

# 7. Sistema de garanties i règim sancionador



## Què detectem?

- Hi ha un **increment progressiu del nombre de denúncies i reclamacions presentades per la ciutadania** als organismes que vetllen pel compliment de la Llei 19/2014, de 29 de desembre, de transparència, accés a la informació pública i bon govern.
- És necessari **revisar el règim sancionador i plantejar mesures de justícia restaurativa i fórmules alternatives de resolució de conflictes.**
- Es fa necessària una coordinació més permanent i estable entre les diferents institucions que vetllen pel compliment de la normativa.
- **S'incrementa el nombre de denúncies presentades per la ciutadania per incompliments de la Llei 19/2014.**
- Un 13,8 % de les denúncies presentades acaben en sanció.

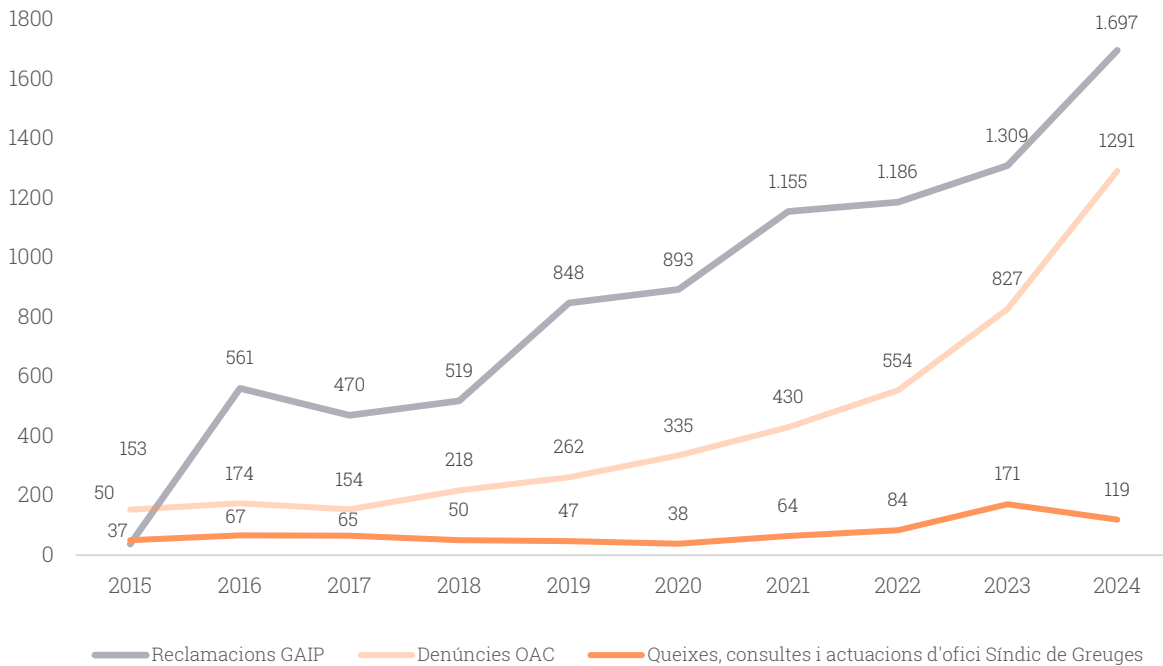
El títol VII de la Llei 19/2014 regula el sistema de garanties per al compliment de les normes de transparència i també el règim sancionador. El sistema de garanties inclou els recursos i les reclamacions que pot presentar la ciutadania, així com la convivència de diferents institucions encarregades de vetllar pel compliment de la llei en totes les seves dimensions. Algunes d'aquestes institucions han estat creades per la mateixa Llei 19/2014, com és el cas de la Comissió de Garantia del Dret d'Accés a la Informació Pública (GAIP), mentre que d'altres són preexistents, i s'encarreguen de diferents funcions dins del marc normatiu, de manera exclusiva o compartida amb altres àmbits sectorials o d'interès públic.

La funció del Síndic de Greuges és diferent de la d'altres institucions garantistes, ja que la seva tasca se centra tant en l'avaluació de la Llei com en la gestió de queixes, consultes i recomanacions relacionades amb la justícia restaurativa i altres mètodes de resolució de conflictes en aquest àmbit. A més, el Síndic de Greuges s'encarrega d'emetre informes, que poden ser monogràfics o generals, referits a tots els subjectes o a casos individuals.

Pel que fa a les institucions que tenen per missió garantir el compliment de la normativa de transparència, les dades mostren **un increment progressiu superior al 29 % el darrer any en el cas de la GAIP i superior al 56 % en el cas de l'Oficina Antifrau de Catalunya (OAC)**, dins de les seves competències, que van més enllà del compliment de la Llei 19/2014.



Gràfic 94. Nombre de reclamacions, denúncies o queixes en relació amb el sistema de garanties regulat en el títol VII de la Llei 19/2014



Font. GAIP, OAC, Síndic de Greuges de Catalunya.

D'acord amb les dades recollides en aquest informe, detectem increments en diversos àmbits relacionats amb la Llei 19/2014: augmenten el nombre d'accessos als portals de transparència per part de la ciutadania, el nombre de sol·licituds d'accés a la informació pública (amb un increment superior al 30 %), les cartes de servei i els codis de conducta, la participació ciutadana i l'habilitació de canals per garantir la interlocució constant i el diàleg amb les administracions, i, en aquest àmbit, hi ha un increment progressiu i notable de persones que s'adrecen a les diverses institucions que han de vetllar pel compliment de la Llei. Igualment, també detectem millores en la implementació del sistema intern d'informació.

Totes aquestes dades posen de manifest **la necessitat d'incrementar els recursos destinats al sistema de transparència, tant en les administracions com en les institucions que han de vetllar per garantir el compliment de la Llei de transparència.**

La complexitat d'aquesta qüestió i tots els nous àmbits que apareixen amb el desplegament progressiu de la Llei 19/2014 requereixen garantir la plena independència de tots els agents que intervenen per vetllar pel seu compliment. Tant l'Oficina Antifrau de Catalunya com el Síndic de Greuges o la Sindicatura de Comptes disposen d'aquest reconeixement i d'aquesta legitimació.

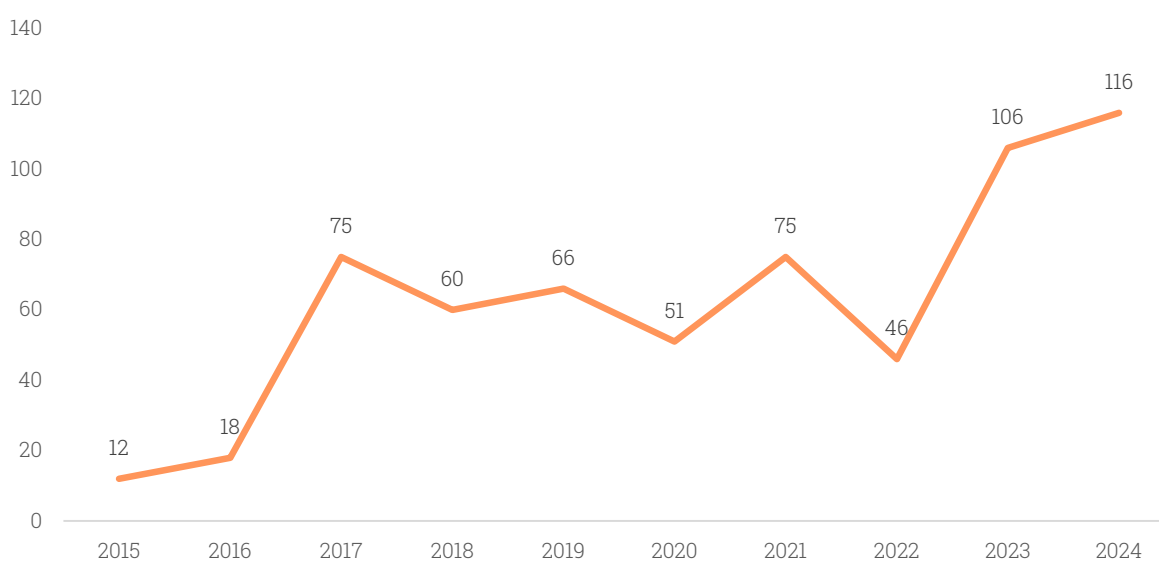
La GAIP també té plena independència orgànica i funcional, però el seu disseny institucional i la seva dependència pressupostària condicionen significativament el seu creixement i poden afectar la percepció de la ciutadania sobre la seva independència plena. El fet que la GAIP estigui adscrita a un departament de la Generalitat, que el Govern pugui determinar per decret qüestions normatives i organitzatives i que depengui del Govern perquè la doti dels mitjans personals i materials necessaris per exercir les seves funcions, sense personalitat jurídica pròpia, representa una diferència important respecte de la resta d'institucions previstes normativament. Aquest és, per tant, un element que cal revisar, ja que la col·loca en una situació desigual respecte de les altres institucions, que són organismes que emanen del Parlament de Catalunya i que disposen de personalitat jurídica pròpia i autonomia per gestionar els seus recursos, dins de les limitacions del context pressupostari general.

També es posa de manifest la necessitat d'establir sistemes de coordinació més permanents i estables entre les diferents institucions que vetllen pel compliment de la normativa.

En qualsevol cas, les dades indiquen que la ciutadania té un coneixement cada vegada més ampli sobre els diferents mecanismes habilitats per la Llei 19/2014, així com del sistema de garanties. Aquest és el cas, també, del règim sancionador, on s'observa un increment progressiu del nombre de denúncies presentades per la ciutadania per possibles incompliments de la Llei 19/2014.



Gràfic 95. Evolució del nombre de denúncies presentades per la ciutadania per incompliments de la Llei 19/2014



Font: Elaboració pròpia.

Tal com assenyalàvem en edicions anteriors d'aquest informe, la majoria de denúncies es presenten davant de l'Administració local, concretament davant dels ajuntament de 5.000 a 50.000 habitants.



Taula 62. Nombre de denúncies interposades per tipus d'administració

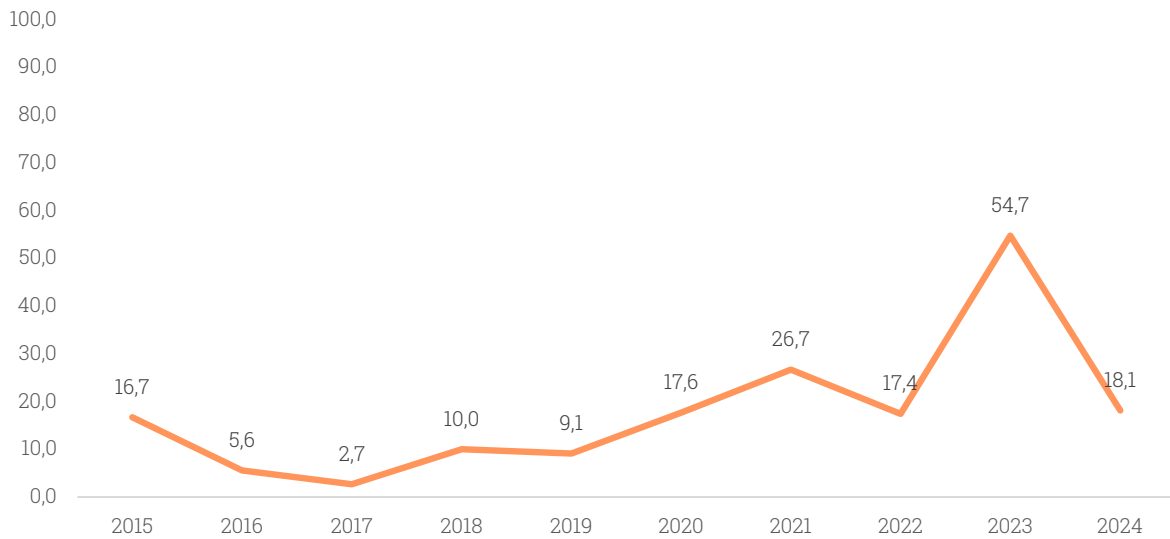
	2021	2022	2023	2024	2024 (%)	Var. 2023-2024 (%)
<b>Administració local</b>	<b>75</b>	<b>46</b>	<b>102</b>	<b>110</b>	<b>94,8</b>	<b>7,8</b>
<b>Ajuntaments</b>	<b>72</b>	<b>42</b>	<b>100</b>	<b>107</b>	<b>92,2</b>	<b>7</b>
Municipis de menys de 500 habitants	0	1	9	19	16,4	111,1
Municipis de 501 a 5.000 habitants	22	14	6	20	17,2	233,3
Municipis de 5.001 a 20.000 habitants	18	11	48	27	23,3	-43,8
Municipis de 20.001 a 50.000 habitants	17	12	19	31	26,7	63,2
Municipis de més de 50.000 habitants	15	4	18	10	8,6	-44,4
<b>Ens supramunicipals</b>	<b>3</b>	<b>4</b>	<b>2</b>	<b>3</b>	<b>2,6</b>	<b>50,0</b>
Conselh Generau d'Aran	0	1	0	0	0,0	-
Consells comarcals	3	2	0	3	2,6	-
Diputacions	0	1	2	0	0,0	-100,0
Àrea Metropolitana de Barcelona (AMB)	0	0	0	0	0,0	-
<b>Generalitat de Catalunya</b>	<b>0</b>	<b>0</b>	<b>1</b>	<b>5</b>	<b>4,3</b>	<b>400,0</b>
<b>Universitats</b>	<b>0</b>	<b>0</b>	<b>2</b>	<b>1</b>	<b>0,9</b>	<b>-50,0</b>
<b>Organismes de control i supervisió</b>	<b>0</b>	<b>0</b>	<b>1</b>	<b>0</b>	<b>0,0</b>	<b>-100,0</b>
<b>Total</b>	<b>75</b>	<b>46</b>	<b>106</b>	<b>116</b>	<b>100,0</b>	<b>9,4</b>

Font. Elaboració pròpia.

Les administracions informen que **s'han incoat procediments sancionadors en el 18,1 % dels casos**, xifra que es manté similar a la d'anys anteriors, amb l'excepció del 2023. No obstant això, encara hi ha moltes denúncies que s'han inadmes o no han donat lloc a la incoació d'un procediment sancionador per incompliment de la Llei 19/2014. La majoria d'aquestes denúncies es concentren en els ajuntaments, que són també les administracions que reben més denúncies. Tanmateix, cal tenir en compte que aquestes dades han estat facilitades per les mateixes administracions.



**Gràfic 96. Evolució del percentatge de procediments sancionadors incoats arran d'una denúncia per un suposat incompliment de la Llei 19/2014**

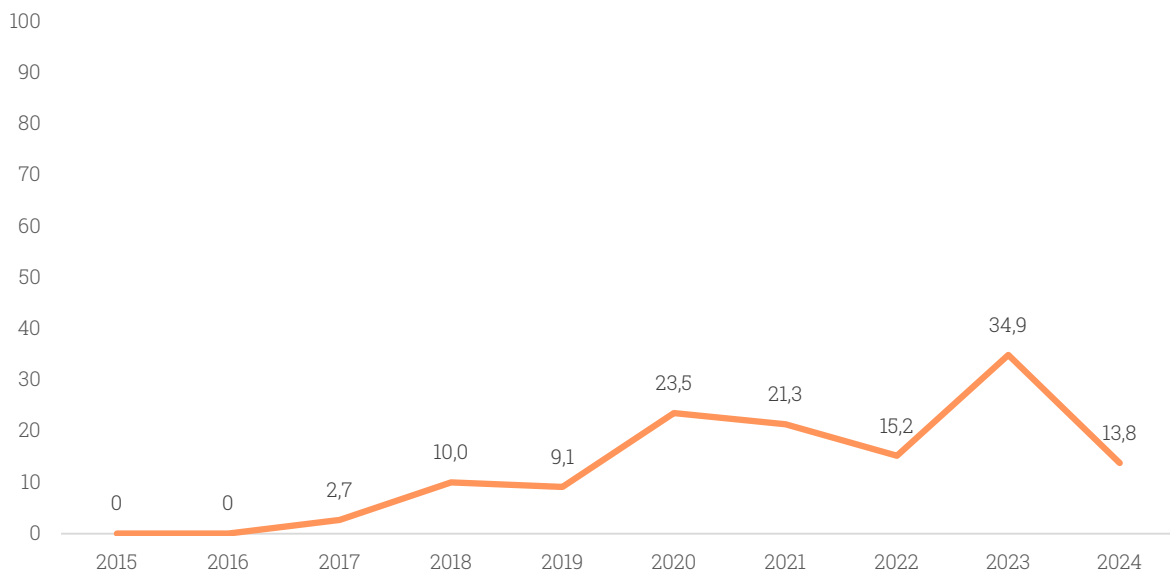


Font. Elaboració pròpia.

**Un 13,8 % de les denúncies presentades per la ciutadania acaben en sanció.** D'acord amb les dades, tot i que es produeixen increments tant en el nombre de denúncies com en el nombre de procediments incoats, destaca la diferència entre aquests dos indicadors. No obstant això, no es disposa de dades suficients per valorar aquest fet, que requeriria una anàlisi individual dels casos.



**Gràfic 97. Evolució del percentatge de sancions derivades de denúncies presentades per la ciutadania**



Font. Elaboració pròpia.

En relació amb el règim sancionador, cal recordar que el Síndic de Greuges sempre ha defensat que aquest no pot ser la resposta a les limitacions per aplicar la Llei. No obstant això, el fet que després de deu anys des que la Llei va entrar en vigor **el règim sancionador no s'apliqui de manera suficient deslegitima la Llei davant la ciutadania, perquè l'incompliment no justificat no té conseqüències per a l'ens que incompleix.**

Com hem assenyalat reiteradament, i tenint en compte els mecanismes de mediació previstos per la GAIP en la Llei 19/2014, així com l'aprovació de la Llei orgànica 1/2025, de 2 de gener, de mesures en matèria d'eficiència del Servei Públic de Justícia, **caldrà preveure mecanismes de conciliació o mediació administrativa davant els incompliments de la norma. També seria aconsellable establir mesures restauratives i reparadores en cas d'incompliment, i la possibilitat de reduir o deixar sense efecte la sanció en cas que els responsables reconeixin l'incompliment i en reparin el dany, en funció del tipus d'infracció.** Aquestes mesures es podrien aplicar mentre s'incoa l'expedient sancionador o un cop finalitzat, abans que es compleixi la sanció.

## Què recomanem?

☑ Establir un sistema estable de coordinació entre les diferents institucions que vetllen pel compliment de la Llei 19/2014.

☑ Garantir que la GAIP, com a entitat que ha de vetllar pel dret d'accés a la informació pública, disposi de plena autonomia jurídica, funcional i pressupostària respecte de totes les administracions de les quals supervisa les decisions en matèria de dret d'accés.

☑ Actualitzar el règim sancionador de la Llei 19/2014 perquè pugui actuar realment com a garantia del compliment de la Llei. Aquesta és una recomanació que hem reiterat en els diferents informes anuals d'avaluació, atès que s'ha constatat que aquest règim té un grau d'aplicació baix. Entenem que correspon al Govern de la Generalitat de Catalunya impulsar aquesta reforma, en els termes que estimi oportuns. No obstant això, considerem que seria necessari:

- ▶ Delimitar legalment les responsabilitats individuals en la comissió d'infraccions, especialment quan en el compliment de l'obligació intervé personal al servei de l'Administració i alts càrrecs.
- ▶ Revisar la configuració dels tipus d'infractors, especialment pel que fa a la graduació de les infraccions en funció de la seva gravetat.
- ▶ Garantir la independència dels responsables d'incoar i instruir el procediment, especialment quan el responsable és un alt càrrec o un càrrec electe. En aquest sentit, **caldria valorar l'oportunitat d'assignar competències d'investigació a un organisme independent, la proposta del qual hauria de ser objecte de resolució motivada**, i sens perjudici de mantenir la competència per instruir i resoldre el procediment en els òrgans de l'Administració en què s'hagi comès la presumpta infracció.
- ▶ **Considerar la possibilitat de reduir o deixar sense efecte la sanció en cas que els responsables** descrits en l'article 4 de la Llei 19/2014 **reconeguin l'incompliment i reparin el dany**, amb alguna de les possibilitats de reparació establertes per la normativa.
- ▶ Preveure mecanismes de conciliació o mediació administrativa davant dels suposats incompliments, i **preveure també mesures de justícia restaurativa i reparadores en cas d'incompliment de la norma**.

