de la norma. Para ello pondrán a disposición de los interesados todos los canales de comunicación necesarios, especialmente a través de medios telemáticos, y asimismo aportarán la información adecuada para la mejor comprensión y valoración de los efectos esperados de las iniciativas normativas. 3. Promoverán el desarrollo de procedimientos de evaluación a posteriori de su actuación normativa, disponiendo el establecimiento de los correspondientes sistemas de información, seguimiento y evaluación. “,

²³⁷ Específicament per a Catalunya ens atindrem a les disposicions del Capítol II del Títol IV de la LCRJPAC.

²³⁸ La LRBRL contempla algunes previsions bàsiques, però em centraré a l'article 70.2, ja que estableix qüestions col·laterals, però rellevants, en relació a la publicitat de plans urbanístics ; “ Los acuerdos que adopten las corporaciones locales se publican o notifican en la forma prevista por la Ley. Las ordenanzas, incluidos el articulado de las normas de los planes urbanísticos, así como los acuerdos correspondientes a éstos cuya aprobación definitiva sea competencia de los entes locales, se publicarán en el "Boletín Oficial" de la Provincia y no entrarán en vigor hasta que se haya publicado completamente su texto y haya transcurrido el plazo previsto en el artículo 65.2 salvo los presupuestos y las ordenanzas fiscales que se publican y entran en vigor en los términos establecidos en la Ley 39/1988, de 28 de diciembre, reguladora de las Haciendas Locales. Las Administraciones públicas con competencias urbanísticas deberán tener, a disposición de los ciudadanos que lo soliciten, copias completas del planeamiento vigente en su ámbito territorial.”. L'article 70. Bis.2 LRBRL contempla la possibilitat d'iniciar una iniciativa de participació popular de proposta d'ordenances i reglamentacions municipals.

reglaments, com a normes que són, adquireixen validesa amb la seva publicació, els que son contraris a l'ordenament, en virtut dels principis esmentats anteriorment, especialment dels de legalitat i jerarquia normativa, seran nuls de ple dret²³⁹, al ser una norma vinculant seran vigents fins que no es decreti la seva nul·litat per un Tribunal²⁴⁰ o per l'Administració²⁴¹ mateixa, i per tant produiran efectes.

Per la seva especificitat d'objecte o matèria que regulen, tècnic-científica normalment, Barnés Vázquez²⁴² estableix que el procediment d'elaboració de reglaments hauria d'adaptar-se a un debat d'aquesta naturalesa tècnica que sigui públic en la fase d'elaboració, aprovació de la norma en base dades contrastades públicament, i possibilitat d'un posterior control judicial de compliment d'aquestes condicions de transparència i participació especialitzada.

Contracte i conveni administratiu serien aquells negocis jurídics celebrats amb particulars (contractes) i altres administracions (convenis), aquesta noció, diferentment a la de reglament o acte administratiu, que denotaven potestat d'unilateralitat l'un i l'altre, remet a conceptes de bilateralitat i negociació.

C. PROCEDIMENT ADMINISTRATIU EN LA LEGISLACIÓ SECTORIAL. ESPECIFICITATS EN LA SEVA FINALITZACIÓ.

A mode d'exemple Barnés Vazquez estableix que “ el procedimiento y, en lo que aquí interesa, la plasmación en su seno se haga de la transparencia será diferente si estamos ante una Administración imperativa y jerárquica en el ejercicio de la potestad sancionadora, o si nos hallamos ante un procedimiento de elaboración de la evaluación

²³⁹Article 62.2 LRJPAC.

²⁴⁰Els òrgans jurisdiccionals es troven sotmesos a la llei (article 117.1 CE; “ La justicia emana del pueblo y se administra en nombre del Rey por Jueces y Magistrados integrantes del poder judicial, independientes, inamovibles, responsables y sometidos únicamente al imperio de la ley. “), per tant poden inaplicar normes infralegals vulneradores de l'ordenament (article 6 LOPJ; “ Los Jueces y Tribunales no aplicarán los reglamentos o cualquier otra disposición contrarios a la Constitución, a la ley o al principio de jerarquía normativa. “), sent objecte de recurs contenciós administratiu que declari la seva nul·litat; articles 25.1 i 27 LRJCA.

²⁴¹Mitjançant la revisió d'ofici, article 102.2 LRJPAC.

²⁴²BARNÉS VÁZQUEZ, JAVIER. Procedimientos administrativos..., op.cit.,p. 73.

estratègica ambiental estructurado sobre un esquema de colaboración interadministrativa y de la sociedad, y en que la participación del público constituya una estrategia regulatoria y de control de la misma Administración “²⁴³. Tenen rellevància actualment els anomenats procediments d'innovació, que comporten la cerca creativa de resultats no previstos per la llei, els quals destaquen més per ser un instrument de direcció política, que no només d'exercici d'aplicació de la legalitat, que tenen els procediments més clàssics (sancionadors, constitutius i declaratius), els quals, a més de criteris de legalitat responen a d'optimització, ponderació, eficàcia o solidesa, segons les necessitat. Donant com a resultat un alt grau de discrecionalitat, degut a que la dogmàtica processal resulta insuficient es doten d'un iter procedimental específic, com a contraprestació requereixen de majors instruments de participació ciutadana, de coordinació i cooperació, tant amb altres Administracions com subjectes privats que concorren, i de publicitat. Aquí l'exigència de motivació de la decisió presa resulta més forta, tant per justificar l'adequació del resultat a la legalitat com justificar que l'elecció és la més ajustada a la finalitat buscada, aquesta conté els criteris de control judicial *ex post* de la discrecionalitat, però prèviament, *ex ante*, que ha de venir delimitada pel legislador. De la mateixa manera que es demana identificar les Administracions i autoritats participants com el seu grau de participació i de responsabilitat en la presa de decisions, cara a la seva fiscalització i control. A aquest model responen els planejaments urbanístics, els informes d'impacte o avaluació, amb independència de la matèria²⁴⁴.

Producte del Conveni d'Arhus²⁴⁵, del qual, foren tant signataris la Unió Europea²⁴⁶, com Espanya, respecte el qual el seu fruit fou la Llei 27/2006 , de 18 de

²⁴³Ibíd., p. 50.

²⁴⁴Cfr. BARNÉS VÁZQUEZ, JAVIER. Procedimientos administrativos..., op.cit.,pp. 56-63 i pp. 65-69.

²⁴⁵Conveni sobre l'accés a la informació, la participació del públic a la presa de decisions i l' accés a la justícia en matèria de medi ambient, Aarhus, 25 de juny de 1998.

²⁴⁶Com a conseqüència promulgà el Reglament 136/2007/CE, del Parlament europeu i del Consell, de 6 de setembre del 2006, relatiu a l'aplicació a les institucions i als organismes comunitaris de les disposicions del Conveni d'Aarhus sobre l'accés a la informació, la participació del públic en la presa de decisions y d'accés a la justícia en matèria de medi ambient, a complir per les autoritats de la Unió, i les Directives 2003/04/CE, de 28 de gener, del Parlament europeu i del Consell, d'accés al públic a la informació mediambiental i que deroga la Directiva 90/313/CEE del Consejo, i la 2003/35/CE, del

juliol, per la que es regulen els drets d'accés a la informació, de participació pública i d'accés a la justícia en matèria de medi ambient, que recull els principis d'aquest Conveni com de la legislació comunitària que transposa, la qual significà un paulatí avenç respecte la legislació de la LRJAPC del moment, ni que fos en l'àmbit sectorial del medi ambient, que comportà un canvi de cultura respecte la transparència i la participació com l'implementació de les TIC a l'accés de l'informació pública que detenten les Administracions, aquestes noves tecnologies comporten el trencament de fronteres físiques, major immediatesa i circulació de la informació, però alhora perill de fractura tecnològica i divisió social entre generacions i cultures, i conseqüentment l'obscurantisme i la falta de publicitat si no s'implenten aquestes de forma homogènia i global (un altre aspecte a promocionar per part dels poders públics), malgrat una voluntat i aposta per l'accés a l'informació, la transparència i l'accessibilitat, hauran de conviure, fins al seu moment, la vella tecnologia impresa amb la nova digital. Aquest és el marc la Llei 11/2007, de 22 de juny, d'accés electrònic dels ciutadans als serveis públics, segons Barnés Vázquez “ és el «negatiu electrònic», podríem dir, de la Llei 30/1992. És una Llei que corre paral·lela a la del procediment administratiu «en paper».”²⁴⁷, però comporta l'implementació d'un nou model de relació entre el ciutadà i l'Administració, com d'organització de la tasca administrativa i de governança; “s'assembla més a una «lleï de mesures» per a la informatització o digitalització de les relacions procedimentals que a una norma amb un projecte substantiu i amb una noció de procediment com han pogut suportar les lleis de procediment «de paper», (...) es tracta d'una norma que pretén la transformació del paper en «bits» i «bytes», mitjançant la «canalització», això sí, electrònica. No comporta cap innovació del concepte tradicional de procediment”²⁴⁸, segurament per ser una llei del segle XXI es basa massa en postulats burocràtics clàssics, a entendre per l'autor.

Parlament europeu i del Consell, per la que s'estableixen mesures per la participació del públic en la elaboració de determinats plans i programes relacionats amb el medi ambient i per la que es modifiquen, en el que es refereix a la participació del públic i de l'accés a la justícia, les Directives 85/337/CEE i 96/61/CE del Consell, a trasposar pels Estats membres.

²⁴⁷BARNÉS VÁZQUEZ, JAVIER. “ Sobre el Dret administratiu de la informació “ [en línia]. *Revista catalana de Dret públic*. 2007, num.35. p. 9. <http://revistes.eapc.gencat.cat/index.php/rcdp/article/view/2138/2526>. [data de consulta: 20-03-2014].

²⁴⁸Ibíd., p. 9.

IV. APORTACIONS DE LA NOVA LLEI 19/2013, DE 9 DE DESEMBRE, VERS LA TRANSPARÈNCIA I L'ACCÉS A LA INFORMACIÓ PÚBLICA.

1. ANTECEDENTS DE LA LLEI I MOTIVACIÓ.

Aquesta llei es fruit d'un compromís polític, d'una resposta del legislador enfront l'actual falta de confiança vers les institucions i poders públics, com dels actors socials i econòmics, que ja no son considerats models de virtuts ni aglutinadors de la societat vers la seva figura. Com també de la percepció de mancança de capacitat de lideratge i direcció que tenen els ciutadans vers ells, considerant que la gestió institucional no és pròxima, transparent, ni participativa, i encara menys exemplar, que requereixen els mínims exigibles de bon govern. No és nomes fruit d'un compromís amb la ciutadania, sinó una obligació d'assumpció de la cultura jurídica actual europea al respecte, que requereixen el tractament de la transparència i la bona administració amb la seva entitat deguda, d'aquí que es doti d'una regulació general; fins ara, tant com hem vist era disgregada i sectorial, i en el marc del procediment administratiu majoritàriament, configurat com a dret processal de les parts i interessats que concorren en el procediment a conèixer l'expedient i les actuacions administratives que els incumbeixin, més que l'accés a documentació pública emparada en els drets fonamentals a la informació i a la participació en els assumptes públics. Però alhora és un repte de l'ordenament espanyol a homologar-se respecte les disposicions de la Unió, l'ocasió era immillorable, el dubte està en si s'ha aprofitat aquesta; la Llei pretén establir la via telemàtica com la principal de comunicació entre ciutadania i Administració, sense obviar els demás canals, malgrat el desig de plena implementació. Alhora que estableix l'accés a l'informació com a regla general i el secret com a excepció; havent d'estar establertes aquestes de forma expressa i sent interpretades de forma restrictiva, i en cas de possible xoc amb drets com la protecció de dades personals, utilitzar criteris ponderatius per determinar quina legitimitat preval.

2. ESTRUCTURACIÓ I OBJECTIUS DE LA LLEI, FONAMENTACIÓ CONSTITUCIONAL.

La LTAIBN va en tres direccions; “ incrementa y refuerza la transparencia en la actividad pública -que se articula a través de obligaciones de publicidad activa para todas las Administraciones y entidades públicas-, reconoce y garantiza el acceso a la información -regulado como un derecho de amplio ámbito subjetivo y objetivo- y establece las obligaciones de buen gobierno que deben cumplir los responsables públicos así como las consecuencias jurídicas derivadas de su incumplimiento -lo que se convierte en una exigencia de responsabilidad para todos los que desarrollan actividades de relevancia pública-. “²⁴⁹, per això estableix com a objecte “ ampliar y reforzar la transparencia de la actividad pública, regular y garantizar el derecho de acceso a la información relativa a aquella actividad y establecer las obligaciones de buen gobierno que deben cumplir los responsables públicos así como las consecuencias derivadas de su incumplimiento. “²⁵⁰

No sempre el nom fa la cosa però el títol de la llei és indicatiu de quines matèries tracta²⁵¹; transparència, assimilant-la al que doctrinalment hem establert com a transparència activa o deure de les Administracions a subministrar informació a la ciutadania. Dret d'accés a la informació o transparència passiva. I finalment, bon govern²⁵²; segons el plantejament de la llei seria més sinònim d'integritat pública que de bona administració, ja que es centra en els actors i gestors públics més que en l'establiment objectiu de mecanismes de bon govern en el seu exercici ordinari, no només per il·lícits. Centrant-se la llei en establir un règim sancionador i depurador de responsabilitats²⁵³, una de les parts de la bona administració, que és l'individualització

²⁴⁹Preàmbul.

²⁵⁰Article 1.

²⁵¹La transparencia i l'accés a la informació tindran el seu estudi específic.

²⁵²Ens centrarem a les reflexions degudes i suficients pel que fa a l'estudi de la LTAIBN i el tema de la bona administració en relació a la transparencia, objectiu de l'obra.

²⁵³“ Este sistema busca que los ciudadanos cuenten con servidores públicos que ajusten sus actuaciones a los principios de eficacia, austeridad, imparcialidad y, sobre todo, de responsabilidad. Para cumplir este objetivo, la Ley consagra un régimen sancionador estructurado en tres ámbitos: infracciones en materia de conflicto de intereses, en materia de gestión económico-presupuestaria y en el ámbito disciplinario. “, segons el preàmbul. En el tema del conflicte d'interessos veure la Llei 5/2006, de 10 d'abril, de regulació

de la responsabilitat, alhora que a tenor de l'última reforma constitucional²⁵⁴ hi ha una identificació a la Llei entre bon govern i gestió pública amb estabilitat pressupostària²⁵⁵. Hem de dir que com a novetat es positivitza legalment²⁵⁶ el que fins al moment havien sigut principis no vinculants, materialitzats en instruments de *soft law*²⁵⁷; codis ètics i de bones intencions.

La llei es fonamenta en l'article 105 b de la Constitució²⁵⁸, respecte el dret d'accés a arxius i documents públics, i no al dret a l'informació de l'article 20.1.d de la Constitució, comportant el ja comentat respecte que s'empari en un dret procedimental de configuració legal pel seu exercici, i no en un dret fonamental, d'aplicació directa i amb majors garanties d'execució i compliment, aquest és un dels detalls que ens fa pensar que la llei no suposa un canvi de model tal com pretendria. La Llei²⁵⁹ estableix que aquesta es dicta, pel que fa en temes de transparència, en virtut del títol competencial d'establiment de les bases de l'organització administrativa i del procediment administratiu, atribuït per l'article 149.1.18 de la Constitució a favor de l'Estat, però que permet a les CCAA la seva pròpia regulació normativa de la transparència i d'accés a arxius i documents públics, sempre que respecti les bases establertes²⁶⁰.

dels conflictes d'interessos dels membres del Govern i dels alts càrrecs de l'Administració General de l'Estat.

²⁵⁴Article 115 CE, d'acord la nova redacció donada per la reforma de la Constitució espanyola de 27 de setembre de 2011: "1. Todas las Administraciones Públicas adecuarán sus actuaciones al principio de estabilidad presupuestaria. (...)". Aquesta reforma fou fruit de l'adaptació de l'ordenament espanyol a les exigències de la normativa de la Unió respecte al principi que esmenta i a la coordinació de les polítiques econòmiques i monetàries que estableix el TFUE, especialment de les previsions dels articles 121, 126 i 136, com la respectiva normativa derivada, tota ella producte de les previsions del Pacte d'Estabilitat i Creixament; acord entre els Estats membres que s'origina com a conseqüència de la unió econòmica i monetària, que té la seva última expressió en el Tractat d'estabilitat, coordinació i governança a la Unió econòmica i monetària, Bruseles, de 2 de març del 2012.

²⁵⁵La Llei incorpora sancions per incompliments de les previsions de la Llei orgànica 2/2012, de 27 d'abril, d'estabilitat pressupostària i sostenibilitat financera.

²⁵⁶El preàmbul estableix que " el título II otorga rango de Ley a los principios éticos y de actuación que deben regir la labor de los miembros del Gobierno y altos cargos y asimilados de la Administración del Estado, de las Comunidades Autónomas y de las Entidades Locales. "

²⁵⁷Veure l'Ordre APU/516/2005, de 3 de març, pel qual es disposa la publicació de l'Acord del Consell de Ministres de 18 de febrer de 2005, pel qual s'aprova el Codi de Bon Govern dels membres del Govern i dels alts càrrecs de l'Administració General de l'Estat.

²⁵⁸Article 12 LTAIBN (annex)

²⁵⁹Disposició Adicional 8ª LTAIBN " La presente Ley se dicta al amparo de lo dispuesto en los artículos 149.1.1.ª, 149.1.13.ª y 149.1.18.ª de la Constitución. (...) "

²⁶⁰Respecte aquests termes veure els articles 5.2 i 12 LTAIBN (annex).

Finalment afegir que la Llei manté les especificitats procedimentals, a més d'establir-se com a normativa subsidiària²⁶¹, de la legislació sectorial assenyalada; Llei 27/2006, de 18 de juliol per la que es regulen els drets d'accés a la informació, de participació pública i d'accés a la justícia en matèria de medi ambient, la Llei 37/2007, de 16 de novembre, sobre reutilització de la informació del sector públic, que regula l'ús privat de documents en poder d'Administracions i organismes del sector públic, la Llei 11/2007, de 22 de juny d'accés electrònic dels ciutadans als serveis públics.

3. CONFIGURACIÓ DE LA TRANSPARÈNCIA ACTIVA PER LA LLEI.

Malgrat que el Títol I, “Transparencia de la actividad pública “, estableix tant la transparència activa o el deure genèric de publicar determinades informacions de rellevància pública, com l'accés a la informació o dret del ciutadà a ser informat, metodològicament continuarem amb la nostra distinció. Aquest títol comença amb l'establiment dels subjectes o institucions, organismes, Administracions i entitats sotmeses al deure general d'informar²⁶², independentment que el seu estatut i règim jurídic estigui sotmès al Dret administratiu o al privat, en el seu cas serà respecte els actes i activitat sotmesa a la regulació del Dret administratiu: totes les institucions i poders públics, tant estatals com autonòmics, amb independència que la seva naturalesa, sigui constitucional o derivada, les diferents Administracions territorials; la general de l'Estat, les autonòmiques i les locals, la coneguda tradicionalment com a Administració institucional, principalment els organismes públics o entitats especialitzades sota la dependència de les Administracions territorials, que n'assumeixen funcions seves i les executen en règim de descentralització funcional, en serien els organismes autònoms, les entitats públiques empresarials i les agències estatals, les denominades

²⁶¹ Disposició Adicional Primera LTAIBN; “1. La normativa reguladora del correspondiente procedimiento administrativo será la aplicable al acceso por parte de quienes tengan la condición de interesados en un procedimiento administrativo en curso a los documentos que se integren en el mismo. 2. Se regirán por su normativa específica, y por esta Ley con carácter supletorio, aquellas materias que tengan previsto un régimen jurídico específico de acceso a la información. 3. En este sentido, esta Ley será de aplicación, en lo no previsto en sus respectivas normas reguladoras, al acceso a la información ambiental y a la destinada a la reutilización”.

²⁶² Article 2 LTAIBN (annex).

administracions independents o organismes reguladors, entitats de Dret públic amb personalitat jurídica pròpia, incloses les universitats, l'Administració corporativa, malgrat la seva base associativa privada i el seu règim d'autoadministració²⁶³, entitats de Dret privat del sector públic, com societats mercantils de capital majoritàriament públic, fundacions públiques i associacions públiques²⁶⁴. S'inclouen, com a subjectes sotmesos al deure de subministrar informació; partits polítics, sindicats i organitzacions empresarials, com associacions, fundacions i entitats privades que rebin subvencions²⁶⁵. També s'hi afegixen subjectes i ens privats que exerceixin funcions públiques o exerceixin potestats administratives, aquests de forma indirecta; previ requeriment i en relació a la informació necessària per part d'institucions, administracions o entitats esmentades anteriorment²⁶⁶.

Les institucions, Administracions i entitats del sector públic, de forma periòdica i actualitzada²⁶⁷, hauran de publicar les següents informacions; informació institucional, organitzativa i de planificació²⁶⁸, informació de rellevància jurídica²⁶⁹, informació econòmica, pressupostària i estadística²⁷⁰. Totes aquestes als seus portals electrònics i webs corresponents²⁷¹. La fiscalització d'aquests obligacions, pel que fa en l'àmbit de l'Administració General de l'Estat, serà duta a terme pel Consell de transparència i bon govern²⁷².

4. DRET D'ACCÉS A LA INFORMACIÓ O TRANSPARÈNCIA PASSIVA.

²⁶³ La Constitució s'hi refereix; els col·legis professionals- article 36 CE-, les organitzacions professionals de defensa d'interessos econòmics- article 52 CE, càmeres, cofradies i comunitats-.

²⁶⁴ S'inclouen les conferències sectorials o òrgans de cooperació entre Administracions territorials previstes a l'article 5 LRJAPC

²⁶⁵ Article 3 LTAIBN (annex).

²⁶⁶ Article 4 LTAIBN (annex).

²⁶⁷ Article 5 LTAIBN (annex).

²⁶⁸ Article 6 LTAIBN (annex).

²⁶⁹ Article 7 LTAIBN (annex).

²⁷⁰ Article 8 LTAIBN (annex).

²⁷¹ Article 5 LTAIBN (annex), per això l'Administració general de l'Estat desenvoluparà un Portal de Transparència (articles 10 i 11 LTAIBN – annex -), esperant que entri en funcionament ja tenim el de la Generalitat (<http://transparencia.gencat.cat/>) i el de varies entitats locals.

²⁷² Les CCAA tenen potestat per establir els seus mecanismes fiscalitzadors.

Una de les principals novetats és la pretensió d'universalitat i extensió del dret a tota persona²⁷³ com a subjecte actiu, entenent que s'inclou a qualsevol persona física i jurídica, amb independència de la seva nacionalitat²⁷⁴, respectivament els subjectes passius, tal com hem dit anteriorment, són els mateixos que els deutors de la transparència activa. Respecte l'objecte, la Llei defineix com a informació pública “ los contenidos o documentos, cualquiera que sea su formato o soporte, que obren en poder de alguno de los sujetos incluidos en el ámbito de aplicación de este título y que hayan sido elaborados o adquiridos en el ejercicio de sus funciones. “²⁷⁵, això comporta que es contempli, més que el tipus de suport, les informacions²⁷⁶; estiguin en un arxiu o no, com formin part o no d'un expedient, quedant exclosos tant els *documents o dades inconcluses* com les informacions de caràcter auxiliar o preparatori, com les que per la seva divulgació es necessiti prèviament una acció de reelaboració, sent totes elles motiu d'inadmissió²⁷⁷.

S'estableixen els límits al dret d'accés constitucionalment previstos²⁷⁸; els béns de rellevància, tant per l'ordenament constitucional com comunitari, de seguretat nacional i pública, tant interior com exterior, política econòmica i monetària, la prevenció, com persecució i càstig d'il·lícits, penals, administratius i disciplinaris, incloent les funcions administratives de vigilància, inspecció i control, el secret professional i les garanties de confidencialitat i la protecció del medi ambient. Drets fonamentals, principalment la intimitat i la protecció de dades²⁷⁹, però també la tutela judicial efectiva, i interessos com els econòmics i comercials, la propietat industrial i intel·lectual. La llei suposa una novetat en el tractament de les excepcions al dret d'accés a la informació, ja que fa seva els principis de ponderació i proporcionalitat entre drets i béns constitucionalment protegits, per establir, en certa manera casuísticament, quin preval en cada moment, s'ha

²⁷³Noció molt més àmplia que la d'interessat de la LRJAPAC

²⁷⁴Article 12 LTAIBN (annex).

²⁷⁵Article 13 LTAIBN (annex).

²⁷⁶Així es preveu la possibilitat d'accessos parcials a documentació en cas de concórrer excepcions o límits en una part del document, article 16 LTAIBN (annex).

²⁷⁷Article 18 LTAIBN (annex). Un possible motiu d'inadmissió és que l'Administració sol·licitada no sigui detentora de la documentació demanada, en tot cas haurà d'indicar l'òrgan competent, i remetre-li en les seves possibilitats, com informar al sol·licitant; article. 19.1 LTAIBN (annex).

²⁷⁸Article 14 LTAIBN (annex).

²⁷⁹L' article 12 LTAIBN (annex) es remet al que estableixi la LOPD al respecte.

de veure si la jurisprudència constitucional fa un gir respecte la tradicional doctrina de les excepcions taxades, comentada en el seu moment, i legitima aquesta²⁸⁰. Alhora que amb aquesta casuística es dona un poder nou de discrecionalitat a les Administracions que requerirà d'un precís control jurisdiccional, conforme a la jurisprudència europea que estableix la restrictivitat dels límits a l'accés de la informació en mans de l'Administració.

Aquest dret, malgrat l'exercici d'una manera procedimentalitzada, en vol fer primar la celeritat de la seva resolució²⁸¹; iniciació per sol.licitud, amb possibilitat de subsanació de possibles defectes o de falta de concreció de l'informació deguda, tràmit d'al.legacions per a tercers involucrats, motivació deguda de la resolució denegatòria, sigui emparada en una excepció o no, com en cas de concurrència de tercers afectats, no es requereix aquesta respecte de la sol.licitud, però ajuda a l'identificació del motiu²⁸². Tramitació de l'accés a l'informació, preferentment per via telemàtica, primant en el seu cas el mitjà que estableixi el sol.licitant²⁸³. Una de les novetats radica en la creació de les Unitats d'informació²⁸⁴, perquè, entre altres competències, gestionin aquestes sol.licituds. En el seu cas cap recurs administratiu, previ condicionant del contenciós administratiu, davant un òrgan de nova creació, el Consell de Transparència i Bon Govern²⁸⁵.

5. FISCALITZACIÓ, EL CONSELL DE TRANSPARÈNCIA I BON GOVERN²⁸⁶.

²⁸⁰Es interessant el decàleg que estableix Guichot Reina, amb anterioritat de promulgar-se aquesta Llei, en base la doctrina i jurisprudència europea, tant de l'ordenament de la Unió com dels nostres Estats veïns. La llei recull moltes d'aquestes aportacions. Cfr. GUICHOT REINA, EMILIO. "Dret a la privadesa...", op.cit., pp. 11-15.

²⁸¹Ressolució en un mes, ampliable a un altre mes en funció de la seva complexitat, però en cas de silenci administratiu aquest serà desestimatori.

²⁸²Articles 19 i 20 LTAIBN (annex).

²⁸³Article 22 LTAIBN (annex).

²⁸⁴Article 21 de la LTAIBN (annex).

²⁸⁵A les CCAA per l'òrgan que així s'estableixi, sinó resoldrà el Consell de Transparència i Bon Govern, article 24 LTAIBN. (annex).

²⁸⁶Títol III LTAIBN (annex).

La Llei el configura com una agència independent adscrita al Ministeri d'Hisenda i Administracions Públiques, això comporta, a més de gaudir de personalitat jurídica pròpia, autonomia funcional i pressupostària, d'acord la seva assignació, garantitzada pels seus estatuts, per la consecució de les seves finalitats i objectius, els quals bàsicament seran “promover la transparencia de la actividad pública, velar por el cumplimiento de las obligaciones de publicidad, salvaguardar el ejercicio de derecho de acceso a la información pública y garantizar la observancia de las disposiciones de buen gobierno.”²⁸⁷, en resum, ser garant i fiscalitzador de les pretensions de la Llei. La seva legitimació, que com a agència governamental que és, vindrà donada per criteris d'independència, objectivitat i capacitat tècnica en bé d'una actuació eficaç, a més de legal. Estructuralment es compon tant per un òrgan col·legiat, la Comissió de transparència i bon govern, formada per comissionats provinents d'altres organismes i institucions, com per un òrgan unipersonal, encarnat en el seu President, que ostentarà la dignitat representativa de l'organisme, com la direcció i presidència de la Comissió. Principalment l'organisme té assignades funcions consultives, col·laboratives, evaluatives i d'implementació de la transparència i el bon govern, en forma de dictàmens, informes, memòries i resposta a consultes d'altres institucions, sent rellevant el dictamen anual que ha de presentar a les Corts, però sobretot, i principalment, les esmentades abans; fiscalització de la transparència activa i resolució de recursos administratius en matèria de dret d'accés a la informació.

²⁸⁷ Article 34 LTAIBN.

V. CONCLUSIONS.

Malgrat que l'accés per part dels ciutadans a la informació en mans de l'Administració s'hagi configurat com un dret constitucional, malgrat el deure genèric d'informar per part dels poders públics prové del principi de bona administració, emanació del principi d'Estat social i democràtic de dret, i específicament del deure dels poders públics a promoure la participació dels ciutadans en els afers públics, malgrat la nova Llei, el sistema espanyol no passa de ser un sistema de publicitat limitada o subjectiva; aquest es fonamenta en un dret limitat a l'acció administrativa i de configuració legal, com és el d'accés a arxius i registres administratius, no en un de fonamental i genèric com el dret a la informació. Així ho ha establert la Llei, que sembla més una codificació de la legislació del moment, deixant efectes propis a la sectorial, que una reforma en tota regla, s'ha desaprofitat una gran oportunitat d'estandardització vers a mínims europeus exigibles.

Sobre el bon govern no es propugnen mecanismes objectius de bona administració, sinó de responsabilitat subjectiva, segurament la part més superficial i menys rellevant, com difícil, ja que s'estableix un criteri de responsabilitat directa i fins i tot certa antijuridicitat, que no delicta necessàriament, deixant la mala administració a l'incompliment de la llei i no a criteris d'eficàcia de l'actuació administrativa. Hi ha una identificació entre bona administració i estabilitat pressupostària, a un dogma d'actuació dels poders públics, no a la realització de l'interès negral ni a la protecció ni promoció dels drets dels ciutadans, ni molt menys en termes de participació.

Sanchez Morón²⁸⁸, abans de la promulgació de la Llei, reclamava la creació d'un òrgan administratiu independent perquè resolgués els recursos en relació al dret d'accés a la informació detentada per l'Administració, seria el cas del Consell de la Transparència, tot així esperant que s'aprovi el seu estatut i sigui un organisme real, i no virtual. També reclamava la creació d'un procés judicial contenciós administratiu sumari per la resolució d'aquests temes, dins la meua modesta opinió, aquest procediment ja el tenim, només calia donar al dret d'accés a l'informació detentada per

²⁸⁸Cfr. SÁNCHEZ MORÓN, MIGUEL. “ Reflexions sobre la participació del ciutadà...”, op.cit., p.10.

les administracions categoria de dret fonamental, circumscriuint-lo al dret a rebre informació²⁸⁹, continuant sent a l'actualitat un dret de configuració legal sense les mateixes garanties de protecció, eficàcia i aplicació que l'esmentat dret fonamental. Una ocasió desaprofitada, segurament perquè el mateix legislador no s'ha cregut la seva llei, la força dels fets, com del dret de la Unió, l'ha portat a una actuació normativa que sembla una *cobertura* d'expedient, mai millor dit si parlem de cultura burocràtica.

²⁸⁹ Així gaudiria d'entre altres garanties reforçades, conforme l'establert a l'article 53.2 CE, la seva tutela mitjançant un procediment preferent i sumari davant la jurisdicció ordinària, com d'un recurs d'ampara davant el Tribunal Constitucional,

VI. ANNEX

LEY 19/2013, DE 9 DICIEMBRE, DE TRANSPARENCIA, ACCESO A LA INFORMACIÓN PÚBLICA Y BUEN GOBIERNO²⁹⁰

TÍTULO PRELIMINAR.

Artículo 1. Objeto.

Esta Ley tiene por objeto ampliar y reforzar la transparencia de la actividad pública, regular y garantizar el derecho de acceso a la información relativa a aquella actividad y establecer las obligaciones de buen gobierno que deben cumplir los responsables públicos así como las consecuencias derivadas de su incumplimiento.

TÍTULO I. Transparencia de la actividad pública

CAPÍTULO I. Ámbito subjetivo de aplicación

Artículo 2. Ámbito subjetivo de aplicación.

1. Las disposiciones de este título se aplicarán a: a) La Administración General del Estado, las Administraciones de las Comunidades Autónomas y de las Ciudades de Ceuta y Melilla y las entidades que integran la Administración Local. b) Las entidades gestoras y los servicios comunes de la Seguridad Social así como las mutuas de accidentes de trabajo y enfermedades profesionales colaboradoras de la Seguridad Social. c) Los organismos autónomos, las Agencias Estatales, las entidades públicas empresariales y las entidades de Derecho Público que, con independencia funcional o con una especial autonomía reconocida por la Ley, tengan atribuidas funciones de regulación o supervisión de carácter externo sobre un determinado sector o actividad. d)

²⁹⁰ Hem sel.leccionat els Títol Preliminar, I i III com a material utilitzat i de rellevància del treball, omitint les demes disposicions.

Las entidades de Derecho Público con personalidad jurídica propia, vinculadas a cualquiera de las Administraciones Públicas o dependientes de ellas, incluidas las Universidades públicas.e) Las corporaciones de Derecho Público, en lo relativo a sus actividades sujetas a Derecho Administrativo. f) La Casa de su Majestad el Rey, el Congreso de los Diputados, el Senado, el Tribunal Constitucional y el Consejo General del Poder Judicial, así como el Banco de España, el Consejo de Estado, el Defensor del Pueblo, el Tribunal de Cuentas, el Consejo Económico y Social y las instituciones autonómicas análogas, en relación con sus actividades sujetas a Derecho Administrativo. g) Las sociedades mercantiles en cuyo capital social la participación, directa o indirecta, de las entidades previstas en este artículo sea superior al 50 por 100. h) Las fundaciones del sector público previstas en la legislación en materia de fundaciones. i) Las asociaciones constituidas por las Administraciones, organismos y entidades previstos en este artículo. Se incluyen los órganos de cooperación previstos en el artículo 5 de la Ley 30/1992, de 26 de noviembre, de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común, en la medida en que, por su peculiar naturaleza y por carecer de una estructura administrativa propia, le resulten aplicables las disposiciones de este título. En estos casos, el cumplimiento de las obligaciones derivadas de la presente Ley serán llevadas a cabo por la Administración que ostente la Secretaría del órgano de cooperación. 2. A los efectos de lo previsto en este título, se entiende por Administraciones Públicas los organismos y entidades incluidos en las letras a) a d) del apartado anterior.

Artículo 3. Otros sujetos obligados.

Las disposiciones del capítulo II de este título serán también aplicables a: a) Los partidos políticos, organizaciones sindicales y organizaciones empresariales. b) Las entidades privadas que perciban durante el período de un año ayudas o subvenciones públicas en una cuantía superior a 100.000 euros o cuando al menos el 40 % del total de sus ingresos anuales tengan carácter de ayuda o subvención pública, siempre que alcancen como mínimo la cantidad de 5.000 euros.

Artículo 4. Obligación de suministrar información.

Las personas físicas y jurídicas distintas de las referidas en los artículos anteriores que presten servicios públicos o ejerzan potestades administrativas estarán obligadas a suministrar a la Administración, organismo o entidad de las previstas en el artículo 2.1 a la que se encuentren vinculadas, previo requerimiento, toda la información necesaria para el cumplimiento por aquéllos de las obligaciones previstas en este título. Esta obligación se extenderá a los adjudicatarios de contratos del sector público en los términos previstos en el respectivo contrato.

CAPÍTULO II. Publicidad activa

Artículo 5. Principios generales.

1. Los sujetos enumerados en el artículo 2.1 publicarán de forma periódica y actualizada la información cuyo conocimiento sea relevante para garantizar la transparencia de su actividad relacionada con el funcionamiento y control de la actuación pública. 2. Las obligaciones de transparencia contenidas en este capítulo se entienden sin perjuicio de la aplicación de la normativa autonómica correspondiente o de otras disposiciones específicas que prevean un régimen más amplio en materia de publicidad. 3. Serán de aplicación, en su caso, los límites al derecho de acceso a la información pública previstos en el artículo 14 y, especialmente, el derivado de la protección de datos de carácter personal, regulado en el artículo 15. A este respecto, cuando la información contuviera datos especialmente protegidos, la publicidad sólo sellevará a cabo previa disociación de los mismos. 4. La información sujeta a las obligaciones de transparencia será publicada en las correspondientes sedes electrónicas o páginas web y de una manera clara, estructurada y entendible para los interesados y, preferiblemente, en formatos reutilizables. Se establecerán los mecanismos adecuados para facilitar la accesibilidad, la interoperabilidad, la calidad y la reutilización de la

información publicada así como su identificación y localización. Cuando se trate de entidades sin ánimo de lucro que persigan exclusivamente fines de interés social o cultural y cuyo presupuesto sea inferior a 50.000 euros, el cumplimiento de las obligaciones derivadas de esta Ley podrá realizarse utilizando los medios electrónicos puestos a su disposición por la Administración Pública de la que provenga la mayor parte de las ayudas o subvenciones públicas percibidas. 5. Toda la información será comprensible, de acceso fácil y gratuito y estará a disposición de las personas con discapacidad en una modalidad suministrada por medios o en formatos adecuados de manera que resulten accesibles y comprensibles, conforme al principio de accesibilidad universal y diseño para todos.

Artículo 6. Información institucional, organizativa y de planificación.

1. Los sujetos comprendidos en el ámbito de aplicación de este título publicarán información relativa a las funciones que desarrollan, la normativa que les sea de aplicación así como a su estructura organizativa. A estos efectos, incluirán un organigrama actualizado que identifique a los responsables de los diferentes órganos y su perfil y trayectoria profesional. 2. Las Administraciones Públicas publicarán los planes y programas anuales y plurianuales en los que se fijen objetivos concretos, así como las actividades, medios y tiempo previsto para su consecución. Su grado de cumplimiento y resultados deberán ser objeto de evaluación y publicación periódica junto con los indicadores de medida y valoración, en la forma en que se determine por cada Administración competente. En el ámbito de la Administración General del Estado corresponde a las inspecciones generales de servicios la evaluación del cumplimiento de estos planes y programas.

Artículo 7. Información de relevancia jurídica.

Las Administraciones Públicas, en el ámbito de sus competencias, publicarán: a) Las directrices, instrucciones, acuerdos, circulares o respuestas a consultas planteadas

por los particulares u otros órganos en la medida en que supongan una interpretación del Derecho o tengan efectos jurídicos. b) Los Anteproyectos de Ley y los proyectos de Decretos Legislativos cuya iniciativa les corresponda, cuando se soliciten los dictámenes a los órganos consultivos correspondientes. En el caso en que no sea preceptivo ningún dictamen la publicación se realizará en el momento de su aprobación. c) Los proyectos de Reglamentos cuya iniciativa les corresponda. Cuando sea preceptiva la solicitud de dictámenes, la publicación se producirá una vez que estos hayan sido solicitados a los órganos consultivos correspondientes sin que ello suponga, necesariamente, la apertura de un trámite de audiencia pública. d) Las memorias e informes que conformen los expedientes de elaboración de los textos normativos, en particular, la memoria del análisis de impacto normativo regulada por el Real Decreto 1083/2009, de 3 de julio (RCL 2009, 1432) . e) Los documentos que, conforme a la legislación sectorial vigente, deban ser sometidos a un período de información pública durante su tramitación.

Artículo 8. Información económica, presupuestaria y estadística.

1. Los sujetos incluidos en el ámbito de aplicación de este título deberán hacer pública, como mínimo, la información relativa a los actos de gestión administrativa con repercusión económica o presupuestaria que se indican a continuación: a) Todos los contratos, con indicación del objeto, duración, el importe de licitación y de adjudicación, el procedimiento utilizado para su celebración, los instrumentos a través de los que, en su caso, se ha publicitado, el número de licitadores participantes en el procedimiento y la identidad del adjudicatario, así como las modificaciones del contrato. Igualmente serán objeto de publicación las decisiones de desistimiento y renuncia de los contratos. La publicación de la información relativa a los contratos menores podrá realizarse trimestralmente. Asimismo, se publicarán datos estadísticos sobre el porcentaje en volumen presupuestario de contratos adjudicados a través de cada uno de los procedimientos previstos en la legislación de contratos del sector público. b) La relación de los convenios suscritos, con mención de las partes firmantes, su objeto,

plazo de duración, modificaciones realizadas, obligados a la realización de las prestaciones y, en su caso, las obligaciones económicas convenidas. Igualmente, se publicarán las encomiendas de gestión que se firmen, con indicación de su objeto, presupuesto, duración, obligaciones económicas y las subcontrataciones que se realicen con mención de los adjudicatarios, procedimiento seguido para la adjudicación e importe de la misma. c) Las subvenciones y ayudas públicas concedidas con indicación de su importe, objetivo o finalidad y beneficiarios. d) Los presupuestos, con descripción de las principales partidas presupuestarias e información actualizada y comprensible sobre su estado de ejecución y sobre el cumplimiento de los objetivos de estabilidad presupuestaria y sostenibilidad financiera de las Administraciones Públicas. e) Las cuentas anuales que deban rendirse y los informes de auditoría de cuentas y de fiscalización por parte de los órganos de control externo que sobre ellos se emitan. f) Las retribuciones percibidas anualmente por los altos cargos y máximos responsables de las entidades incluidas en el ámbito de la aplicación de este título. Igualmente, se harán públicas las indemnizaciones percibidas, en su caso, con ocasión del abandono del cargo. g) Las resoluciones de autorización o reconocimiento de compatibilidad que afecten a los empleados públicos así como las que autoricen el ejercicio de actividad privada al cese de los altos cargos de la Administración General del Estado o asimilados según la normativa autonómica o local. h) Las declaraciones anuales de bienes y actividades de los representantes locales, en los términos previstos en la Ley 7/1985, de 2 de abril (RCL 1985, 799, 1372) , Reguladora de las Bases del Régimen Local. Cuando el reglamento no fije los términos en que han de hacerse públicas estas declaraciones se aplicará lo dispuesto en la normativa de conflictos de intereses en el ámbito de la Administración General del Estado. En todo caso, se omitirán los datos relativos a la localización concreta de los bienes inmuebles y se garantizará la privacidad y seguridad de sus titulares. i) La información estadística necesaria para valorar el grado de cumplimiento y calidad de los servicios públicos que sean de su competencia, en los términos que defina cada administración competente. 2. Los sujetos mencionados en el artículo 3 deberán publicar la información a la que se refieren las letras a) y b) del apartado primero de este artículo cuando se trate de contratos o convenios celebrados

con una Administración Pública. Asimismo, habrán de publicar la información prevista en la letra c) en relación a las subvenciones que reciban cuando el órgano concedente sea una Administración Pública. 3. Las Administraciones Públicas publicarán la relación de los bienes inmuebles que sean de su propiedad o sobre los que ostenten algún derecho real.

Artículo 9. Control.

1. El cumplimiento por la Administración General del Estado de las obligaciones contenidas en este capítulo será objeto de control por parte del Consejo de Transparencia y Buen Gobierno. 2. En ejercicio de la competencia prevista en el apartado anterior, el Consejo de Transparencia y Buen Gobierno, de acuerdo con el procedimiento que se prevea reglamentariamente, podrá dictar resoluciones en las que se establezcan las medidas que sea necesario adoptar para el cese del incumplimiento y el inicio de las actuaciones disciplinarias que procedan. 3. El incumplimiento reiterado de las obligaciones de publicidad activa reguladas en este capítulo tendrá la consideración de infracción grave a los efectos de aplicación a sus responsables del régimen disciplinario previsto en la correspondiente normativa reguladora.

Artículo 10. Portal de la Transparencia.

1. La Administración General del Estado desarrollará un Portal de la Transparencia, dependiente del Ministerio de la Presidencia, que facilitará el acceso de los ciudadanos a toda la información a la que se refieren los artículos anteriores relativa a su ámbito de actuación. 2. El Portal de la Transparencia incluirá, en los términos que se establezcan reglamentariamente, la información de la Administración General del Estado, cuyo acceso se solicite con mayor frecuencia. 3. La Administración General del Estado, las Administraciones de las Comunidades Autónomas y de las Ciudades de Ceuta y Melilla y las entidades que integran la Administración Local podrán adoptar

otras medidas complementarias y de colaboración para el cumplimiento de las obligaciones de transparencia recogidas en este capítulo.

Artículo 11. Principios técnicos.

El Portal de la Transparencia contendrá información publicada de acuerdo con las prescripciones técnicas que se establezcan reglamentariamente que deberán adecuarse a los siguientes principios: a) Accesibilidad: se proporcionará información estructurada sobre los documentos y recursos de información con vistas a facilitar la identificación y búsqueda de la información. b) Interoperabilidad: la información publicada será conforme al Esquema Nacional de Interoperabilidad, aprobado por el Real Decreto 4/2010, de 8 enero (RCL 2010, 159, 694) , así como a las normas técnicas de interoperabilidad. c) Reutilización: se fomentará que la información sea publicada en formatos que permita su reutilización, de acuerdo con lo previsto en la Ley 37/2007, de 16 de noviembre, sobre reutilización de la información del sector público y en su normativa de desarrollo.

CAPÍTULO III. Derecho de acceso a la información pública

SECCIÓN 1ª. Régimen general

Artículo 12. Derecho de acceso a la información pública.

Todas las personas tienen derecho a acceder a la información pública, en los términos previstos en el artículo 105.b) de la Constitución Española, desarrollados por esta Ley. Asimismo, y en el ámbito de sus respectivas competencias, será de aplicación la correspondiente normativa autonómica.

Artículo 13. Información pública.

Se entiende por información pública los contenidos o documentos, cualquiera que sea su formato o soporte, que obren en poder de alguno de los sujetos incluidos en el ámbito de aplicación de este título y que hayan sido elaborados o adquiridos en el ejercicio de sus funciones.

Artículo 14. Límites al derecho de acceso.

1. El derecho de acceso podrá ser limitado cuando acceder a la información suponga un perjuicio para: a) La seguridad nacional. b) La defensa. c) Las relaciones exteriores. d) La seguridad pública. e) La prevención, investigación y sanción de los ilícitos penales, administrativos o disciplinarios. f) La igualdad de las partes en los procesos judiciales y la tutela judicial efectiva. g) Las funciones administrativas de vigilancia, inspección y control. h) Los intereses económicos y comerciales. i) La política económica y monetaria. j) El secreto profesional y la propiedad intelectual e industrial. k) La garantía de la confidencialidad o el secreto requerido en procesos de toma de decisión. l) La protección del medio ambiente. 2. La aplicación de los límites será justificada y proporcionada a su objeto y finalidad de protección y atenderá a las circunstancias del caso concreto, especialmente a la concurrencia de un interés público o privado superior que justifique el acceso. 3. Las resoluciones que de conformidad con lo previsto en la sección 2.^a se dicten en aplicación de este artículo serán objeto de publicidad previa disociación de los datos de carácter personal que contuvieran y sin perjuicio de lo dispuesto en el apartado 3 del artículo 20, una vez hayan sido notificadas a los interesados.

Artículo 15. Protección de datos personales.

1. Si la información solicitada contuviera datos especialmente protegidos a los que se refiere el apartado 2 del artículo 7 de la Ley Orgánica 15/1999, de 13 de diciembre (RCL 1999, 3058) , de Protección de Datos de Carácter Personal, el acceso únicamente se podrá autorizar en caso de que se contase con el consentimiento expreso y por escrito

del afectado, a menos que dicho afectado hubiese hecho manifiestamente públicos los datos con anterioridad a que se solicitase el acceso. Si la información incluyese datos especialmente protegidos a los que se refiere el apartado 3 del artículo 7 de la Ley Orgánica 15/1999, de 13 de diciembre, o datos relativos a la comisión de infracciones penales o administrativas que no conllevasen la amonestación pública al infractor, el acceso sólo se podrá autorizar en caso de que se cuente con el consentimiento expreso del afectado o si aquél estuviera amparado por una norma con rango de Ley. 2. Con carácter general, y salvo que en el caso concreto prevalezca la protección de datos personales u otros derechos constitucionalmente protegidos sobre el interés público en la divulgación que lo impida, se concederá el acceso a información que contenga datos meramente identificativos relacionados con la organización, funcionamiento o actividad pública del órgano. 3. Cuando la información solicitada no contuviera datos especialmente protegidos, el órgano al que se dirija la solicitud concederá el acceso previa ponderación suficientemente razonada del interés público en la divulgación de la información y los derechos de los afectados cuyos datos aparezcan en la información solicitada, en particular su derecho fundamental a la protección de datos de carácter personal. Para la realización de la citada ponderación, dicho órgano tomará particularmente en consideración los siguientes criterios: a) El menor perjuicio a los afectados derivado del transcurso de los plazos establecidos en el artículo 57 de la Ley 16/1985, de 25 de junio (RCL 1985, 1547, 2916), del Patrimonio Histórico Español. b) La justificación por los solicitantes de su petición en el ejercicio de un derecho o el hecho de que tengan la condición de investigadores y motiven el acceso en fines históricos, científicos o estadísticos. c) El menor perjuicio de los derechos de los afectados en caso de que los documentos únicamente contuviesen datos de carácter meramente identificativo de aquéllos. d) La mayor garantía de los derechos de los afectados en caso de que los datos contenidos en el documento puedan afectar a su intimidad o a su seguridad, o se refieran a menores de edad. 4. No será aplicable lo establecido en los apartados anteriores si el acceso se efectúa previa disociación de los datos de carácter personal de modo que se impida la identificación de las personas

afectadas. 5. La normativa de protección de datos personales será de aplicación al tratamiento posterior de los obtenidos a través del ejercicio del derecho de acceso.

Artículo 16. Acceso parcial.

En los casos en que la aplicación de alguno de los límites previstos en el artículo 14 no afecte a la totalidad de la información, se concederá el acceso parcial previa omisión de la información afectada por el límite salvo que de ello resulte una información distorsionada o que carezca de sentido. En este caso, deberá indicarse al solicitante que parte de la información ha sido omitida.

SECCIÓN 2ª. Ejercicio del derecho de acceso a la información pública

Artículo 17. Solicitud de acceso a la información.

1. El procedimiento para el ejercicio del derecho de acceso se iniciará con la presentación de la correspondiente solicitud, que deberá dirigirse al titular del órgano administrativo o entidad que posea la información. Cuando se trate de información en posesión de personas físicas o jurídicas que presten servicios públicos o ejerzan potestades administrativas, la solicitud se dirigirá a la Administración, organismo o entidad de las previstas en el artículo 2.1 a las que se encuentren vinculadas. 2. La solicitud podrá presentarse por cualquier medio que permita tener constancia de: a) La identidad del solicitante. b) La información que se solicita. c) Una dirección de contacto, preferentemente electrónica, a efectos de comunicaciones. d) En su caso, la modalidad que se prefiera para acceder a la información solicitada. 3. El solicitante no está obligado a motivar su solicitud de acceso a la información. Sin embargo, podrá exponer los motivos por los que solicita la información y que podrán ser tenidos en cuenta cuando se dicte la resolución. No obstante, la ausencia de motivación no será por sí sola causa de rechazo de la solicitud. 4. Los solicitantes de información podrán

dirigirse a las Administraciones Públicas en cualquiera de las lenguas cooficiales del Estado en el territorio en el que radique la Administración en cuestión.

Artículo 18. Causas de inadmisión.

1. Se inadmitirán a trámite, mediante resolución motivada, las solicitudes: a) Que se refieran a información que esté en curso de elaboración o de publicación general. b) Referidas a información que tenga carácter auxiliar o de apoyo como la contenida en notas, borradores, opiniones, resúmenes, comunicaciones e informes internos o entre órganos o entidades administrativas. c) Relativas a información para cuya divulgación sea necesaria una acción previa de reelaboración. d) Dirigidas a un órgano en cuyo poder no obre la información cuando se desconozca el competente. e) Que sean manifiestamente repetitivas o tengan un carácter abusivo no justificado con la finalidad de transparencia de esta Ley. 2. En el caso en que se inadmita la solicitud por concurrir la causa prevista en la letra d) del apartado anterior, el órgano que acuerde la inadmisión deberá indicar en la resolución el órgano que, a su juicio, es competente para conocer de la solicitud.

Artículo 19. Tramitación.

1. Si la solicitud se refiere a información que no obre en poder del sujeto al que se dirige, éste la remitirá al competente, si lo conociera, e informará de esta circunstancia al solicitante. 2. Cuando la solicitud no identifique de forma suficiente la información, se pedirá al solicitante que la concrete en un plazo de diez días, con indicación de que, en caso de no hacerlo, se le tendrá por desistido, así como de la suspensión del plazo para dictar resolución. 3. Si la información solicitada pudiera afectar a derechos o intereses de terceros, debidamente identificados, se les concederá un plazo de quince días para que puedan realizar las alegaciones que estimen oportunas. El solicitante deberá ser informado de esta circunstancia, así como de la suspensión del plazo para dictar resolución hasta que se hayan recibido las alegaciones o haya transcurrido el

plazo para su presentación. 4. Cuando la información objeto de la solicitud, aun obrando en poder del sujeto al que se dirige, haya sido elaborada o generada en su integridad o parte principal por otro, se le remitirá la solicitud a éste para que decida sobre el acceso.

Artículo 20. Resolución.

1. La resolución en la que se conceda o deniegue el acceso deberá notificarse al solicitante y a los terceros afectados que así lo hayan solicitado en el plazo máximo de un mes desde la recepción de la solicitud por el órgano competente para resolver. Este plazo podrá ampliarse por otro mes en el caso de que el volumen o la complejidad de la información que se solicita así lo hagan necesario y previa notificación al solicitante. 2. Serán motivadas las resoluciones que denieguen el acceso, las que concedan el acceso parcial o a través de una modalidad distinta a la solicitada y las que permitan el acceso cuando haya habido oposición de un tercero. En este último supuesto, se indicará expresamente al interesado que el acceso sólo tendrá lugar cuando haya transcurrido el plazo del artículo 22.2. 3. Cuando la mera indicación de la existencia o no de la información supusiera la vulneración de alguno de los límites al acceso se indicará esta circunstancia al desestimarse la solicitud. 4. Transcurrido el plazo máximo para resolver sin que se haya dictado y notificado resolución expresa se entenderá que la solicitud ha sido desestimada. 5. Las resoluciones dictadas en materia de acceso a la información pública son recurribles directamente ante la Jurisdicción Contencioso-administrativa, sin perjuicio de la posibilidad de interposición de la reclamación potestativa prevista en el artículo 24. 6. El incumplimiento reiterado de la obligación de resolver en plazo tendrá la consideración de infracción grave a los efectos de la aplicación a sus responsables del régimen disciplinario previsto en la correspondiente normativa reguladora.

Artículo 21. Unidades de información.

1. Las Administraciones Públicas incluidas en el ámbito de aplicación de este título establecerán sistemas para integrar la gestión de solicitudes de información de los ciudadanos en el funcionamiento de su organización interna. 2. En el ámbito de la Administración General del Estado, existirán unidades especializadas que tendrán las siguientes funciones: a) Recabar y difundir la información a la que se refiere el capítulo II del título I de esta Ley. b) Recibir y dar tramitación a las solicitudes de acceso a la información. c) Realizar los trámites internos necesarios para dar acceso a la información solicitada. d) Realizar el seguimiento y control de la correcta tramitación de las solicitudes de acceso a la información. e) Llevar un registro de las solicitudes de acceso a la información. f) Asegurar la disponibilidad en la respectiva página web o sede electrónica de la información cuyo acceso se solicita con más frecuencia. g) Mantener actualizado un mapa de contenidos en el que queden identificados los distintos tipos de información que obre en poder del órgano. h) Todas aquellas que sean necesarias para asegurar una correcta aplicación de las disposiciones de esta Ley. 3. El resto de las entidades incluidas en el ámbito de aplicación de este título identificarán claramente el órgano competente para conocer de las solicitudes de acceso.

Artículo 22. Formalización del acceso.

1. El acceso a la información se realizará preferentemente por vía electrónica, salvo cuando no sea posible o el solicitante haya señalado expresamente otro medio. Cuando no pueda darse el acceso en el momento de la notificación de la resolución deberá otorgarse, en cualquier caso, en un plazo no superior a diez días. 2. Si ha existido oposición de tercero, el acceso sólo tendrá lugar cuando, habiéndose concedido dicho acceso, haya transcurrido el plazo para interponer recurso contencioso administrativo sin que se haya formalizado o haya sido resuelto confirmando el derecho a recibir la información. 3. Si la información ya ha sido publicada, la resolución podrá limitarse a indicar al solicitante cómo puede acceder a ella. 4. El acceso a la información será gratuito. No obstante, la expedición de copias o la trasposición de la información a un formato diferente al original podrá dar lugar a la exigencia de exacciones en los

términos previstos en la Ley 8/1989, de 13 de abril (RCL 1989, 835) , de Tasas y Precios Públicos, o, en su caso, conforme a la normativa autonómica o local que resulte aplicable.

SECCIÓN 3ª. Régimen de impugnaciones

Artículo 23. Recursos.

1. La reclamación prevista en el artículo siguiente tendrá la consideración de sustitutiva de los recursos administrativos de conformidad con lo dispuesto en el artículo 107.2 de la Ley 30/1992, de 26 de noviembre, de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común. 2. No obstante lo dispuesto en el apartado anterior, contra las resoluciones dictadas por los órganos previstos en el artículo 2.1.f) sólo cabrá la interposición de recurso contencioso-administrativo.

Artículo 24. Reclamación ante el Consejo de Transparencia y Buen Gobierno.

1. Frente a toda resolución expresa o presunta en materia de acceso podrá interponerse una reclamación ante el Consejo de Transparencia y Buen Gobierno, con carácter potestativo y previo a su impugnación en vía contencioso-administrativa. 2. La reclamación se interpondrá en el plazo de un mes a contar desde el día siguiente al de la notificación del acto impugnado o desde el día siguiente a aquel en que se produzcan los efectos del silencio administrativo. 3. La tramitación de la reclamación se ajustará a lo dispuesto en materia de recursos en la Ley 30/1992, de 26 de noviembre, de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común. Cuando la denegación del acceso a la información se fundamente en la protección de derechos o intereses de terceros se otorgará, previamente a la resolución de la reclamación, trámite de audiencia a las personas que pudieran resultar afectadas para

que aleguen lo que a su derecho convenga. 4. El plazo máximo para resolver y notificar la resolución será de tres meses, transcurrido el cual, la reclamación se entenderá desestimada. 5. Las resoluciones del Consejo de Transparencia y Buen Gobierno se publicarán, previa disociación de los datos de carácter personal que contuvieran, por medios electrónicos y en los términos en que se establezca reglamentariamente, una vez se hayan notificado a los interesados. El Presidente del Consejo de Transparencia y Buen Gobierno comunicará al Defensor del Pueblo las resoluciones que dicte en aplicación de este artículo. 6. La competencia para conocer de dichas reclamaciones corresponderá al Consejo de Transparencia y Buen Gobierno, salvo en aquellos supuestos en que las Comunidades Autónomas atribuyan dicha competencia a un órgano específico, de acuerdo con lo establecido en la disposición adicional cuarta de esta Ley.

TÍTULO III. Consejo de Transparencia y Buen Gobierno

Artículo 33. Consejo de Transparencia y Buen Gobierno.

1. Se crea el Consejo de Transparencia y Buen Gobierno como organismo público de los previstos en la disposición adicional décima de la Ley 6/1997, de 14 de abril (RCL 1997, 879) , de Organización y Funcionamiento de la Administración General del Estado. Estará adscrito al Ministerio de Hacienda y Administraciones Públicas. 2. El Consejo de Transparencia y Buen Gobierno tiene personalidad jurídica propia y plena capacidad de obrar. Actúa con autonomía y plena independencia en el cumplimiento de sus fines.

Artículo 34. Fines.

El Consejo de Transparencia y Buen Gobierno tiene por finalidad promover la transparencia de la actividad pública, velar por el cumplimiento de las obligaciones de

publicidad, salvaguardar el ejercicio de derecho de acceso a la información pública y garantizar la observancia de las disposiciones de buen gobierno.

Artículo 35. Composición.

El Consejo de Transparencia y Bueno Gobierno estará compuesto por los siguientes órganos: a) La Comisión de Transparencia y Buen Gobierno. b) El Presidente del Consejo de Transparencia y Buen Gobierno que lo será también de su Comisión.

Artículo 36. Comisión de Transparencia y Buen Gobierno.

1. La Comisión de Transparencia y Buen Gobierno ejercerá todas las competencias que le asigna esta Ley, así como aquellas que les sean atribuidas en su normativa de desarrollo. 2. Dicha Comisión estará compuesta por: a) El Presidente. b) Un Diputado. c) Un Senador. d) Un representante del Tribunal de Cuentas. e) Un representante del Defensor del Pueblo. f) Un representante de la Agencia Española de Protección de Datos. g) Un representante de la Secretaría de Estado de Administraciones Públicas. h) Un representante de la Autoridad Independiente de Responsabilidad Fiscal. 3. La condición de miembro de la Comisión del Consejo de Transparencia y Buen Gobierno no exigirá dedicación exclusiva ni dará derecho a remuneración con excepción de lo previsto en el artículo siguiente. 4. Al menos una vez al año, la Comisión de Transparencia y Buen Gobierno convocará a los representantes de los organismos que, con funciones similares a las desarrolladas por ella, hayan sido creados por las Comunidades Autónomas en ejercicio de sus competencias. A esta reunión podrá ser convocado un representante de la Administración Local propuesto por la Federación Española de Municipios y Provincias.

Artículo 37. Presidente del Consejo de Transparencia y Buen Gobierno.

1. El Presidente del Consejo de Transparencia y Buen Gobierno será nombrado por un período no renovable de cinco años mediante Real Decreto, a propuesta del titular del Ministerio de Hacienda y Administraciones Públicas, entre personas de reconocido prestigio y competencia profesional previa comparecencia de la persona propuesta para el cargo ante la Comisión correspondiente del Congreso de los Diputados. El Congreso, a través de la Comisión competente y por acuerdo adoptado por mayoría absoluta, deberá refrendar el nombramiento del candidato propuesto en el plazo de un mes natural desde la recepción de la correspondiente comunicación. 2. El Presidente del Consejo de Transparencia y Buen Gobierno cesará en su cargo por la expiración de su mandato, a petición propia o por separación acordada por el Gobierno, previa instrucción del correspondiente procedimiento por el titular del Ministerio de Hacienda y Administraciones Públicas, por incumplimiento grave de sus obligaciones, incapacidad permanente para el ejercicio de su función, incompatibilidad sobrevenida o condena por delito doloso. 3. El Presidente del Consejo de Transparencia y Buen Gobierno percibirá las retribuciones fijadas de acuerdo con el Real Decreto 451/2012, de 5 de marzo (RCL 2012, 284) , por el que se regula el régimen retributivo de los máximos responsables y directivos en el sector público empresarial y otras entidades.

Artículo 38. Funciones.

1. Para la consecución de sus objetivos, el Consejo de Transparencia y Buen Gobierno tiene encomendadas las siguientes funciones: a) Adoptar recomendaciones para el mejor cumplimiento de las obligaciones contenidas en esta Ley. b) Asesorar en materia de transparencia, acceso a la información pública y buen gobierno. c) Informar preceptivamente los proyectos normativos de carácter estatal que desarrollen esta Ley o que estén relacionados con su objeto. d) Evaluar el grado de aplicación de esta Ley. Para ello, elaborará anualmente una memoria en la que se incluirá información sobre el cumplimiento de las obligaciones previstas y que será presentada ante las Cortes Generales. e) Promover la elaboración de borradores de recomendaciones y de directrices y normas de desarrollo de buenas prácticas en materia de transparencia,

acceso a la información pública y buen gobierno. f) Promover actividades de formación y sensibilización para un mejor conocimiento de las materias reguladas por esta Ley. g) Colaborar, en las materias que le son propias, con órganos de naturaleza análoga. h) Aquellas otras que le sean atribuidas por norma de rango legal o reglamentario. 2. El Presidente del Consejo de Transparencia y Buen Gobierno ejercerá las siguientes funciones: a) Adoptar criterios de interpretación uniforme de las obligaciones contenidas en esta Ley. b) Velar por el cumplimiento de las obligaciones de publicidad contenidas en el capítulo II del título I de acuerdo con lo previsto en el artículo 9 de esta Ley. c) Conocer de las reclamaciones que se presenten en aplicación del artículo 24 de esta Ley. d) Responder las consultas que, con carácter facultativo, le planteen los órganos encargados de tramitar y resolver las solicitudes de acceso a la información. e) Instar el inicio del procedimiento sancionador previsto en el título II de esta Ley. El órgano competente deberá motivar, en su caso, su decisión de no incoar el procedimiento. f) Aprobar el anteproyecto de presupuesto. g) Aquellas otras que le sean atribuidas por norma de rango legal o reglamentario.

Artículo 39. Régimen jurídico.

1. El Consejo de Transparencia y Buen Gobierno se regirá, además de por lo dispuesto en esta Ley, por: a) Las disposiciones de la Ley 47/2003, de 26 de noviembre, General Presupuestaria, que le sean de aplicación. Anualmente elaborará un anteproyecto de presupuesto con la estructura que establezca el Ministerio de Hacienda y Administraciones Públicas para su elevación al Gobierno y su posterior integración en los Presupuestos Generales del Estado. b) El Real Decreto Legislativo 3/2011, de 14 de noviembre (RCL 2011, 2050 y RCL 2012, 106) , por el que se aprueba el Texto Refundido de la Ley de Contratos del Sector Público. c) La Ley 33/2003, de 3 de noviembre (RCL 2003, 2594) , del Patrimonio de las Administraciones Públicas, y, en lo no previsto en ella, por el Derecho privado en sus adquisiciones patrimoniales. d) La Ley 7/2007, de 12 de abril (RCL 2007, 768) , del Estatuto Básico del Empleado Público, y las demás normas aplicables al personal funcionario de la Administración

General del Estado, en materia de medios personales. e) La Ley 30/1992, de 26 de noviembre, de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común, y por la normativa que le sea de aplicación, en lo no dispuesto por esta Ley, cuando desarrolle sus funciones públicas. 2. El Consejo de Ministros aprobará mediante Real Decreto el Estatuto del Consejo de Transparencia y Buen Gobierno, en el que se establecerá su organización, estructura, funcionamiento, así como todos los aspectos que sean necesarios para el cumplimiento de sus funciones. 3. Con carácter general, los puestos de trabajo del Consejo de Transparencia y Buen Gobierno serán desempeñados por funcionarios públicos de acuerdo con lo establecido en la Ley 7/2007, de 12 de abril, del Estatuto Básico del Empleado Público, y las normas de función pública aplicables al personal funcionario de la Administración General del Estado. El personal laboral podrá desempeñar puestos de trabajo que se ajusten a la normativa de función pública de la Administración General del Estado. Asimismo, el personal que pase a prestar servicios en el Consejo de Transparencia y Buen Gobierno mediante los procedimientos de provisión previstos en la Administración General del Estado mantendrá la condición de personal funcionario o laboral, de acuerdo con la legislación aplicable. 4. El Consejo de Transparencia y Buen Gobierno contará para el cumplimiento de sus fines con los siguientes bienes y medios económicos: a) Las asignaciones que se establezcan anualmente con cargos a los Presupuestos Generales del Estado. b) Los bienes y valores que constituyan su patrimonio, así como los productos y rentas del mismo. c) Cualesquiera otros que legalmente puedan serle atribuidos.

Artículo 40. Relaciones con las Cortes Generales.

El Consejo de Transparencia y Buen Gobierno elevará anualmente a las Cortes Generales una memoria sobre el desarrollo de sus actividades y sobre el grado de cumplimiento de las disposiciones establecidas en esta Ley. El Presidente del Consejo de Transparencia y Buen Gobierno comparecerá ante la Comisión correspondiente para dar cuenta de tal memoria, así como cuantas veces sea requerido para ello.

VII. BIBLIOGRAFIA.

1. LEGISLACIÓ.

Catalunya. Llei 14/2008, del 5 de novembre, de l'oficina antifrau de Catalunya (DOGC, núm. 5226, 12-11-2008).

Catalunya. Llei 26/2010, del 3 d'agost, de règim jurídic i de procediment de les administracions públiques de Catalunya. (DOGC, núm. 5686, 05-08-2010).

Espanya. Convenio para la protección de los derechos humanos y de las libertades fundamentales, Roma, 4 de noviembre de 1950. (BOE, núm. 243. 10-10-1979).

Espanya. Convenio sobre el acceso a la información, la participación del público en la toma de decisiones y el acceso a la justicia en materia de medio ambiente, Aarhus, 25 junio 1998, (BOE, núm. 40, 16-02-2005).

Espanya. Ley 7/1985, de 2 de abril, reguladora de las bases del régimen local. (BOE, núm. 80, 03/04/1985).

Espanya. Ley 30/1992, de 26 de noviembre, de régimen jurídico de las Administraciones Públicas y del procedimiento administrativo común, (BOE, núm. 285, 27-11-1992).

Espanya. Ley 6/1997, de 14 de abril, de organización i funcionamiento de la administración general del estado. (BOE, núm.90, 05-05-1997).

Espanya. Ley 50/1997, de 27 de noviembre del Gobierno. (BOE, núm. 285, 28-11-1997).

Espanya. Ley 29/1998, de 13 de julio, de la jurisdicción contenciosa administrativa. (BOE, num.167, 14-07-1998).

Espanya. Ley 5/2006, de 10 de abril, de regulación de los conflictos de intereses de los miembros del Gobierno i de los altos cargos de la Administración General del Estado. (BOE, núm. 86, de 11-04-2006.

Espanya. Ley 27/2006, de 18 de julio, que regula los derechos de acceso a la información, de participación pública y de acceso a la justicia en materia de medio ambiente. (BOE, num.171, 19-07-2006).

Espanya. Ley 28/2006, de 18 de julio de agencias estatales. (BOE, núm. 171, de 19-07-2006).

Espanya. Ley 4/2007, de 3 de abril, de transparencia las relaciones financieras entre las Administraciones públicas y las empresas públicas, y de transparencia financiera de determinadas empresas. (BOE, núm.81, 04-04-2007).

Espanya. Ley 11/2007, de 22 de junio, de acceso electrónico de los ciudadanos a los servicios públicos. (BOE, núm. 150, 23-06-2007). Espanya. Ley 37/2007, de 16 de noviembre, sobre reutilización de la información del sector público (BOE, núm.276, 17-11-2007).

Espanya. Ley 2/2011, de economía sostenible. (BOE, núm. 55, 05-03-2011).

Espanya. Ley 19/2013, de 9 de diciembre, de transparencia, acceso a la información pública y buen gobierno. (BOE, num.295, 10-12-2013).

Espanya. Ley orgánica 3/1981, de 6 de abril, del defensor del pueblo. (BOE, núm. 109, 07-05-1981).

Espanya. Ley orgánica 6/1985, de 1 de julio, del Poder Judicial (BOE, núm.157, 02-07-1985).

Espanya. Ley orgánica 10/1985, de 2 de agosto, de autorización para la adhesión de España a las Comunidades europeas. (BOE, núm. 189, 08-08-1985).

Espanya. Ley orgánica 2/1987, de 18 de mayo de conflictos de jurisdicción (BOE, núm.120. 20-05-1987).

Espanya. Ley orgánica 15/1995, de 13 de diciembre de protección de datos de carácter personal (BOE, num. 298, 14-12-1999).

Espanya. Ley orgánica 6/2006, de 19 de julio, de reforma del Estatuto de autonomía de Cataluña (BOE, núm. 172, 20-07-2006).

Espanya. Ley orgánica 2/2012, de 27 de abril, de estabilidad presupuestaria y sostenibilidad financiera (BOE, núm.103, 30-04-2012).

Espanya. Orden APU/516/2005, de 3 de marzo, por la que se dispone la publicación del Acuerdo del Consejo de Ministros de 18 de febrero de 2005, por el se aprueba el Código de Buen Gobierno de los miembros del Gobierno y de los altos cargos de la Administración General del Estado (BOE, núm.56, 07-03-2005).

Espanya. Real decreto de 24 de julio de 1889 por el que se publica el Código Civil. (BOE núm. 206, 25-07-1889).

Espanya. Real Decret legislativo 3/2012, de 14 de noviembre, por el que se aprueba el texto refundido de la Ley de contratos del sector público (BOE, núm. 276, 16-11-2012).

Espanya. Reforma del artículo 115 de la Constitución española, de 27 de septiembre de 2011 (BOE num. 233, 27-10-2011).

Espanya. Tratado de estabilidad, coordinación y gobernanza en la Unión económica y monetaria, Bruselas, 2 de marzo del 2012 (BOE, núm. 29, 02-02-2013).

Espanya. Tratado relativo a la adhesión del Reino de España y de la República Portuguesa a la Comunidad Económica Europea y a la Comunidad Europea de la Energía Atómica, Madrid, 12 de junio de 1985. (BOE, núm.1, 01-01-1986).

Unió Europea. Carta de los Derechos Fundamentales de la Unión Europea, Niza, 7 de diciembre de 2000 (DOUE L, núm.83, 30-3-2010)²⁹¹.

Unió Europea. Directiva 2003/4/CE del Parlamento europeo y del Consejo , de 28 de enero de 2003 relativa al acceso del público a la información medioambiental y por la que se deroga la Directiva 90/313/CEE del Consejo (DOUE L, núm. 41, 14-02-2003).

Unió Europea. Directiva 2003/35/CE, del Parlamento europeo y del Consejo, de 26 de mayo de 2003, por la que se establecen medidas para la participación del público en la elaboración de determinados planes y programas relacionados con el medio ambiente y por la que se modifican, en lo que se refiere a la participación del público y el acceso a la justicia, las Directivas 85/337/CEE y 96/61/CE del Consejo. (DOUE L, núm.156, 25-06-2003).

Unió Europea. Directiva 2006/111/CE, de la Comisión, de 16 de noviembre del 2006, relativa a la transparencia de las relaciones financieras entre los Estados miembros y las empresas públicas, así como a la transparencia financiera de determinadas empresa. (DOUE L, núm. 318, 17-11-2006).

²⁹¹Versió consolidada pel Tractat de Lisboa.

Unió Europea. Reglamento (CE) nº 1049/2001, del Parlamento Europeo i de la Comisión, de 30 de mayo de 2001, de acceso del público a los documentos del Parlamento europeo, del Consejo y de la Comisión (DOCE L, num.145, 31-05-2001).

Unió Europea. Reglamento (CE) nº 367/2006, del Parlamento europeo y del Consejo, de 6 de septiembre de 2006, relativo a la aplicación, a las instituciones y a los organismos comunitarios, de las disposiciones del Convenio de Aarhus sobre el acceso a la información, la participación del público en la toma de decisiones y el acceso a la justicia en materia de medio ambiente. (DOUE L, núm.264, 06-09-2006).

Unió Europea. Resolución del Parlamento europeo, de 6 de diciembre del 2001, sobre el Informe especial del Defensor del Pueblo europeo al Parlamento Europeo relativo a su investigación por iniciativa propia sobre la existencia y el acceso público a un Código de buena conducta administrativa en las instituciones y órganos comunitarios. (DOCE CE, num. 72, 21-03-2002).

Unió Europea. Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea, Roma, 25 de marzo de 1957 (DOUE L, núm.83, 30-3-2010)²⁹²

Unió Europea. Tratado de la Unión Europea. Maastricht, 7 de febrero de 1992 (DOUE L, núm.83, 30-3-2010).²⁹³

2. JURISPRUDÈNCIA.

Sentència del Tribunal de Justícia de les Comunitats Europees, de 5 de febrer de 1963, assumpte 26/62, *Van Gend & Loos* [en línia]. <http://curia.europa.eu/juris/showPdf.jsf?text=&docid=87120&pageIndex=0&doclang=ES&mode=lst&dir=&occ=first&part=1&cid=158966>. [data de consulta: 15-03-2014].

Sentència del Tribunal de Justícia de les Comunitats Europees, de 15 de juliol de 1964, assumpte 6/64, *Costa vs. Enel* [en línia]. <http://curia.europa.eu/juris/showPdf.jsf?text=&docid=87399&pageIndex=0&doclang=ES&mode=lst&dir=&occ=first&part=1&cid=160284>. [data de consulta: 15-03-2014].

²⁹²Versió consolidada pel Tractat de Lisboa.

²⁹³Versió consolidada pel Tractat de Lisboa.

Sentència del Tribunal de Justícia de les Comunitats Europees, de 14 de maig de 1974, assumpte 4/73, *Nold KG vs Comisió* [en línia]. <http://curia.europa.eu/juris/showPdf.jsf?text=&docid=88495&pageIndex=0&doclang=ES&mode=lst&dir=&occ=first&part=1&cid=141815>. [data de consulta: 15-03-2014].

Sentència del Tribunal de Justícia de les Comunitats Europees (Sala tercera), de 26 de novembre de 1981, assumpte C-195/80, *Michel vs Parlament europeu* [en línia]. <http://curia.europa.eu/juris/showPdf.jsf?text=&docid=91053&pageIndex=0&doclang=EN&mode=lst&dir=&occ=first&part=1&cid=167305>. [data de consulta: 22-03-2014].

Sentència del Tribunal de Justícia de les Comunitats Europees (Sala quarta) de 31 de març de 1992, assumpte C-255/90 P. *Burban vs Parlament Europeu* [en línia]. <http://curia.europa.eu/juris/showPdf.jsf?text=&docid=97454&pageIndex=0&doclang=ES&mode=lst&dir=&occ=first&part=1&cid=165215>. [data de consulta: 22-03-2014].

Sentència del Tribunal de Justícia de les Comunitats Europees (Sala tercera), de 28 de juny de 2007, assumpte C-1/06, *Bonn Fleisch* [en línia]. <http://curia.europa.eu/juris/showPdf.jsf?text=&docid=61687&pageIndex=0&doclang=ES&mode=lst&dir=&occ=first&part=1&cid=163511>. [data de consulta: 20-03-2014].

Sentència del Tribunal de Primera Instància de la Comunitat Europea (sala quarta) de 4 d'octubre del 2006, T-193/04, *Tillack vs Comisió* [en línia]. <http://curia.europa.eu/juris/showPdf.jsf?text=&docid=65593&pageIndex=0&doclang=ES&mode=lst&dir=&occ=first&part=1&cid=165942>. [data de consulta: 22-03-2014].

Sentència del Tribunal Constitucional 80/1999, de 6 d'abril de 1999 [en línia]. <http://hj.tribunalconstitucional.es/HJ/es/Resolucion/Show/4>. [data de consulta: 02-04-2014].

Sentència del Tribunal Constitucional 119/1995, de 17 de juliol de 1995 [en línia]. <http://hj.tribunalconstitucional.es/HJ/es/Resolucion/Show/2973> . [data de consulta: 30-03-2014].

Sentència del Tribunal Constitucional 128/1996, de 9 de juliol de 1996 [en línia]. <http://hj.tribunalconstitucional.es/HJ/es/Resolucion/Show/3180>. [data de consulta: 30-03-2014].

Interlocutòria del Tribunal Constitucional 327/1997, de 1 d'octubre de 1997 [en línia]. <http://hj.tribunalconstitucional.es/HJ/es/Resolucion/Show/17529>. [data de consulta: 02-04-2014].

Sentència del Tribunal Constitucional 80/1999, de 26 d'abril de 1999 [en línia]. <http://hj.tribunalconstitucional.es/HJ/es/Resolucion/Show/3822>. [data de consulta: 06-04-2014].

Sentència del Tribunal Constitucional 118/1999, de 28 de juny de 1999 [en línia]. <http://hj.tribunalconstitucional.es/HJ/es/Resolucion/Show/3860>. [data de consulta: 30-03-2014].

Sentència del Tribunal Constitucional 136/1999, de 20 de juliol de 1999 [en línia]. <http://hj.tribunalconstitucional.es/HJ/es/Resolucion/Show/3878>. [data de consulta: 02-04-2014].

Sentència del Tribunal Constitucional 292/2000, de 30 de novembre del 2000 [en línia]. <http://hj.tribunalconstitucional.es/HJ/es/Resolucion/Show/4276>. [data de consulta: 02-04-2014].

Sentència del Tribunal Constitucional 29/2009, de 26 de gener del 2009 [en línia]. <http://hj.tribunalconstitucional.es/HJ/es/Resolucion/Show/6448>. [data de consulta: 04-04-2014].

Sentència del Tribunal Suprem 7837/1999 (sala contenciosa administrativa, secció 7^a), de 9 de desembre de 1999 (recurs 494/1997) [en línia]. <http://www.poderjudicial.es/search/doAction?action=contentpdf&databasematch=TS&reference=3069186&links=%22494/1999%22&optimize=20031025&publicinterface=true>. [data de consulta: 02-04-2014].

Sentència del Tribunal Suprem 4070/2000 (sala contenciosa administrativa, secció 4^a) de 19 de maig del 2000 (recurs 4605/1994) [en línia]. <http://www.poderjudicial.es/search/doAction?action=contentpdf&databasematch=TS&reference=3069020&links=%224605/1994%22&optimize=20031025&publicinterface=true>. [data de consulta: 04-04-2014].

Sentència del Tribunal Suprem 2611/2011 (sala contenciosa administrativa, secció 5^a), de 29 d'abril de 2011 (recurs 1755/2007) [en línia].

<http://www.poderjudicial.es/search/doAction?action=contentpdf&datasematch=TS&reference=5980718&links=%221755/2007%22&optimize=20110526&publicinterface=true>. [data de consulta: 30-03-2014].

3. DOCTRINA.

AJANI, GIANMARIA. *Sistemas jurídicos comparados*. Barcelona: Publicacions i edicions de la Universitat de Barcelona, 2010. ISBN: 978-84-475-3475-3.

ALCOVER, ANTONI MARIA; MOLL, FRANCESC DE BORJA. *Diccionari català-valencià-balear, vol.III*. Palma de Mallorca: Moll, 1993. ISBN: 84-273-0212-6.

ARBÓS I MARÍN, XAVIER. Un apunte acerca de la Ciencia del Derecho Constitucional como ciencia social [en línea]. *Revista Vasca de Administración pública*. 1994,nº39.<https://www6.euskadi.net/t59aWar/revistaJSP/t59aVerEjemplar.do?R01HNoPortal=true&t59aTipoEjemplar=R&t59aNumEjemplar=39>. [data de consulta: 12-03-2014].

ALONSO GARCÍA, RICARDO. “ La ejecución normativa del derecho comunitario en el ordenamiento español “ [en línea]. *Revista de Administración Pública*. 1990, núm.121. <http://www.cepc.gob.es/publicaciones/revistas/revistaselectronicas?IDR=1&IDN=119&IDA=23676>. [data de consulta: 20-03-2014].

BALAGUER CALLEJÓN, FRANCISCO (coord.). *Derecho constitucional y cultura. Estudios en homenaje a Peter Häberle*. Madrid: Tecnos, 2004. ISBN: 84-309-4093-6.

BARNÉS VÁZQUEZ, JAVIER. “ Sobre el Dret administratiu de la informació “ [en línea]. *Revista catalana de Dret públic*. 2007, num.35. <http://revistes.eapc.gencat.cat/index.php/rcdp/article/view/2138/2526>. [data de consulta: 20-03-2014].

BORRAJO INIESTA, IGNACIO. “ El intento de huir del derecho administrativo “. *Revista española de derecho administrativo*. 1993, núm.78.

CHILDE, VERE GORDON. *Qué sucedió en la Historia*. 2ª edició, Barcelona: Editorial crítica, 2008. ISBN: 84-8432-348-X.

DÍEZ-PICAZO, LUIS MARÍA. “ La naturaleza de la Unión Europea “ [en línea]. *Indret*. 2008, num.4. http://www.indret.com/pdf/574_es.pdf. [data de consulta: 15-03-2014]

DUVERGER, MAURICE. *Introducció a la política*. Barcelona: Editora Delos-Aymà, 1964.

GARCÍA MACHO, RICARDO (ed.). *Derecho administrativo de la información y administración transparente*. Madrid: Marcial Pons, 2010. ISBN: 978-84-9768-822-2.

GESSNER, VOLKMAR. “ La cultura como dimensión de la integración jurídica europea “ [en línea]. *Psicología política*. 1992, num.4. p. 49. <http://www.uv.es/garzon/psicologia%20politica/N4-3.pdf>. [data de consulta: 15-03-2014].

GOMES CANOTILHO, JOSÉ JOAQUIM. “ Principios y “ nuevos constitucionalismos “. El problema de los nuevos principios “ [en línea]. *Revista de Derecho Constitucional Europeo*, 2010 , num.14. <http://www.ugr.es/~redce/REDCE14/articulos/07JJGomesCanotilho.htm>. [data de consulta: 14-03-2014].

GUERRERO, OMAR. Acerca de la cultura administrativa [en línea] *Anuario del seminario de cultura mexicana*. Mèxic: 2009. <http://www.omarguerrero.org/articulos/CulturaAdmva.pdf>. [data de consulta: 12-03-2014].

GUICHOT REINA, EMILIO. “ Dret a la privadesa, transparència i eficàcia administrativa: un equilibri difícil i necessari. “ [en línea]. *Revista catalana de Dret públic*, 2007, num.35. <http://revistes.eapc.gencat.cat/index.php/rcdp/article/view/2136/2522>. [data de consulta: 02-04-2014].

GUY PETERS, BRAINARD. “ Futuras alternativas para la Administración Pública “ [en línea]. *Gestión y análisis de políticas públicas*. 1996-1997. Num. 7-8.pp.6-12.[http://revistasonline.inap.es/index.php?journal=GAPP&page=article&op=view&path\[\]=88&path\[\]=88](http://revistasonline.inap.es/index.php?journal=GAPP&page=article&op=view&path[]=88&path[]=88) [data de consulta: 15-03-2014].

HABËRLE, PETER. “ Derecho constitucional común europeo “ [en línea]. *Revista de Estudios Políticos*. 1993, num.79. p.30. <http://www.cepc.gob.es/publicaciones/revistas/revistaselectronicas?IDR=3&IDN=236&IDA=16785>. [data de consulta: 14-03-2014].

HABERMAS, JÜRGEN. “ Tres modelos de democracia. Sobre el concepto de una política deliberativa ” [en línea]. *Polis*. 2005, num.10. pp.2-8. <http://polis.revues.org/7473#entries>. [data de consulta: 20-03-2014].

JAMIL, ISHTIAQ. “ La cultura administrativa: una forma de comprender la administración pública en distintas culturas ” [en línea]. *Gestión y política pública*. 1998, vol. VII, num.1. http://www.gestionypoliticapublica.cide.edu/num_anteriores/Vol.VII_No.I_1ersem/JI_Vol.7_No.I_1sem.pdf. [data de consulta: 12-03-2014].

KROEBER, ALFRED LOUIS. *A roster of civilizations and culture* [en línea]. Chicago: Aldine Publishing Company, 1962. <http://babel.hathitrust.org/cgi/pt?id=mdp.39015012267467;view=1up;seq=5>. [data de consulta: 12-03-2014].

MARTÍN NÚÑEZ, ESTHER. “ La garantia jurídica de la democràcia com a dret fonamental. Una anàlisi de la jurisprudència del Tribunal Constitucional sobre la participació política ” [en línea]. *Revista catalana de Dret públic*. 2008, núm.37 Num.37, 2008. <http://revistes.eapc.gencat.cat/index.php/rcdp/article/view/2167/2585>. [data de consulta: 28-03-2014].

MANGAS MARTÍN, ARACELI (dir.). *Carta de los derechos fundamentales de la Unión Europea. Comentario artículo por artículo*. Bilbao: Fundación BBVA, 2008. ISBN: 978-84-96515-80-2.

MANGAS MARTÍN, ARACELI; LIÑÁN NOGUERAS, DIEGO JAVIER. *Instituciones y Derecho de la Unión Europea*. 7ª edició, Madrid: Tecnos, 2012. ISBN: 978-84-309-5508-4.

MONTORO CHINER, MARÍA JESÚS; SOMMERMAN, KARL-PETER (coords.) [en línea]. *Les administracions en perspectiva europea*. Barcelona: Escola d'Administració Pública de Catalunya, 2012. ISBN:978-84-393-8942-2. http://www20.gencat.cat/docs/eapc/Home/Publicacions/Col_leccio%20Materials/26%20les%20administracions%20en%20perspectiva%20europea/mat26_administracions_en_perspectiva_europea.pdf. [data de consulta: 12-03-2014].

PÉREZ-LUÑO, ANTONIO ENRIQUE. *Teoría del Derecho. Una concepción de la experiencia jurídica*. 11ena edició, Madrid: Tecnos, 2012. ISBN: 978-84-309-5537-4.

PRIETO DE PEDRO, JESÚS. *Cultura, culturas y constitución*. Madrid: Centro de estudios constitucionales, 1995. ISBN: 84-259-933-3.

RIDAO, JOAN. *Curs de Dret públic de Catalunya*. 2ª edició, Barcelona: 2012, Columna. ISBN: 978-84-664-1489-0.

SACCO, RODOLFO. “ Legal Formants: A dynamic approach to comparative law (installment I of II) “ [en línea]. *The American Journal of Comparative Law*. 1991, num.39.<http://links.jstor.org/sici?sici=0002919X%28199124%2939%3A1%3C1%3ALFADAT%3E2.0.CO%3B-.J> [Data de consulta: 12-03-2014].

SAINZ MORENO, FERNANDO. “ Acceso de los ciudadanos a los archivos y registros administrativos “. *Revista Española de Derecho Administrativo*. 1980, núm. 24.

SAINZ MORENO, FERNANDO (ed.). *Estudios para la reforma de la Administración Pública*. Madrid: Instituto Nacional de Administración Pública, 2004. ISBN: 84-7088-742-4. pp. 165-166. http://app.vlex.com/#vid/339394214/graphical_version. [data de consulta: 22-03-2014].

SANCHEZ MORÓN, MIGUEL. *Derecho administrativo. Parte general*. 8ª edició, Madrid: Tecnos, 2012. ISBN: 978-84-309-5539-8.

SÁNCHEZ MORÓN, MIGUEL. “ Reflexions sobre la participació del ciutadà en les funcions administratives dins el sistema constitucional espanyol “ [en línea]. *Revista catalana de Dret públic*. 2008, núm.37. <http://revistes.eapc.gencat.cat/index.php/rcdp/article/view/2164/2578>. [data de consulta: 25-03-2014].

TOMÁS MALLÉN, BEATRIZ. *El derecho fundamental a una buena administración* [en línea]. Madrid : Instituto Nacional de Administración Pública, 2004. ISBN: 8473512200. p. 116. <http://app.vlex.com/#vid/339082766>. [data de consulta:30-03-2014].

TRUYOL Y SERRA, ANTONIO. *La integración europea, vol.I*. Madrid:Tecnos, 1999. ISBN: 84-309-3344-1.

URÍAS, JOAQUÍN. *Lecciones de derecho de la información*. Segona edició, Madrid: Tecnos, 2009. ISBN: 978-84-309-4945-8.

VELASCO CABALLERO, FRANCISCO; SCHNEIDER, JENS-PETER. (coords). *La Unión administrativa europea*. Madrid: Marcial Pons, 2008. ISBN: 978-84-9768-557-3.

VILLAVARDE, IGNACIO. " Los derechos del publico: la revisión de los modelos clásicos de «proceso de comunicación pública» " [en línea]. *Revista española de derecho constitucional*. 2003, num.68. <http://www.cepc.gob.es/publicaciones/revistas/revistaselectronicas?IDR=6&IDN=370&IDA=25669>. [data de consulta: 28-03-2014].

VON BOGDANDY, ARMIN; MIR PUIGPELAT, ORIOL (coords.). *El derecho administrativo en el espacio jurídico europeo*. València: Tirant, 2013. ISBN: 978-84-9033-499-7.

VON BOGDANDY, ARMIN. " Constitución Europea e identidad europea. Potencialidades y peligros del Proyecto de Tratado por el que se instituye una Constitución para Europa ". [en línea]. *Revista española de Derecho constitucional*. 2004, num.72. p.26. <http://www.cepc.gob.es/publicaciones/revistas/revistaselectronicas?IDR=6&IDN=374&IDA=25744>. [data de consulta: 20-03-2014]

VON BOGDANDY, ARMIN. *Hacia un nuevo derecho público. Estudios de derecho público comparado, supranacional e internacional* [en línea]. Mèxic: Universidad Autónoma Nacional de México, 2011.ISBN: 978-607-02-2551-2. pp. 93-119. <http://biblio.juridicas.unam.mx/libros/7/3019/6.pdf>. [data de consulta: 20-03-2014].

WEBER, MAX. *Economía y sociedad*. 2ª reimpressió de la 2ª edició, Madrid: Fondo de cultura económica de España, 2002 I.S.B.N: 84-375-0374-4.

WILDAWSKY, AARON. " Choosing preferences by constructing institutions: a cultural theory of preference formation " [en línea]. *The American political science review*. 1987, vol.81, núm.1.pp.3-22. <http://links.jstor.org/sici?sici=00030554%28198703%2981%3A1%3C3%3ACPBCIA%3E2.0.CO%3B2F>. [data de consulta: 12-03-04].



La nova cultura de la participació i la transparència a l'Administració espanyola. Estudi de la Llei 19/2013, de 9 de desembre, de transparència, accés a la informació pública i bon govern. by [QUERALT BESORA, ROGER](#) is licensed under a [Creative Commons Reconocimiento-NoComercial-SinObraDerivada 4.0 Internacional License](#).

Puede hallar permisos más allá de los concedidos con esta licencia en <http://creativecommons.org/licenses/by-nc-nd/4.0/deed.ca>