

Buena gobernanza y transparencia municipal

Guía
para la implantación de la Ley 19/2014,
de 29 de diciembre,
en los ayuntamientos catalanes

RAFAEL JIMÉNEZ ASENSIO
Consultor Institucional
Catedrático de Universidad acreditado UPF

Barcelona, 12 de febrero de 2015

“La ignorancia en materia civil engendra desconfianza y predispone a dejar las cosas como están. Los poderes públicos no gozan de una confianza plena porque, generalmente, gran parte de su trabajo se desconoce. Esta circunstancia podría paliarse dando publicidad a los asuntos civiles. Es necesario crear instituciones que sometan a los servidores públicos a luz y taquígrafos a fin de desvanecer cualquier sospecha de deshonestidad. La transparencia en el ejercicio del cargo puede asegurarse impulsando la publicidad oficial más allá de su estado actual. El arte de informar al público sobre las actuaciones oficiales no está muy desarrollado” (Arland D. Weeks, “The Psychology of Citizenship”, 1917)

SUMARIO

PRESENTACIÓN Y OBJETO DEL DOCUMENTO

I.- ELEMENTOS CLAVE DE LA LEY CATALANA DE TRANSPARENCIA

INTRODUCCIÓN

DISPOSICIONES GENERALES

LA TRANSPARENCIA COMO “PUBLICIDAD ACTIVA” (Título II LTRCAT)

DERECHO DE ACCESO A LA INFORMACIÓN PÚBLICA (Título III)

REGISTRO DE GRUPOS DE INTERESES (Título IV)

BUEN GOBIERNO (Título V)

GOBIERNO ABIERTO (Título VI)

SISTEMA DE GARANTÍAS Y EVALUACIÓN DE LA LEY (Títulos VII y VIII)

OTRAS PREVISIONES DE LA LTRCAT QUE AFECTAN A LAS ENTIDADES LOCALES.

II.- SISTEMA DE BUENA GOBERNANZA: MARCO INSTITUCIONAL Y DE GESTIÓN DE LA TRANSPARENCIA EN LOS AYUNTAMIENTOS.

LA BUENA GOBERNANZA MUNICIPAL. ELEMENTOS DE UN SISTEMA APLICADO A LA LTRCAT

LA CONSTRUCCIÓN DE UN MARCO DE INTEGRIDAD INSTITUCIONAL EN LOS GOBIERNOS LOCALES

MARCO INSTITUCIONAL Y DE GESTIÓN DE LA TRANSPARENCIA

PRESENTACIÓN Y OBJETO DEL DOCUMENTO

El Parlamento de Cataluña, a partir de una iniciativa en el marco del “Escaño 136” articulada mediante Proposición de Ley y elaborada en un prolongado trámite de más de dos años, aprobó a finales del mes de diciembre de 2014 un texto normativo de indudable transcendencia para las entidades locales catalanas y, más concretamente, para los Ayuntamientos: **la Ley 19/2014, de 29 de diciembre, de transparencia, acceso a la información pública y buen gobierno.**

Una Ley, tal como se verá, que tiene un contenido bastante más amplio de lo que el enunciado de la misma presume. Una Ley que introduce una amplísima batería de obligaciones a las Administraciones locales, muchas de ellas exigentes y que sin duda representará un enorme reto para este tipo de entidades, más aún en un momento muy complejo como es el final de un mandato y el inicio del siguiente.

En este punto el legislador tal vez ha prescindido (o no ha valorado convenientemente) la importancia que tiene el plantear una medida legislativa de tal calado precisamente en un tiempo tan delicado como es el final de un duro mandato local, como ha sido el de 2011-2015, en el que además la contención presupuestaria como consecuencia del proceso de consolidación fiscal ha sido la pauta dominante. Los recursos no abundan en este período y esta Ley requerirá necesariamente dedicar un buen número de medios personales y financieros para poder desarrollarla de forma adecuada en los municipios.

En todo caso, **los retos que abre esta Ley para el mundo local no se pueden minimizar**: se despliegan sobre la estructura política o de gobierno de las entidades locales, alcanza de lleno a la dirección pública y a la organización administrativa, también afecta plenamente al personal al servicio de las administraciones locales, impacta sobre los procedimientos y formas de gestión de las políticas públicas, así

como tiene consecuencias de primer orden en relación con los recursos tecnológicos y con la configuración de un gobierno local configurado en clave de gobernanza inteligente desde el punto de vista de apertura a la participación y colaboración ciudadanas. Al fin y a la postre, **impone a medio plazo un cambio radical y profundo de la cultura política y organizativa de los ayuntamientos.**

Este Documento tiene una doble finalidad:

1. Exponer en términos sencillos las **claves para comprender y aplicar en los ayuntamientos**, tanto desde una perspectiva política como técnica, **la Ley 19/2014, de 29 de diciembre, de transparencia, acceso a la información y buen gobierno (LTCAT)**.
2. Elaborar un listado de **retos mediatos e inmediatos** que abre este nuevo marco normativo **en los Ayuntamientos** dentro de un Sistema de Buena Gobernanza y, más en concreto, **definir el Marco Institucional**, así como las líneas básicas del **Modelo de Gestión de la Transparencia Municipal**.

Objetivos Documento:

- Claves comprensión de la LTCAT y sus impactos sobre los Ayuntamientos
- Identificar retos mediatos e inmediatos para los Ayuntamientos del nuevo marco normativo
- Definir las líneas básicas del Modelo Institucional y de Gestión de la Transparencia en los Ayuntamientos, en el marco de un Sistema de Buena Gobernanza

I.- ELEMENTOS CLAVE DE LA LEY CATALANA DE TRANSPARENCIA

INTRODUCCIÓN

La LTRCAT es, tal como se decía, un texto normativo de indudable importancia. **Tras la publicación de la Ley 19/2013, de 9 de diciembre, de Transparencia, acceso a la información pública y buen gobierno (LTR), que constituye el marco normativo básico estatal y el estándar mínimo de transparencia (publicidad activa) que las Administraciones públicas y demás entidades vinculadas o dependientes de aquellas deben cumplir, así como tras la aplicabilidad diferida en el tiempo de algunas de esas previsiones recogidas en la LTR para determinados niveles de gobierno (autonómicos y locales), era imprescindible que las administraciones públicas catalanas (y entre ellas las entidades locales) tuvieran un marco normativo propio que regulara la Transparencia.** Esto es lo que hace la LTRCAT ya citada.

Desde una visión gubernamental, la política de transparencia tendría tres objetivos esenciales:

- *En primer lugar, recuperar legitimidad para la acción de gobierno, y reducir la desconfianza política e institucional*
- *Segundo, prevenir una corrupción que ha aportado, durante los últimos años, nuevos titulares de prensa diariamente*
- *Finalmente, reforzar la eficiencia gubernamental, gracias a los incentivos y desincentivos que la transparencia genera" (Manuel Villoria)*

No obstante, la LTRCAT no solo regula la Transparencia, sino que añade otras muchas cuestiones, puesto que introduce un conjunto de retos inmediatos y mediados a los niveles locales de gobierno sobre ámbitos que exceden con mucho el ámbito de la Transparencia en sentido lato o amplio.

La LTRCAT es un texto normativo muy importante para los Ayuntamientos

Regula la Transparencia-Publicidad Activa, el Derecho de Acceso a la Información Pública y el Buen Gobierno.

Pero, además, regula otras cuestiones: por ejemplo, Registro de grupos de interés (con vinculaciones con la Transparencia), Cartas de Servicios, Códigos Éticos y de Buena Conducta; Gobierno Abierto y participación ciudadana

Enunciado de la Ley

El enunciado de la Ley no identifica exactamente su contenido.

Traslada de forma mimética el enunciado de la LTR estatal, lo cual, como se verá, no es una opción correcta.

La LTRCAT no solo regula la Transparencia, el derecho de acceso a la información pública y el buen gobierno, sino bastante más cuestiones; unas relacionadas con la transparencia y otras no tanto.

Asimismo, la LTRCAT, al igual que hiciera la LTR, diferencia en su enunciado “transparencia” y “derecho de acceso a la información pública”, cuando el derecho de acceso a la información pública es una modalidad de la Transparencia, también denominada como “transparencia pasiva”.

Igualmente, la ley catalana importa **una noción estrecha de buen gobierno** que se impuso en la propia Ley estatal y que limita su aplicabilidad a un sistema de principios éticos y de conducta de los “altos cargos”, **aunque la Ley catalana añade algunos elementos más a esa dimensión del buen gobierno** (cartas de servicio, evaluación de servicios y mejora en la calidad normativa).

El enunciado de la LTRCAT no es descriptivo de su contenido: resulta impreciso (al diferenciar “transparencia” y “derecho de acceso a la información pública”), utiliza una noción de “buen gobierno” limitada, aunque más amplia que la Ley estatal, y omite otras muchas cuestiones que regula

Ideas-fuerza del Preámbulo

La LTRCAT incorpora una serie de ideas-fuerza en el Preámbulo que pueden ayudar a comprender el alcance de las decisiones contenidas en la norma y porqué el legislador ha optado por insertar en ese texto legal algunas cuestiones que, solo mediamente, se relacionan con la Transparencia. Veamos:

La LTRCAT tiene una serie de finalidades:

- Informar a la ciudadanía sobre la toma de decisiones, actividad y gestión de las administraciones públicas.
- Impulsar la calidad democrática de las instituciones.
- Desarrollar la idea de Gobierno Abierto a través de los medios electrónicos.
- Garantizar una mayor colaboración y participación de los ciudadanos en las políticas públicas.
- Arbitrar mecanismos de garantía para la efectividad de la Ley en su conjunto.
- Mejorar el sistema de rendición de cuentas y de responsabilidad por parte de los distintos niveles de gobierno
- Reforzar la confianza de los ciudadanos en sus instituciones

- Se parte del criterio de que **los poderes públicos deben rendir cuentas ante la ciudadanía por su actividad y gestión**, en el marco de la responsabilidad política y administrativa.
- La calidad democrática de las instituciones obliga a difundir para conocimiento general (de la ciudadanía y sus entidades) los datos e información que tengan en su poder y que sean determinantes para la toma de decisiones, con la finalidad de que puedan evaluarse por los ciudadanos.
- **El Gobierno Abierto y, en concreto, los medios electrónicos son una ventana de oportunidad para reforzar el acceso a la información pública** por parte de los ciudadanos, **así como una mayor participación en el proceso de toma de decisiones**.
- La Ley no solo pretende establecer esos sistemas de acceso, sino que además incorpora **un conjunto de mecanismo de garantía**, a través de los cuales pretende la efectividad de las previsiones de la norma y evitar que se transformen en “meros principios programáticos”.

- La determinación del ámbito de aplicación de la Ley se extiende más allá de lo establecido en la LTR, puesto que amplía su ámbito de aplicación a las “personas privadas” en los términos que la Ley establece.
- El concepto de Transparencia por el que opta la Ley catalana es reducido en su alcance: la transparencia como una obligación a cargo de la Administración que ha de facilitar “de manera proactiva” información pública, sin que esta le sea solicitada. Se opta por exigir unos contenidos muy amplios. La creación del Portal de Transparencia se lleva a cabo de forma centralizada: deberá integrar la información de todas las administraciones públicas.
- El acceso a la información pública se configura como “un derecho subjetivo”, basado en un concepto de “información pública” muy amplio. Sus límites deben ser interpretados restrictivamente. Y se expone que la regla general es el “silencio positivo” frente a cualquier demanda de acceso no atendida en los plazos estipulados en la norma.

El diseño de la Comisión de Garantías del Derecho de Acceso a la Información Pública opta por un modelo de órgano colegiado y limitado en su conocimiento a la denegación o restricción del ejercicio de ese derecho. No es, propiamente hablando, una “Agencia de Transparencia”

- El sistema de garantías del derecho de acceso a la información pública se articula en torno a una Comisión de Garantía que resolverá las reclamaciones que se le planteen en torno a la denegación de ese acceso. Su función principal es “configurar una línea doctrinal sobre aplicación de los límites que puedan excluir o restringir el derecho de acceso”. Sus decisiones pueden adoptar la forma de resolución o de acuerdo de mediación.
- Se crea un Registro de grupos de interés, vinculado con la Política de transparencia (con la que, sin duda, tiene conexiones importantes), cuya función principal es “dar conocimiento público de las personas que realizan la actividad de influencia o intermediación” ante los diferentes niveles de gobierno.

La noción de Buen Gobierno que utiliza la LTRCAT, aun siendo más amplia que la prevista en la LTR, es limitada en su alcance. Según el Consejo de Europa, dentro de la Buena Gobernanza (y antes del Buen Gobierno) se incluye la Transparencia. No son conceptos separados o distantes.

- **Se regula el Buen Gobierno, con varias dimensiones.** La primera es el establecimiento por Ley de una serie de principios que se han de plasmar después en **Códigos éticos y de buena conducta de los “altos cargos”**. Se adoptan después un conjunto de medidas que tienen por objeto **garantizar unos servicios mínimos de calidad** (con el establecimiento de los estándares mínimos de calidad de los servicios) y **una buena administración**. En esta línea se encuadran la aprobación de cartas de servicio, el establecimiento de un sistema de evaluación permanente de los servicios públicos y determinadas medidas de simplificación normativa.
- Asimismo, **se incorpora a la Ley una regulación de “Gobierno abierto”, pero que se limita a recoger algunos principios de actuación** con el objeto de establecer un sistema de gestión que haga posible **un diálogo permanente entre la Administración y los ciudadanos**. La colaboración y participación ciudadanas, a través también de medios electrónicos, son los vehículos que deben fomentar ese Gobierno Abierto.

En la LTRCAT se debe diferenciar entre la garantía del derecho de acceso a la información pública, que corresponde a la Comisión de Garantía (aunque con la intervención de la Autoridad Catalana de Protección de Datos), de los mecanismos de garantía que se establecen para el conjunto de la Ley, que no solo incluyen el anterior sino además un amplio conjunto de instituciones (Síndic de Greuges, Oficina Antifraude, Sindicatura de Comptes).

- **Los mecanismos de garantía de la Ley** cierran la batería de ejes del modelo previsto en el Preámbulo. Estos mecanismos se despliegan sobre la Ley en su conjunto y se concretan en dos modalidades básicas: régimen administrativo de recursos y reclamaciones; y régimen sancionador. En ambos casos **se prevén un conjunto de instituciones que pueden desarrollar funciones vinculadas con la activación o desarrollo de esos mecanismos de garantía** (Comisión de Garantía del Derecho de Acceso a la Información Pública, Síndic de Greuges, Oficina Antifraude, etc.). Se prevé, entre otros muchos mecanismos, **“un procedimiento de evaluación externa del cumplimiento de la Ley**, que se encarga a una institución independiente como es el Síndic de Greuges”.

- Y, en fin, la LTRCAT concluye la fijación de sus objetivos con una idea-fuerza muy precisa: **se pretende introducir un cambio en la cultura administrativa, abriendo la información en poder de la Administración y su propia actividad a la ciudadanía, procurando así una mayor calidad democrática**. Abrir, por tanto, la Administración Pública a la ciudadanía.

“La transparencia es una cuestión de voluntad de los responsables políticos y cargos públicos que gobiernan las instituciones, más que de ‘color político’” (Jesús Lizcano, Presidente de Transparencia Internacional España)

DISPOSICIONES GENERALES

Introducción

El Título I de la LTRCAT recoge una serie de preceptos que se ocupan de cuatro importantes temas: Objeto y finalidad de la Ley; Definiciones; Ámbito de aplicación; y Responsables de la aplicación de esta Ley.

Objetivos

Los Objetivos de la Ley son cinco (artículo 1.1):

- **Regular y garantizar la transparencia en la actividad pública**
- **Regular y garantizar derecho de acceso a la información pública**
- **Principios y obligaciones de Buen gobierno: criterios de actuación de altos cargos y personal**
- **Gobierno abierto y participación ciudadana**
- **Régimen de garantías y responsabilidades incumplimientos**

En la determinación de los objetivos de la Ley ya se observa su amplio campo de regulación, que excede con mucho a la Transparencia. Pero es en el análisis de su contenido donde se advierte su auténtico alcance.

Finalidades de la Ley: En el artículo 1.2 de la Ley se resumen perfectamente las finalidades de este texto:

- Establecer un sistema de relación entre las personas y la Administración Pública, así como con los otros sujetos obligados.
- El conocimiento de la actividad pública
- La incentivación de la participación ciudadana
- La mejora de la calidad de la información pública y de la gestión administrativa
- La garantía de la rendición de cuentas
- La responsabilidad en la gestión pública

También la definición de las finalidades es enormemente ambiciosa, pues se “le pide” mucho a un texto normativo que pretende alcanzar todo ese tipo de resultados. La idea que late detrás de todo ello –no explicitada por el legislador- es la de Gobierno Abierto; esto es, un sistema de interrelación entre ciudadanía y Administración Pública basado en la publicidad de la información pública, así como en las posibilidades de control del ejercicio del poder públicos y en la rendición de cuentas (responsabilidades) de los responsables políticos, directivos o funcionariales ante la ciudadanía.

Definiciones:

La LTRCAT establece un catálogo de definiciones que deben servir al intérprete de la Ley para determinar su alcance y pretensiones del legislador. En este catálogo de definiciones, recogido en el artículo 2, se identifica perfectamente la pretensión del texto normativo. Aunque algunas definiciones legales no coinciden exactamente con el desarrollo que posteriormente lleva a cabo la Ley (por ejemplo, el concepto de “buen gobierno”; al que da un alcance mayor que lo regulado en el texto, especialmente en el ámbito subjetivo de aplicación de los principios éticos y de buenas prácticas).

Tipología de definiciones establecida en la LTRCAT (artículo 2):

- Transparencia
- Información pública
- Derecho de acceso a la información pública
- Buen gobierno
- Gobierno abierto
- Administración pública
- Grupos de interés
- Sujetos obligados

- Publicidad activa

De las definiciones incorporadas en la LTRCAT tal vez conviene destacar en estos momentos dos de ellas (Transparencia, por el alcance limitado que se le da a esta noción; y Buen Gobierno, por la naturaleza singular de este concepto según la Ley).

Transparencia: “La acción proactiva de la Administración de dar a conocer la información relativa a sus ámbitos de actuación y sus obligaciones, con carácter permanente y actualizado, de la manera que resulte más comprensible para las personas y por medio de instrumentos de difusión que les permitan un acceso amplio y fácil a los datos y les faciliten la participación en los asuntos públicos.

Buen Gobierno: “Los principios, las obligaciones y las reglas sobre la calidad de los servicios y el funcionamiento de la Administración, y los principios éticos y las buenas prácticas de acuerdo con los cuales han de actuar los altos cargos de la Administración, los cargos directivos y el resto de personal al servicio de la Administración, con el objetivo de que esta funcione con la máxima transparencia, calidad, equidad, y con la garantía de rendición de cuentas”

Ciertamente, la noción de transparencia que emplea la LTRCAT se limita solo a una dimensión de esta (Publicidad activa), aunque incorpora elementos de una dimensión adicional como es la de servir como vehículo de participación en los asuntos públicos, lo que parece abrir un campo de actuación al una configuración de la Transparencia “colaborativa” a través, entre otros instrumentos, del *Open Data*.

No incorpora dentro de esa noción, lo que cabe considerar un error de perspectiva, la dimensión “pasiva” de la Transparencia o el derecho de acceso a la información pública.

Asimismo conviene precisar que cuando la Ley utiliza la expresión de “administración pública”, se refiere no solo a la entidad matriz (Administración de la Generalitat o de las entidades locales), sino también a todos sus entes vinculados, dependientes o adscritos a tales niveles administrativos.

Ámbito de aplicación de la LTRCAT en las entidades locales (artículo 3):

Es obvio que, al igual que hiciera la LTR, el ámbito de aplicación de la LTRCAT se extiende a todos los entes locales de Cataluña.

En tal categoría de entes locales cabe incluir:

- Ayuntamientos
- Diputaciones o, en su caso, Veguerías
- Comarcas
- Área Metropolitana
- Mancomunidades
- Entidades Municipales Descentralizadas

Asimismo, la Ley se aplica a los organismos y entes públicos, las sociedades mercantiles con participación mayoritaria de los entes locales matriz, las fundaciones del sector público y (aunque la LTRCAT no los cita expresamente) **a los Consorcios**.

Las entidades del sector público local a las que se les aplica la LTRCAT son las siguientes:

- Organismos autónomos
- Entidades Públicas Empresariales
- Sociedades mercantiles con participación mayoritaria local.
- Fundaciones del sector público local
- Consorcios adscritos a la entidad local

En cualquier caso, entran también en el ámbito de aplicación de la ley, aunque existe un régimen jurídico específico, **las personas físicas o jurídicas que ejercen funciones públicas o potestades administrativas y que prestan servicios públicos o que perciben fondos públicos para su funcionamiento o para llevar a cabo sus actividades, así como las personas físicas o jurídicas que llevan a cabo actividades calificadas legalmente como servicios de interés general o universal.**

Este régimen jurídico especial consiste en lo siguiente:

- a) Las obligaciones establecidas en esta Ley las han de llevar a cabo de forma efectiva la Administración local responsable.
- b) A tal efecto, las citadas personas físicas o jurídicas han de informar a la Administración Pública de las actividades relacionadas con el ejercicio de funciones públicas, la gestión de servicios públicos, así

- como de las actividades que queden sujetas a la supervisión y el control de la Administración en el caso de servicios de interés general o universal.
- c) También estas personas físicas o jurídicas han de informar de las retribuciones percibidas por los cargos directivos si el volumen de negocio de la empresa vinculada a actividades llevadas a cabo por cuenta de las administraciones públicas supera el veinticinco por ciento del volumen general de la empresa.
- d) En este sentido, aunque con carácter más general, se prevé que los contratos del sector público han de incluir las obligaciones del adjudicatario de facilitar la información establecida por esta Ley, sin perjuicio del cumplimiento de las obligaciones de transparencia que le correspondan.

Por tanto, el régimen jurídico especial en este caso implica obligaciones que deben ser cumplidas por parte de la Administración Local frente a tales personas físicas o jurídicas (letras a) y d) anteriormente expuestas), mientras que también obligaciones por parte de los contratistas o concesionarios frente a la Administración (letras b) y c).

También se extiende la aplicabilidad de las obligaciones de transparencia previstas en el Título II de la LTRCAT a otro tipo de asociaciones y entidades:

- A los partidos políticos y sindicatos, así como a sus asociaciones y fundaciones vinculadas (solo se refiere a los partidos en este último caso, pero deben aplicarse también a los sindicatos).
- Y a las entidades privadas que incurran en alguno de los supuestos siguientes:
 - Si perciben subvenciones o ayudas públicas por más de 100.000 euros anuales.
 - Si, al menos, el cuarenta por ciento de sus ingresos anuales procede de subvenciones o ayudas públicas, siempre que esta cantidad sea de más de 5.000 euros.

En el ámbito de aplicación se recoge también una regla que permite hacer más factible por parte de los municipios el cumplimiento de las obligaciones de transparencia (en sentido amplio, tanto “activa” como “pasiva”) establecidas en esta Ley. A tal efecto, **se reconoce que los ayuntamientos pueden llevar a cabo ese cumplimiento por medio “de**

manera asociada o por medio de fórmulas de cooperación establecidas con los entes locales" (artículo 3.3 LTRCAT).

Esa previsión hay que ponerla en conexión con lo establecido en el artículo 94 ("Medidas generales de aplicación de la Ley"). Asimismo, este reconocimiento de fórmulas asociativas para el cumplimiento de tales obligaciones legales derivadas de la Transparencia supone una ampliación del objeto de las Mancomunidades, tal y como aparece recogido en la disposición transitoria undécima de la Ley 27/2013, de 27 de diciembre, de racionalización y sostenibilidad de las Administraciones Locales. También implica que se puede acudir a fórmulas de Consorcios, aparte de toda la cooperación que puedan prestar las entidades supramunicipales (Diputaciones o Veguerías y Comarcas) o la propia Generalitat de Cataluña.

El artículo 3.6 LTRCAT establece que cada sujeto obligado es responsable de la información que incluye en su Portal de Transparencia y de la que incorpora al Portal de Transparencia de la Generalitat de Cataluña (aunque se presume que debería ser la misma). Esta es una responsabilidad derivada solo de las obligaciones de Publicidad activa y de la información que se distribuye a través de este cauce

Responsabilidades por el incumplimiento de obligaciones derivadas de esta Ley (artículo 4)

Se trata, sin duda, de uno de los artículos más importantes, al menos potencialmente, de esta Ley. Cabe relacionarlo, en todo caso, con lo previsto en el artículo 80 del mismo texto legal. Sobre todo porque la LTRCAT tiene un extenso tejido institucional de órganos que de un modo u otro velan por el cumplimiento de las obligaciones contenidas en ese texto normativo, que no se limitan sin embargo a las obligaciones de transparencia, sino que se extienden sobre un amplio campo de cuestiones que, en líneas generales, ya han sido expuestas.

Lo que determina este artículo es quiénes son los responsables que deberán asumir las consecuencias de los incumplimientos de las obligaciones o las omisiones en relación con determinadas exigencias legales.

En el ámbito local, según esta Ley, son tres los colectivos que pueden ser definidos como responsables:

- Los “altos cargos” al servicio de la Administración Local
- El personal al servicio de la administración local
- Otras “personas” (se presume que físicas o jurídicas) que determina esta ley en ámbitos específicos. Este último punto no nos interesa ahora.

El concepto “alto cargo” es ajeno a la realidad normativa local, salvo alguna referencia incidental de remisión o ciertos enunciados un tanto equívocos introducidos en la reforma de 2007 de la Ley de Bases de régimen local. Lo incorporó con muy escaso acierto la LTR. La Ley catalana lo mantiene. Pero, a diferencia de la Ley básica estatal, la LTRCAT ensaya un intento de delimitación de lo que es la noción de alto cargo en la administración local.

A los efectos de esta ley, tienen la consideración de “alto cargo” de la Administración local las siguientes figuras:

- Los representantes locales
- Los titulares de los órganos superiores y directivos, de acuerdo con lo que establece la legislación de régimen local
- Los titulares o miembros de los órganos de gobierno y los cargos directivos de los organismos públicos a los que hace referencia el artículo 3 de la Ley.

La determinación de quiénes son “altos cargos” a efectos de la LTRCAT tiene importancia no solo por las responsabilidades derivadas del incumplimiento de la Transparencia-publicidad activa, sino también porque este concepto se utiliza en otros pasajes de la Ley (por ejemplo, a la hora de delimitar el ámbito de aplicación de los principios éticos, así como el Código Ético y de buenas prácticas).

Pero, además, precisar esa noción de alto cargo es de notoria importancia cuando de aplicar el régimen sancionador (también de la Ley en su conjunto) se trata y, en especial, a la hora de aplicar determinadas sanciones que se prevén en el citado texto (por ejemplo, las infracciones muy graves previstas en el artículo 77 LTRCAT).

El artículo 4, sin embargo, no es muy preciso en punto a delimitar quiénes son los “altos cargos” en las entidades locales.

Sí que atribuye esa condición a los “cargos representativos (Alcaldes y Presidentes, concejales y diputados provinciales), aunque algún artículo de la Ley, por ejemplo el

artículo 57, no resulta clara su aplicabilidad a las entidades locales cuando trata de la publicidad de las condiciones de acceso de una persona a un alto cargo.

También se delimita como “alto cargo” aquellas personas que sean “titulares de órganos superiores y directivos, de acuerdo con lo que establece la legislación en materia de régimen local”. Esta previsión a los “órganos superiores” se debe entender referida por remisión exclusivamente a los municipios de gran población, pues es a este tipo de municipios a los que la legislación local hace referencia cuando diferencia entre órganos superiores y directivos (Título X de la Ley reguladora de las bases de régimen local; LBRL). Sin embargo, la referencia a “órganos superiores” es redundante, pues quienes componen tales órganos son exclusivamente (más aún tras la STC 103/2013 que declaró inconstitucional la existencia de miembros no electos en la Junta de Gobierno local de los municipios de gran población) cargos representativos (alcaldes y concejales).

En el mismo sentido, esa referencia a “titulares de órganos directivos” nos conduciría a encuadrar dentro de esa categoría a los previstos exclusivamente en el citado Título X de la LBRL, puesto que en el resto de municipios de régimen común no se utiliza legalmente esa nomenclatura. Por consiguiente, en estos momentos tal previsión, por lo que afecta a Cataluña, solo sería aplicable al municipio de L'Hospitalet de Llobregat.

Cabe, no obstante, plantearse si esa noción de alto cargo se aplica asimismo al personal directivo de las Diputaciones de conformidad con la regulación establecida en el artículo 32 bis de la Ley 27/2013, de 27 de diciembre, de racionalización y sostenibilidad de la administración local (LERSAL). Dado que este artículo se refiere también a “órganos directivos”, sin perjuicio de que inicialmente solo invoque el término “personal directivo”, cabe considerar que también **ese tipo de personal se encuadraría en la noción de “alto cargo” que establece la LTRCAT**. No obstante, se debe tener en cuenta que el régimen previsto en ese artículo 32 LERSAL solo será aplicable para los nombramientos producidos a partir de la entrada en vigor de la citada Ley (disposición transitoria octava LERSAL).

Más dudas puede plantear si esa noción de alto cargo se extiende también al **personal directivo del Ayuntamiento de Barcelona**, de acuerdo con la regulación prevista en el artículo 52 de la Carta Municipal de Barcelona, según redacción dada por el artículo 10 de la Ley 18/2014, de 23 de diciembre. Allí se recoge una nueva regulación del personal directivo que se asimila en cuanto a su régimen de nombramiento con el existente en el artículo 130 LBRL para los municipios de gran población, aunque se

diferencia en el régimen de excepción de esos puestos en los casos que no sean cubiertos por funcionarios de carrera. No se habla expresamente de “órganos directivos”, pero cabría aplicarles el mismo régimen por lo que afecta a su consideración como “altos cargos” en su condición de titulares de órganos directivos, ya que su asimilación a los mismos parece obvia.

Y, en fin, cabe asimismo plantearse hasta qué punto esa referencia a “titulares de órganos directivos” puede extenderse al evanescente concepto que incorpora, a efectos meramente las limitaciones al ejercicio de actividades privadas y de conflictos de intereses, la disposición adicional decimoquinta de la Ley reguladora de Bases de Régimen Local. Ese concepto de “titular de órgano directivo” solo despliega sus efectos sobre un ámbito material acotado y, por consiguiente, no cabría extenderlo a todos los órganos directivos de los municipios de régimen común. En este caso, se considera que tiene la consideración de personal directivo “los órganos que ejerzan funciones de gestión o ejecución de carácter superior, ajustándose a las directrices generales fijadas por el órgano de gobierno de la Corporación, adoptando al efecto las decisiones oportunas y disponiendo para ello de un margen de autonomía, dentro de esas directrices generales”. Esta imprecisa noción de “órgano directivo” de aplicarse por remisión de la LTRCAT implicaría que el radio potencial de “altos cargos” municipales se extendiera también a los municipios de régimen común, pero siempre que se dieran las condiciones exigidas en la norma citada (disposición adicional decimoquinta de la LBRL).

De esa regulación tan evanescente se ha intentado deducir por parte de algún autor (Descalzo) que dentro del concepto de “alto cargo local” que emplea la LTR entraría todo el personal de confianza política designado por el gobierno local, tanto el personal directivo como el personal eventual. No parece que esa sea una lectura adecuada del ordenamiento jurídico vigente, sobre todo por su carácter expansivo y por las consecuencias específicas que se anudan a esa noción de alto cargo (de naturaleza sancionadora), que deberían interpretarse de forma restrictiva. En todo caso, por lo que afecta a la LTRCAT el personal eventual de asesoramiento y confianza especial no tendría en ningún caso el carácter de titular de órgano directivo, salvo que ejerciera funciones directivas, donde cabría preguntarse si se extiende ese concepto a lo establecido en la disposición adicional decimoquinta de la LBRL.

Los problemas se multiplican porque esta noción que emplea la LTRCAT de “alto cargo local” no coincide con la prevista en la legislación básica del Estado, pues sobre

esta última cabe interpretar que solo alcanza, al menos en principio, a los cargos representativos locales (Alcaldes y Concejales), al ser la noción de “alto cargo” como figura directiva ajena al ámbito local de gobierno, salvo que pueda extenderse –en los supuestos ya citados- de los municipios de gran población y de las diputaciones provinciales.

Queda la duda, como se ha planteado por parte de algún autor ya citado, si a partir de los presupuestos normativos establecidos en la disposición adicional decimoquinta de la LBRL, puede extenderse el concepto de “alto cargo local” a todo el personal directivo de los entes locales, siempre que se den las exigencias previstas en la citada disposición adicional en relación con las funciones de esos órganos directivos (Antonio Descalzo). En todo caso, lo que sí parece obvio es que el legislador autonómico puede adaptar esa definición de “alto cargo local directivo” a sus propio marco normativo, aunque la LTRCAT lo único que hace es optar por el reenvío a lo que determine la legislación de régimen local y ello nos conduce directamente a la LBRL.

En todo caso, si se incluye dentro de los titulares de los órganos directivos a los municipios de gran población, se debe tener en cuenta que dentro de los mismos, aparte de los Coordinadores Generales y Directores Generales, se hallan (Título X de la LBRL), asimismo, los titulares de la Secretaría General y de la Intervención General Municipal, así como en su caso el titular del órgano de gestión tributaria y el titular de la Asesoría Jurídica. Los dos primeros órganos deben estar cubiertos necesariamente por un funcionario con habilitación de carácter nacional. Según la LTRCAT el reenvío a la legislación de régimen local nos conduce a considerar que tales titulares de órganos directivos son “altos cargos” a efectos de las responsabilidades derivadas de la citada Ley. No parece muy congruente esta opción con las funciones que desarrollan esos funcionarios con habilitación de carácter nacional y sobre todo si las comparamos con la del resto de altos cargos que se prevén en la citada LTRCAT (donde la designación por “libre nombramiento” parece ser un sello distintivo de tales titulares de órganos directivos, como es el caso de los Coordinadores Generales o los Directores Generales de los municipios de gran población).

Las complejidades aplicativas no terminan allí. **La LTRCAT incluye como “alto cargo”, precisión que en ningún caso hace la Ley estatal, no solo a los miembros de los órganos de gobierno de los organismos públicos a los que hace referencia el artículo 3 (entes del sector público local), sino también “a los cargos directivos de dichos organismos”.** Esta previsión implica que en todo tipo de entidades locales de Cataluña

que tengan organismos dependientes, vinculados o adscritos a la entidad matriz, los cargos directivos de tales entidades tendrán la consideración de “alto cargo”, mientras que el personal directivo de esas entidades locales que no sean las descritas anteriormente no se verá inmerso en tal categoría. La contradicción es, por tanto, la nota dominante. Y resulta muy difícil pretender extender la noción de “alto cargo” a todo el personal directivo de la entidad local matriz si este no tiene la condición de “órgano directivo” según la legislación local.

NOCIÓN DE ALTO CARGO LOCAL SEGÚN LA LTRACT

- Cargos representativos de las entidades locales y, por tanto, también los titulares de los órganos superiores en los municipios de gran población.
- Titulares de los órganos directivos de los municipios de gran población (solo aplicable actualmente al ayuntamiento de L'Hospitalet de Llobregat) y de las Diputaciones provinciales.
- Personal directivo del Ayuntamiento de Barcelona, aunque no tenga la condición expresa de titular de órgano directivos.
- El resto del personal directivo de las entidades locales que sea titular de órganos que ejerzan funciones de gestión o ejecución de carácter superior, ajustándose a las directrices generales fijadas por el órgano de gobierno de la Corporación, adoptando al efecto las decisiones oportunas y disponiendo para ello de un margen de autonomía, dentro de esas directrices generales” (de extensión y aplicación dudosa a todo el personal directivo de las entidades locales; pero en todo caso siempre que se den todos y cada uno de los presupuestos legales).
- Miembros de los órganos de gobierno de los entes del sector público local que entren en el ámbito de aplicación de la Ley (cualquiera que sea la entidad local).
- Cargos directivos de los entes del sector público local (cualquiera que sea la entidad local)

No resultará fácil para las entidades locales acotar de forma efectiva esa figura del alto cargo como “titular de los órganos superiores y directivos”. Existen dos opciones:

- a) Una limitada o restrictiva, reducida a los cargos representativos y a los titulares de los órganos directivos de los municipios de gran población, diputaciones y ayuntamiento de Barcelona, así como directivos de entes instrumentales;
- b) Y otra extensiva, que aplique esa noción a todos los órganos directivos citados anteriormente, así como al resto del personal directivo local de la entidad siempre que se cumplan las exigencias previstas en la disposición adicional decimoquinta de la LBRL.

El artículo 4 de la LTRCAT establece, por último, que **no solo los altos cargos sino también el personal al servicio de las entidades locales será responsable del incumplimiento de los deberes y obligaciones de esta Ley**. Por consiguiente, independientemente del encuadre o no como “alto cargo”, también el personal directivo que no tenga esa condición y el resto del personal al servicio de la Administración Local podrán ser declarados responsables por incumplimiento de tales deberes y obligaciones o, como veremos también, por la omisión de cualquier deber u obligación.

Por tanto, para delimitar razonablemente quiénes son los sujetos (u órganos) responsables frente a tales incumplimientos, la LTRCAT establece una norma de cierre en el artículo 4.3. Tal regla parte del presupuesto que para definir responsabilidades es preceptivo que se establezca una determinación clara y precisa de cuáles son las autoridades y órganos responsables en la normativa reguladora de la organización administrativa.

“Para el resto de responsables, la normativa reguladora de la organización administrativa ha de determinar con claridad y precisión las autoridades y los órganos responsables del cumplimiento de los deberes y obligaciones establecidos por esta Ley” (artículo 4.3 LTRCAT)

La precisión no es la nota determinante de este precepto. Tampoco es fácil su traslado a las entidades locales, ¿cuál es, por ejemplo, en un ayuntamiento “la normativa reguladora de la organización administrativa”? En este caso no puede considerarse el ROM como una norma que dé respuesta a ese problema. Lo más razonable sería que, para la parte política, fueran las resoluciones que definen la estructura administrativa (Cartapacio municipal) y, para las estructuras organizativas, sea una Ordenanza de Transparencia la que prevea cuáles son las unidades administrativas responsables de

tales cuestiones. El problema radica en que la Ley no regula solo la Transparencia, sino también de otras muchas cuestiones. Por eso se defiende en este Documento una concepción más integral del problema que abarque una política de Buena Gobernanza.

LA TRANSPARENCIA COMO “PUBLICIDAD ACTIVA” (Título II)

“En el Derecho comparado, las leyes de acceso a la información pública han ido acogiendo el principio general de publicidad activa de la información más relevante para posibilitar la posibilidad y el control de la gestión pública, acompañado a menudo de listas detalladas”
(Barrero/Guichot/Horgué)

Disposiciones generales (artículo 5)

En las disposiciones generales se incluyen dos tipos de normas: a) Las que se refieren a la forma de proveer las obligaciones de publicidad activa por parte de las administraciones locales y de la interacción con la ciudadanía; y b) Las normas de carácter técnico, entre las que destacan un conjunto de reglas que regulan el Portal de Transparencia. Veamos ambas cuestiones:

Forma de proveer la información pública

Las entidades locales han de adoptar las medidas necesarias para facilitar la información pública en sus sedes electrónicas de manera clara, estructurada y en formatos reutilizables

Las entidades locales han de garantizar la transparencia de la información pública mediante un sistema integral de información y conocimiento, con el uso preferente de sistemas de gestión de documentos públicos y en el marco de la interoperabilidad del sector público.

El sistema integral de información y conocimiento debe permitir a las personas y entidades un acceso fácil y gratuito a la información pública

Sin embargo, la LTRCAT también adopta una visión de la Transparencia como herramienta colaborativa o de participación, pues no solo adopta una dimensión de publicidad activa en la que el ciudadano es receptor de tal caudal informativo, sino que además prevé esa transparencia como un canal de interacción entre administración y ciudadano, que se plasma en la colaboración y en la participación.

El sistema integral de información pública tiene la finalidad de fomentar el conocimiento y de facilitar la participación y la colaboración responsable en los asuntos públicos

La dimensión más tecnológica de estas disposiciones generales se encuentra en el diseño normativo que se lleva a cabo en esta Ley del Portal de Transparencia. En este diseño se parte de un determinado concepto de Portal, se incluye cuáles han de ser algunos contenidos añadidos (por ejemplo, el Registro de grupos de interés o los canales de participación y los procedimientos participativos), se prevé su inserción orgánica y carácter centralizado a través de la gestión por la Generalitat de Cataluña, así como, aparte de algunas reglas de carácter técnico (plataforma electrónica de publicidad activa, identificable y accesibilidad), se prevé un complejo sistema de relación entre el Portal de Transparencia de la Generalitat y los Portales de Transparencia que, en su caso, se creen por las entidades locales, que en todo caso estarán interconectados e integrados en el Portal de la Generalitat.

La posición de los entes locales es, por tanto, subsidiaria y, al menos instrumentalmente, pierden visibilidad inmediata, lo que se compadece mal con la identificación del gobierno local como una estructura responsable cara a la ciudadanía.

Concepto de Portal de Transparencia (artículo 5.4 LTRCAT)

Es el instrumento básico de gestión de los documentos públicos para dar cumplimiento y efectividad a las obligaciones de transparencia establecidas por la Ley, en las sedes electrónicas o Webs correspondientes

Estructura del Portal de Transparencia y entes locales

El Portal de Transparencia está organizado y gestionado por la Administración de la Generalitat

El Portal de Transparencia de la Generalitat integra la información de las Administraciones locales y de sus entes del sector público local

No obstante, las entidades locales pueden crear sus propios Portales de Transparencia, pero el acceso a su contenido se ha de realizar a través del Portal de Transparencia de la Generalitat, de una forma interconectada y que facilite la integración

Obligaciones de Transparencia (artículo 6)

La LTRCAT regula cómo se han de llevar a cabo las obligaciones de transparencia al hilo de una serie de actuaciones para hacer efectivo el citado principio.

Actuaciones para hacer efectivo el principio de transparencia-publicidad activa:

1. Difundir información pública de interés general, veraz y objetiva
2. Garantizar una difusión constante y actualizada permanentemente
3. Estructurar la información de manera accesible y comprensible, que permita consultas ágiles y rápidas
4. Ordenar la información temáticamente con la finalidad de que sea fácil e intuitiva su localización.
5. Facilitar la consulta por medios informáticos en formatos que permitan la reutilización.

Al igual que establecía la LTR, la ley catalana determina que **las obligaciones de transparencia que se establecen tienen el carácter de mínimas y generales**. Cualquier Administración Local puede ampliar esa información en sus páginas Web, sedes electrónicas o Portales de Transparencia, lo cual puede ser recomendable para reducir o canalizar mejor el derecho de acceso a la información pública que disponen los ciudadanos y entidades.

Un aspecto importante de la LTRCAT es la necesidad de evaluar el cumplimiento de las obligaciones de transparencia a través de indicadores objetivos. Esta es una obligación de todas las Administraciones Locales y se debe materializar mediante la determinación de procedimientos de evaluación que garanticen no solo la presencia de expertos independientes, sino también de los propios ciudadanos.

Hay que diferenciar, por tanto, lo que es el sistema de evaluación interno, que depende del propio Ayuntamiento o entidad local, y el sistema de evaluación externo, que corresponde al Síndic de Greuges (artículos 91 y 92 LTRCAT).

El sistema de evaluación de la Transparencia (no solo activa, sino también pasiva y colaborativa) debería ser un elemento central del Marco Institucional y de Gestión de la Transparencia en un Ayuntamiento. Se debería incorporar, en sus líneas básicas o en sus principios, a una Ordenanza de Buena Gobernanza y Transparencia de los Ayuntamientos

"Gracias a las posibilidades tecnológicas existentes podemos dar un salto en la institucionalización de nuevos y más sutiles controles e incentivos para el buen gobierno" (Manuel Villoria)

Límites a las obligaciones de Transparencia (artículo 7)

"El concepto dato personal se ha tornado omnicomprensivo, ha venido siendo interpretado de la forma más amplia posible, con un cada vez manifiesto exceso respecto a su sentido originario, fuente crucial de consecuencias jurídicas por su potencial efecto impeditivo de toda revelación de información pública en la que figure el nombre de una persona" (Emilio Guichot)

Las obligaciones de transparencia que establece la LTRCAT no son absolutas. En algunos casos (si no son muchos) la Administración Pública deberá preguntarse antes de difundir esa información si la misma puede incurrir en algunos de los **límites** que se prevén tanto en la legislación básica como en la propia Ley catalana a la hora de regular el derecho de acceso a la información pública.

Esta pregunta es particularmente procedente cuando la información pública contenga **datos de naturaleza personal**, en particular los especialmente protegidos, pero no solo. La vulneración de esta regla puede ser objeto de sanción, está tipificada como infracción. Cabe, asimismo, remitirse a lo que se expondrá en relación con los límites del derecho de acceso a la información pública. La LTRCAT reenvía a ellos.

Sí que la LTRCAT contiene una regla adicional de carácter interpretativo, que consiste en que **"el principio de transparencia se ha de interpretar y aplicar en todos los casos de manera preferente"**. Pero esa preferencia no elude preguntarse hasta qué punto entra en juego en un determinado momento un límite concreto, ni por tanto evita llevar a cabo la necesaria (y no menos compleja en algunos casos) ponderación de intereses.

Así lo confirma la LTRCAT (artículo 7.2): “Cualquier limitación en la aplicación del principio de transparencia se ha de fundamentar en un límite o una excepción expresamente establecidas por una norma con rango de ley”.

Publicidad Activa

“Un gobierno transparente fomenta y promueve la rendición de cuentas de la Administración ante la ciudadanía, y proporciona información sobre lo que está realizando y sus planes de actuación”
(Méndez/Cortés)

Es la dimensión hasta ahora más visible de la Transparencia. A la que se han dedicado más esfuerzos institucionales y organizativos. Tal vez el Índice de Transparencia de los Ayuntamientos, de Transparencia Internacional, ha tenido bastante que ver en ese impulso político, así como otras instancias o plataformas que han impulsado esa dimensión de la Transparencia a través de la construcción de indicadores (UAB) o de políticas de sinergias entre ayuntamientos (Red Vasca de Ayuntamientos por la Transparencia, impulsada por EUDEL).

SABÍAS QUE

A finales de enero de 2015 se publicaron los resultados del Índice de Transparencia de los Ayuntamientos (ITA) correspondiente al año 2014

Sin embargo, los resultados del ITA 2014 nos muestran ya las limitaciones de ese proceso, que tuvo gran interés como motor del cambio. El ranking de transparencia se ha construido a través del cumplimiento de una serie de indicadores y teniendo como referencia exclusiva las páginas Web o las sedes electrónicas. En el último ITA han sido 19 los Ayuntamientos que han alcanzado la máxima calificación, superando la calificación de 90 sobre 100 puntos 62 municipios sobre un total de 110. Entre los 19 primeros se encuentran Barcelona, Badalona, Sabadell y San Cugat del Vallès

http://www.transparencia.org.es/ITA_2014/INDICE_ITA_2014.htm

La Ley básica estatal ya prevé unas obligaciones mínimas de transparencia que todos los Ayuntamientos deberán cumplir, como máximo, antes del 10 de diciembre de 2015 (disposición final séptima LTR).

Esas obligaciones mínimas son ampliamente superadas por la LTRCAT, que establece un catálogo muy detallado y numeroso de obligaciones de transparencia que los Ayuntamientos catalanes deberán cumplir como máximo antes del 1 de enero de 2016.

Ese conjunto de obligaciones de transparencia que se recogen en la Ley no tiene otro límite temporal. **No hay escalonamiento de la aplicabilidad en función de la población de un municipio.** Se aplica tanto a los municipios de 500 habitantes como a los de 50.000 o de 200.000 habitantes. Esto abre la puerta a una cadena más que previsible de incumplimientos, que por razones de sentido común y de racionalidad no deberían tener consecuencias sancionadoras. Pero, cabe insistir, que no hay ninguna excepción a la aplicabilidad de estas normas una vez que tengan vigencia efectiva.

Las obligaciones de transparencia (publicidad activa) que deben cumplir los Ayuntamientos catalanes antes de 1 de enero de 2016 se regulan de forma detallada en los artículos 8 a 15 de la LTRCAT. Para una idea más precisa de cuáles son esas obligaciones, y para no reproducirlas literalmente en este texto, se puede acudir a la consulta puntual de tales obligaciones, que además están sistematizadas de forma un tanto equívoca primero por materias generales y transversales (artículo 8) y luego por bloques temáticos desarrollados según tipo de información (artículos 9 a 15)

OBLIGACIONES DE PUBLICIDAD ACTIVA QUE DEBEN CUMPLIR LOS AYUNTAMIENTOS (Artículo 8):

- ORGANIZACIÓN INSTITUCIONAL Y ESTRUCTURA ADMINISTRATIVA
- GESTIÓN ECONÓMICA, CONTABLE, PRESUPUESTARIA Y PATRIMONIAL
- DECISIONES Y ACTUACIONES JURÍDICAS RELEVANTES
- PLANTILLA, RELACIONES DE PUESTOS DE TRABAJO Y RÉGIMEN RETRIBUTIVO
- PROCEDIMIENTOS ADMINISTRATIVOS
- CONTRATOS Y CONVENIOS

- SUBVENCIONES Y AYUDAS PÚBLICAS
- INFORMES Y ESTUDIOS
- PLANES, PROGRAMAS Y MEMORIAS
- INFORMACIÓN ESTADÍSTICA
- INFORMACIÓN GEOGRÁFICA
- MATERIAS Y ACTUACIONES CUYA PUBLICIDAD SE ESTABLEZCA POR NORMA
- CUALQUIER OTRA MATERIA DE INTERÉS PÚBLICO Y AQUELLAS INFORMACIONES QUE SEAN DEMANDADAS CON MÁS FRECUENCIA POR VÍA DEL EJERCICIO DEL DERECHO DE ACCESO A LA INFORMACIÓN PÚBLICA.

Lo más relevante de esta clasificación no radica precisamente en su detalle, pues no concreta qué tipo de información de cada ámbito se debe publicar (para eso hay que ir a los artículos 9 a 15 de la Ley), sino probablemente en su estructura abierta (lo que permite publicar más información de la mínima exigida, aunque tal previsión pueda ser superflua salvo que se determine por Ley la obligatoriedad) y en la previsión (a todas luces importante) de que **las Administraciones Locales deberán publicar asimismo “aquellas informaciones que sean demandadas con más frecuencia por vía del ejercicio del derecho de acceso a la información pública”**.

Por consiguiente, la información que la Administración Local deba proveer a los solicitantes como consecuencia del ejercicio del derecho de acceso a la información pública, solo debe tener reflejo por medio de la Publicidad Activa en los supuestos de la información que sea demandada “con más frecuencia”. No resulta fácil determinar cuál es esta, pero el criterio dominante parece ser en este caso la difusión de aquella información pública solicitada que pueda evitar la multiplicación de las solicitudes con los efectos disfuncionales que ello tiene sobre el funcionamiento de la organización y el uso de recursos públicos.

OBLIGACIONES CONCRETAS DE PUBLICIDAD ACTIVA:

- Transparencia en la organización institucional y la estructura administrativa (artículo 9)
- Transparencia en las decisiones y actuaciones de relevancia jurídica (artículo 10)

- Transparencia en la gestión económica, contable, presupuestaria y patrimonial (artículo 11)
- Transparencia en materia de planificación y programación (artículo 12)
- Transparencia en la contratación pública (artículo 13)
- Transparencia en los convenios de colaboración (artículo 14)
- Transparencia en la actividad subvencional (artículo 15)

No tiene ningún sentido detallar en estos momentos las obligaciones puntuales que se establecen en cada bloque temático, aunque algunos de esos puntos pueden plantear algunos problemas interpretativos o de alcance que se tendrán que resolver de forma casuística.

Simplemente, como modelo de obligaciones puntuales de Publicidad activa detallaremos aquellas que tienen que ver con **las exigencias en materia de Organización y Recursos Humanos de las Entidades Locales**, que se prevén en el artículo 9 de la LTRCAT.

OBLIGACIONES TRANSPARENCIA-PA ORGANIZACIÓN-RRHH

- Organización del Ayuntamiento y entes vinculados o dependientes. Se deben incluir también los Consorcios adscritos.
- Estructura organizativa interna y de los entes vinculados o dependientes. “Identificación de los responsables de los diversos órganos y su perfil y trayectoria profesional”.
- Funciones Administración y organismos y entes vinculados o adscritos.
- Relación de Puestos de Trabajo. Contratos temporales e interinidades no vinculados a ningún puesto de trabajo de la relación de puestos.
- Convocatoria procesos selectivos, de provisión y de promoción
- La “relación de altos cargos”
- Listas creadas procesos de formación y promoción.
- Puestos ocupados por personal adscrito adjudicatario contratos (¿?)
- Convenios, acuerdos y pactos
- Catálogo de servicios prestados. Acuerdos creación entidades
- Resoluciones incompatibilidades de “altos cargos” (¿y funcionarios?)

- La información ha de incluir también el número de liberados sindicales, sindicatos a los que pertenecen, costes que genera la liberación y el número de horas sindicales utilizadas.

Esta información sobre Organización y Recursos Humanos no plantea especiales problemas de acotamiento material, aunque sí algunas dudas en casos concretos. Por ejemplo, parece obvio que se tienen que publicar no solo los órganos de la Administración, sino también sus titulares y los perfiles profesionales (así como la trayectoria) de los responsables de tales órganos. Por consiguiente, es obvio que una Dirección de área, jefatura de servicio o jefatura de sección, si están configuradas así en la estructura administrativa, deberían incluirse en esa relación.

Más incógnitas plantea la referencia a una práctica ilegal por parte de la Administración Pública, como es aquella de dar publicidad a “la relación de puestos de trabajo ocupados por personal adscrito por los adjudicatarios de contratos firmados con la Administración que, en virtud de contrato, lleve a cabo una actividad un servicio o una obra con carácter permanente en una dependencia o establecimiento público”. El mero reflejo de esa práctica estaría mostrando una actuación ilegal con consecuencias importantes para los responsables que las promovieron o toleraron.

Y, en fin, la LTRCAT solo prevé que se hagan públicas las resoluciones sobre régimen de incompatibilidades en lo que afecta a altos cargos, mientras que en la LTR se prevé esa misma obligación con carácter general (aplicable a todos los empleados públicos), sin acotarla a los altos cargos, por lo que cabe entender que también se deberían hacer públicas las resoluciones otorgando la compatibilidad o denegándola de todos los empleados públicos de la Administración Local (artículo 8.1 g) LTR). Esa obligación tiene el carácter de mínima y no puede el legislador catalán imponer una obligación que sea menor que la establecida por la legislación básica. En este caso se aplicaría directamente la legislación básica estatal. Por tanto, el Ayuntamiento debe hacer públicas todas las resoluciones de compatibilidad o incompatibilidad de sus empleados públicos, así como, en su caso, de los altos cargos.

Reutilización de la información pública (Capítulo IV).

La LTRCAT regula solo dos artículos dedicados a la reutilización de la información pública. El margen de configuración normativa no es muy amplio ya que viene hipotecado por las Directivas de la Unión Europea y por la Ley37/2007, de 16 de

noviembre, sobre reutilización de la información en el sector público, que transpone al Derecho interno la Directiva 2003/98/CE, de 17 de noviembre, del Parlamento Europeo y del Consejo relativo a la reutilización de información del sector público. Esa ley tiene naturaleza de básica y trata específicamente de la reutilización de la información en soporte digital.

En cualquier caso, se ha de poner de relieve que la Directiva 2013/37/UE, del Parlamento Europeo y del Consejo, de 26 de junio de 2013, modifica algunos aspectos de la Directiva 2003/98/UE. Entre otros, establece una regulación nueva de los principios de tarificación (artículo 6) y de la Transparencia (artículo 7), estableciendo como plazo máximo para la transposición de la directiva el 18 de julio de 2015.

La regulación de esta materia en la LTRCAT se prevé en los artículos 16 y 17. En el primero de ellos se prevé que las Administraciones Locales deban facilitar a las personas el acceso a la información pública en formato reutilizable, en el marco de la normativa aplicable al respecto. Y en el segundo se regulan las condiciones y modalidades para reutilizar la información (carácter libre, salvo supuestos excepcionales de licencia; papel central en el proceso del Portal de Transparencia; y garantía de no alteración de contenidos de la información).

"La transparencia es más que cumplir con la publicación de unos indicadores en las páginas Web, exige un cambio cultural, organizativo y estratégico muy ambicioso" (Manuel Villoria)

Introducción

Hasta fechas recientes, **esta dimensión “pasiva” de la Transparencia** no ha tenido la atención que se merece, pues el foco institucional ha sido siempre puesto en la dimensión de “publicidad activa”. Con frecuencia se olvida la interrelación existente entre **ambas dimensiones de la Transparencia**, así como con la Transparencia “colaborativa” o “participativa”.

TRIPLE DIMENSIÓN DE LA TRANSPARENCIA:

- Transparencia como “Publicidad Activa” (dimensión proactiva)
- Transparencia como “Derecho de acceso a la información pública” (dimensión pasiva o reactiva)
- Transparencia colaborativa o participativa (Gobierno Abierto)

El error consiste en considerar que una institución será transparente solo por el cumplimiento de las obligaciones de publicidad activa, cuando lo más probable es que una mala gestión del modelo de acceso a la información pública por parte de un Ayuntamiento pueda condenar a este a ser visto, ante la ciudadanía, como una Administración poco transparente, por mucho que cumpla con las obligaciones establecidas en la Ley.

La LTRCAT regula extensamente en su Título II el derecho de acceso a la información pública a través de cuatro capítulos:

- Acceso a la información pública (Capítulo I)
- Límites y acceso parcial a la información pública (Capítulo II)

- Ejercicio del derecho de acceso a la información pública (Capítulo III)
- Garantías del derecho de acceso a la información pública

El análisis de esta normativa lo llevaremos a cabo a través de esos cuatro apartados, pero centrando el punto de atención en la Administración Local y tratando únicamente las cuestiones más relevantes, puesto que un análisis pormenorizado de esta materia nos introduciría en un sinfín de problemas de régimen jurídico y de procedimiento que no pueden ser tratados en estos momentos.

Previamente conviene plantearse una cuestión. **La LTR es una norma básica que regula con cierto detalle el régimen jurídico del ejercicio de este derecho de acceso a la información pública (en el Capítulo III del Título I, que se enuncia como Transparencia de la actividad pública).** Los márgenes de configuración, no obstante, pueden ser reales siempre que se realice un desarrollo de las normas básicas (propias del régimen jurídico de las administraciones públicas y del procedimiento administrativo común).

Los problemas pueden surgir cuando se detectan contradicciones entre el régimen jurídico básico y la regulación que lleva a cabo la LTRCAT, como luego se indicarán. Estas contradicciones deben superarse mediante criterios interpretativos razonables, puesto que en caso contrario pueden abrir un frente de conflictos jurisdiccionales de notable importancia, aparte de sumir a los ciudadanos y a las Administraciones Locales en una suerte de inseguridad jurídica que en ningún caso es buena.

Nada obsta, sin embargo, a que el legislador catalán, como así ha sido hecho, regule de forma más detallada el ejercicio de este derecho, desarrolle algunas de sus previsiones y resuelva algunas dudas que la legislación básica podía abrir.

Acceso a la información pública

“En lo sustantivo, considero que el derecho a recibir información, habida cuenta de la importancia del flujo de información que posee en exclusiva el poder público en la llamada sociedad de la información, hubiera constituido un anclaje suficiente para conectar libertad de información y derecho de acceso” (Emilio Guichot)

Con un enunciado equívoco, el Capítulo I no trata tanto del acceso como de exponer algunos principios y reglas de carácter general sobre el derecho de acceso a la información pública (artículo 18) y el alcance de la noción “información pública” (artículo 19).

No hay grandes novedades frente a la regulación de la LTR ni tampoco en relación con el **Convenio 205 del Consejo de Europa**, que trata precisamente de este derecho de acceso a la información pública.

El derecho de acceso se configura como un derecho que pueden ejercer las personas a título individual o en representación “de cualquier persona jurídica legalmente constituida”, lo que parece cerrar la puerta a demandas de información por parte de colectivos o plataformas, salvo que se haga a título individual o mediante firmas acumuladas.

Su nota fundamental es la flexibilidad en su ejercicio, que se muestra en que **no se condiciona su ejercicio “a la concurrencia de un interés personal”** (y de ningún otro carácter), no queda tampoco sujeto a motivación (aunque algo facilita la tramitación ulterior de la solicitud) y no exige, en fin, invocación de norma de ningún tipo.

La novedad que incorpora el legislador catalán es que **la edad para ejercer ese derecho se fija en dieciséis años**, no estableciendo el legislador estatal norma alguna al respecto.

Por su parte, **la noción de información pública incluye cualquier forma o soporte en que esa información haya sido elaborada o en que se conserve en poder de la Administración**. Conviene, no obstante, tener en cuenta el concepto de información pública que se recoge en el Convenio 205 del Consejo de Europa sobre Acceso a Documentos Públicos de 2009, así como en el artículo 13 LTR, pues ambos son más precisos que el aportado por el legislador catalán.

El artículo 19, en sus apartados 2 y 3, recoge dos previsiones de importancia que tienen consecuencias organizativas y de procedimiento en las Administraciones Locales:

- *Las Administraciones Locales deberán adoptar las medidas organizativas necesarias para garantizar el derecho de acceso a la información pública.*

- *También las Administraciones Locales establecerán un sistema integrado de gestión de documentos, información y datos, que permita la interoperabilidad entre niveles administrativos*

Dos retos organizativos de primera magnitud, para el cumplimiento de los cuales (sobre todo del segundo) las Administraciones locales, en especial las de menor tamaño, necesitarán una asistencia técnica y cooperación por parte de otras entidades de forma continuada para garantizar plenamente el derecho de acceso a la información pública y evaluar, en cada caso, si concurren alguno de los límites.

Este derecho de acceso a la información pública tiene, además, un fuerte impacto organizativo, tanto en lo que afecta a estructuras como en lo que respecta a procesos, así como en el plano tecnológico. Esto se verá de inmediato.

Aunque la Publicidad Activa también tiene impactos importantes sobre la organización, por ejemplo en clave de eficiencia (las estructuras administrativas conocen mediante la Publicidad Activa de su propia Institución lo que se hace en otras unidades y tienen acceso directo a una información que antes se debía tramitar por cauces burocráticos; lo mismo puede decirse de la información de otras Administraciones Públicas).

Las consecuencias de implantar un modelo de gestión del derecho de acceso a la información pública son mucho más relevantes en su afectación a la organización, procedimientos y recursos. Solo hace falta pensar en la tramitación interna (procedimientos, circuitos y sistema de gestión de documentos) de cualquier solicitud de información, así como en la provisión de la misma mediante algún tipo de soporte que no sea el digital.

Límites y acceso parcial a la información pública (Capítulo II)

“El único parámetro con el que confrontar la protección de los límites es el valor que para la sociedad tiene el conocimiento de la información (...) Lo que por lo demás hace que una vez concedido el acceso, la información pueda circular libremente en la sociedad y ser conocida por cualquiera (de hecho, diversos sistemas prevén la publicación

automática de la información una vez entregada a uno o varios solicitantes” (Emilio Guichot)

El derecho de acceso a la información pública se configura de manera muy amplia y flexible, sin embargo no es un derecho que prime siempre y en todo caso.

En determinadas ocasiones debe ceder ante otros derechos e intereses públicos en juego. Ello implica que se pueda denegar el acceso a la información de forma total o parcial. Esa concreción de cuáles son los casos en los que esa cesión se produce no es sencilla, puesto que una de las características de este derecho es la de su configuración legal.

En efecto, a diferencia de lo que prevé por ejemplo la Carta de Derechos Fundamentales de la Unión Europea (artículo 42) que regula el derecho de acceso a los documentos públicos, el derecho de acceso a información pública no tiene la naturaleza de derecho fundamental. Al menos el legislador estatal no lo ha configurado con este carácter. Ello tiene consecuencias importantes en el plano de las garantías (la inexistencia de reserva de ley orgánica, procedimiento preferente y sumario o recurso de amparo), pero sobre todo muestra una cierta debilidad cuando este derecho se enfrenta a otro de naturaleza fundamental, como puede ser la protección de datos personales (que se aloja en el artículo 18.4 de la Constitución, como una manifestación del derecho a la intimidad personal o privacidad en el plano del “hábeas data”, como puso de relieve la jurisprudencia constitucional).

Esta apreciación es importante por lo que inmediatamente se dirá, pero ya nos advierte de lo que muchos autores han criticado. **Nada hubiese impedido vincular el ejercicio de este derecho de acceso a la información con algún otro derecho fundamental, en concreto con el derecho a la información del artículo 18 CE en relación con el derecho a participar en los asuntos públicos que disponen los ciudadanos (artículo 23 CE).** El refuerzo de la calidad democrática que implica ese derecho se puede relacionar fácilmente con uno de los pilares del estado constitucional: el Estado democrático y el control del poder por parte de la ciudadanía.

La LTRCAT regula los límites del derecho de acceso a la información pública en una serie de artículos (20 a 25), donde, por lo común, sigue las premisas establecidas en la legislación básica, aunque con algunos puntos de discordancia que conviene explicitar (por ejemplo, en el listado de límites en el derecho de acceso a la información pública donde no hay una coincidencia absoluta entre lo previsto en la

LTR y lo establecido en la LTRCAT; así como en las circunstancias de ponderación cuando está en juego el derecho a la protección de datos personales, donde hay algunas diferencias sustantivas).

ELEMENTOS MÁS RELEVANTES DE LA REGULACIÓN EN MATERIA DE LÍMITES AL DERECHO DE ACCESO A LA INFORMACIÓN PÚBLICA

- Se garantiza el derecho, salvo la existencia de límites previstos legalmente
- Las limitaciones legales se aplican de acuerdo con su finalidad, teniendo en cuenta las circunstancias concretas de cada caso
- Los límites se deben interpretar siempre restrictivamente
- La Administración debe motivar cuando se invoque un límite.
- Se han de tener en cuenta los principios de igualdad e interdicción de la arbitrariedad
- Los límites que prevé la LTRCAT son expresamente los siguientes:
 - La seguridad pública
 - Investigación y sanción de infracciones penales o administrativas
 - La igualdad de las partes en procesos judiciales o tutela judicial efectiva
 - El derecho de los menores de edad (información siempre protegida, que solo podrá entregarse con carácter anónimo)
 - La intimidad y otros derechos privados legítimos
 - El secreto profesional y los derechos de propiedad intelectual e industrial.
- La aplicación de los límites ha de ser proporcionada y atender a las circunstancias del caso
- Se ha de denegar el acceso, salvo consentimiento expreso o, en su caso, cuando así lo establezca una Ley, cuando existan datos sensibles o especialmente protegidos (artículo 7.2 y 3 LOPD)
- Tienen acceso preferente la información sobre organización, funcionamiento y actividad de la Administración.
- Cuando la información contenga datos personales no sensibles se dará acceso a la información previa ponderación que tenga en cuenta una serie de circunstancias (artículo 24.2 LTRCAT)
- Si se aplica alguno de los límites se podrá dar acceso parcial a la información.

No puede llevarse a cabo en estos momentos un tratamiento exhaustivo de todas estas cuestiones, pero **cabe poner el acento en algunos puntos críticos que presenta la LTRCAT**:

- El loable intento de reducir la expansión de los límites puede ser un **canon hermenéutico que deberá manejar la Administración Pública y, más en concreto, la Comisión de Garantías**, pero tropieza con la existencia de algunos límites cuyos contornos son difusos y que incorporan además algunos **derechos fundamentales** (como es el caso de la “intimidad”).
- En efecto, los límites establecidos en la LTRCAT no coinciden con los límites previstos en la LTR. Y ello se observa en el siguiente cuadro:

Límites previstos en la LTR que no están en la LTRCAT	Límites previstos en la LTRCAT que no están en la LTR
La seguridad nacional	Los derechos del menor de edad
La defensa	La intimidad y otros derechos privados legítimos
Las relaciones exteriores	
Las funciones administrativas de vigilancia, inspección y control	
Los intereses económicos y comerciales	
La garantía de confidencialidad o el secreto requerido en procesos de toma de decisión	
La protección del medio ambiente	

- Esta diferenciación de los límites, en algún caso debida a razones competenciales y en otros a una decisión del legislador catalán, no tiene, en principio, consecuencias efectivas en lo que afecta a los límites de la LTR, que pueden aplicarse también aunque no lo reconozca expresamente la LTRCAT. Más complejidades presenta la invocación de un límite “nuevo” no prevista por el legislador básico, pues ello podría representar indirectamente una interpretación restrictiva del alcance del derecho previsto en la LTR.
- La LTRCAT es consciente, así se testimonia en varios pasajes, de que la aplicabilidad de esos límites depende mucho de las circunstancias del caso. La

casuística se impondrá y ello plantea dificultades adicionales a la hora de definir los contornos efectivos del derecho de acceso y, sobre todo, la intervención de los límites. La aplicación de los límites al derecho de acceso ha de ser proporcionada al objeto y finalidad de la protección, valorando la especial concurrencia de un interés privado o público superior. Como ha reconocido Emilio Guichot, se trata de “un juicio abstracto de ponderación”, con todas las dificultades que ello conlleva.

- **En la invocación de los límites generales se debe motivar en todo caso y, asimismo, ponderar los intereses en juego** (interés público e interés privado que justifique el acceso a la información). Aunque el acceso contiene, en esencia, un interés público también, pues no es otro que la posibilidad de control de la actuación de la Administración y de sus responsables.
- **Esa tarea compleja de determinar es lo que se denomina “el test del daño” o la ponderación que en todo caso debe realizarse en los casos de aplicación de límites, se torna más compleja cuando se debe realizar frente al derecho de protección de datos personales.** El carácter expansivo de este último derecho ha venido acompañado por la existencia de instituciones u órganos dedicados expresamente a su protección. No cabe ocultar que hay una amplia zona de conflicto potencial en estos casos con el derecho de acceso a la información pública. En efecto, la colisión entre los dos derechos es muy directa y hasta ahora (por razones históricas y de ser regulado con carácter previo, aparte de su naturaleza fundamental) tiene la preferencia el derecho a la protección de datos. Sin embargo, una vez más habrá que estar a las circunstancias del caso, aunque en este punto, salvo asentamiento de la Comisión de garantías e imposición de sus criterios, la Autoridad Catalana de Protección de Datos dejará pocos espacios para que el derecho que celosamente protege ceda frente al de acceso a la información pública (adviértase que la LTRCAT establece un informe preceptivo de la Autoridad Catalana de Protección de Datos, cuando la Comisión de Garantía deba resolver una reclamación en la que se haya denegado el derecho de acceso por la invocación de ese derecho; lo que deberá trasladarse a derechos de terceros). Urge disponer de protocolos de actuación y de reglas que den una mínima seguridad cuando de aplicar esa ponderación compleja se trate.
- **Particular importancia tienen los criterios que se han de seguir para ponderar el interés público de la divulgación de la información y los derechos de las personas afectadas en el caso de protección de datos personales.** La

regulación de alguno de esos criterios por la LTR ha sido fuertemente criticada por la doctrina (por todos: Guichot), concretamente en el caso del “menor perjuicio de los afectados derivados del transcurso de los plazos establecidos en el artículo 57 de la Ley 16/1985, de 25 de junio, del Patrimonio Histórico Artístico Español”. No hay tampoco una correspondencia correcta entre los regulados por la LTR y por la LTRCAT en este campo.

Ejercicio del derecho de acceso a la información pública (Capítulo III)

Este es uno de los puntos nucleares de la configuración del derecho de acceso a la información pública, pues no en vano articula su modo de ejercicio y, por tanto, su **efectividad**. Pero en esta materia el régimen jurídico básico deja pocos márgenes de configuración al legislador catalán, aun así la LTRCAT ha llevado a cabo en algún caso (silencio administrativo) una auténtica reconfiguración de alguna de esas **premises normativas**, con resultados discutibles y, sobre todo, muy inciertos en su aplicabilidad.

Tampoco podemos detener la atención en todos y cada uno de los detalles de esa normativa, por cierto bastante prolífica (artículos 26 a 37), pero sí se debe fijar la atención sobre sus **elementos más destacados** o que, al menos, suponen un cambio o un ensayo de diferenciación frente a lo previsto por el legislador básico. Veamos.

ELEMENTOS DESTACADOS DE LA REGULACIÓN DEL EJERCICIO DEL DERECHO DE ACCESO QUE LLEVA A CABO LA LTRCAT

- Los requisitos de las solicitudes de acceso están inspirados en el criterio antiformalista. Solo la información solicitada se indica que sea “precisa”, si no lo fuera se prevé un régimen jurídico específico para las solicitudes imprecisas (artículo 28).
- Las solicitudes se pueden presentar por cualquier medio, pero si se presentan por medios electrónicos se han de tramitar “con el uso de la firma electrónica” o, en su caso, “por cualquier otro medio que se establezca por reglamento”.
- Los supuestos de inadmisión de solicitudes previstos por la LTRCAT no coinciden con los establecidos en la LTR (se omite, por ejemplo, que las solicitudes “sean manifiestamente repetitivas o tengan un carácter abusivo no justificado con la finalidad de transparencia de esta ley”; un supuesto

importante para evitar esas malas prácticas que pueden colapsar la actividad de las administraciones locales)

- Se prevé como obligación de la Administración receptora de la solicitud derivar esta a la Administración que sea competente
- Se regulan, al igual que en la LTR, la atención de derechos o interese de terceros.
- La competencia para resolver las solicitudes en la Administración Local es del Alcalde o Presidente, o en el órgano en quien deleguen, salvo que las normas organizativas establezcan otra cosa. En el caso de los entes del sector público local corresponde al órgano de dirección o gobierno.
- El plazo para resolver es de un mes, al igual que la LTR, pero la prórroga solo se extiende a la mitad del plazo anterior.
- Se establece la regla de que las resoluciones han de ser estimatorias, salvo aplicación de los límites. También se indica en qué casos han de ser motivadas, con alguna contradicción con reglas anteriores.
- La notificación de la resolución ha de indicar las vías específicas de recurso y reclamación establecidas en la Ley.
- Si se estima la solicitud la resolución puede ser sustituida por una comunicación en la que incluso se facilite en unidad de acto la información demandada.
- El silencio administrativo tiene el carácter de positivo, excepto “que una norma con rango de ley establezca expresamente un efecto desestimatorio, total o parcial, con relación a una determinada información”.
- Si se deniega el acceso a una información habiéndose producido silencio administrativo estimatorio “puede dar lugar a la exigencia de responsabilidades”, de acuerdo con lo establecido en la LTRCAT. El plazo para expedir la información es de treinta días desde el fin del plazo para resolver.
- Las solicitudes estimadas total o parcialmente obligan a que la Administración expida esa información en el plazo de treinta días en el formato que el demandante haya solicitado. Se prevén una serie de supuestos en los que la Administración puede suministrar la información en formato distinto (artículo 36.2)
- El acceso a la información es gratuito salvo aquellos casos concretos que se prevén en la norma sujetos a contraprestación económica (37.2)

Tal como se ha dicho, tampoco se puede realizar un análisis exhaustivo de todas y cada una de las cuestiones que se plantean en esa regulación, algunas de ellas por cierto polémicas y que pueden dar muchos quebraderos de cabeza a las Administraciones Públicas. Algunas reflexiones puntuales sobre ciertos aspectos serían las siguientes:

- **El ejercicio del derecho de acceso por medios electrónicos se debe realizar mediante un sistema de firma electrónica, salvo que reglamentariamente se establezca otro medio. Es un sistema rígido que convendría flexibilizar de algún modo**, pues puede dar la impresión que la Administración Pública (en este caso, local) pone trabas adicionales al ejercicio de un derecho. Para ello es importante que a través de la Ordenanza municipal que regule esta materia se flexibilice ese sistema de acceso a través de medios menos gravosos para aquellos ciudadanos o entidades que quieran ejercer el derecho de acceso a la información pública. Precisamente, el Portal de Transparencia de la Administración del Estado, que se puso en marcha el 10 de diciembre de 2013, recibió un alud de críticas por exigir la acreditación del DNI electrónico para ejercer ese derecho de acceso.
- **La no coincidencia de los supuestos de inadmisión de solicitudes tal como están previstos en la LTR y en la LTRCAT no debería tener consecuencias serias en la aplicabilidad de tales supuestos.** En lo no previsto en la LTRCAT, la Administración local puede invocar perfectamente un supuesto establecido en la legislación básica. Esta última integra las lagunas que se hallen en la LTRCAT, mientras que lo dispuesto en la ley catalana complementa lo previsto en la LTR, siempre que no represente una restricción o una norma contradictoria en lo esencial con lo establecido en la legislación básica.
- **Los plazos para resolver son iguales en la LTR y en la LTRCAT en lo que afecta a la regla general, pero difieren en la prórroga, pues en la ley catalana se acorta a la mitad.** Este acortamiento meterá más presión sobre las estructuras administrativas locales, pues limita o restringe mucho las posibilidades (en todo caso, excepcionales) de utilizar esa prórroga. Pero sobre todo por las consecuencias de no adoptar una resolución expresa en el término establecido, ya que el silencio administrativo es, como se ha dicho, de carácter positivo.
- **En efecto, la configuración legal del silencio es uno de los aspectos que mayores problemas puede acarrear la aplicabilidad de la LTRCAT.** Aunque cabe interpretar que la excepción que conlleva la existencia “de una norma

con rango de ley establezca expresamente un efecto desestimatorio" se pudiera cumplir con la previsión establecida en el artículo (artículo 20.4 LTR), esa lectura encuentra dificultades adicionales por el añadido de la norma: "en relación a una determinada información".

- Por tanto, la **finalidad de la LTRCAT (y así se confirma por el preámbulo y la estructura de la norma en su conjunto)** no es otra que establecer el silencio positivo, lo que tiene importantes consecuencias en el plano de la responsabilidad en el caso de no satisfacer ese acceso a la información en el plazo previsto (30 días después de la denegación tácita) y abre un sinfín de problemas de enormes magnitudes prácticas (¿qué hacer si operan límites o esa información no puede expedirse sin la previa ponderación de si están en juego la protección de datos personales?, ¿se puede incoar un expediente sancionador por no proveer la información en el plazo estipulado?). Si se impone el criterio del silencio positivo, la Administración Local debe prestar especial interés (y resolver expresamente) todos aquellos casos en que se advierta un límite, genérico o específico (protección de datos personales), pues en caso contrario las dificultades pueden multiplicarse en el supuesto que se deba entregar información pública sujeta a límites o a datos personales en el caso de no responder en plazo.
- La **interpretación más cabal de este sistema de silencio previsto por el legislador catalán**, sería que cediera frente a la legislación básica estatal y que, por tanto, el silencio administrativo, como regla general, sería negativo, salvo que una ley estableciera lo contrario. Pero no se nos escapa que esta interpretación significa cambiar radicalmente el enunciado normativo y asimismo alterar la voluntad del legislador catalán. En cualquier caso, sea cual fuere la respuesta que cada Administración Pública dé frente a este problema, habrá que esperar las resoluciones de la Comisión (que, por cierto, en caso de no dictarse en el plazo estipulado, se rigen por el silencio negativo; curioso modo de legislar poniendo el acento en las espaldas de la Administración y no de la Comisión) y, sobre todo, en los pronunciamientos definitivos que se puedan dar al respecto en la propia jurisdicción contencioso-administrativa. Se abre un amplio término de compás de espera tras una batalla jurídica que se presume obvia.

Tal como se verá más adelante, la Transparencia exige necesariamente un Marco Institucional y de Gestión en virtud del cual se garantice su efectividad tanto en su dimensión de publicidad activa, como en su faceta “pasiva” (derecho de acceso a la información pública”) y en sus aspectos colaborativos o participativos.

Para ello en los sistemas comparados se configuran sistemas de Agencias u Oficinas de Transparencia de carácter independiente e imparcial, con estructuras profesionales o de expertos, que velan por la puesta en marcha y la efectividad de la Política de Transparencia en su integridad.

La LTR confundió estos planos, pues mientras para el Estado sí que acabó previendo un Consejo de Transparencia y Buen Gobierno, con funciones integrales sobre la Administración General del Estado, para las Comunidades Autónomas solo estableció una regla (disposición adicional cuarta) en la que solo hacía referencia a un “órgano independiente” para la resolución de las reclamaciones previstas en materia de denegación del derecho de acceso a la información pública. Pero ello no impedía que el legislador catalán hubiese configurado una Agencia de Transparencia con funciones integrales en esta materia.

Sin embargo, la opción de la LTRCAT ha sido la de configurar un órgano limitado a la resolución de las reclamaciones del derecho de acceso a la información pública y dejar el resto de cuestiones sobre las que podría desplegarse la competencia de una potencial Agencia diluidas en un tejido institucional de enorme densidad y de gran complejidad, lo que puede acarrear, como se verá, dificultades notables en la aplicación efectiva del modelo de Transparencia y un exceso no justificado de órganos e instituciones que ejercen funciones de vigilancia y control sobre las entidades locales y sus responsables. Pero esto será analizado en un momento posterior.

Las soluciones institucionales por las que han adoptado los diferentes niveles de gobierno son diferentes. El Estado, tras ciertas dudas iniciales, se ha inclinado definitivamente por un modelo de Agencia integral (Consejo de Transparencia y Buen Gobierno), con una Presidencia (que es el órgano que ejerce las funciones efectivas) y una Comisión de Transparencia y Buen Gobierno, con funciones de asesoramiento, recomendaciones e informe. Otras Comunidades Autónomas (por ejemplo, el Proyecto de la Ley de Administración Pública de Euskadi que crea la Agencia Vasca de Transparencia-Gardena), van en esa misma dirección.

Por el contrario, hay alguna Comunidad Autónoma, como es el caso de Andalucía, que ha establecido un órgano de garantía con funciones bifrontes (resolver las reclamaciones del derecho de acceso a la información pública y llevar a cabo las funciones de una agencia de protección de datos). Veremos qué resultados da.

La solución catalana es muy distinta, condicionada tal vez por una mala comprensión del problema de fondo, pero sobre todo por la existencia de un tejido institucional de instituciones y órganos de control y fiscalización (muchos de ellos con reconocimiento estatutario) que se solapan o entrecruzan sus potenciales funciones sobre el ámbito de actuación de la Transparencia del sector público en sentido amplio.

Como consecuencia de lo anterior, **el modelo institucional catalán de garantía de la Transparencia puede ser caracterizado de singular por su densidad y por su reparto de funciones. La LTRCAT en el Capítulo IV del Título III solo regula –y esto es importante ponerlo de relieve– las garantías relativas al derecho de acceso a la información pública. Nada más. Para el resto de garantías del ejercicio de la Transparencia en su concepción integral hay que acudir al sistema general de garantías previsto en el Título VII de la misma Ley.**

Conviene detenerse, también de forma esquemática, en el desarrollo de aquellas cuestiones más relevantes de ese sistema de garantías del derecho de acceso a la información pública y del diseño institucional que ha llevado a cabo el legislador catalán.

SISTEMA DE GARANTÍAS DEL DERECHO DE ACCESO A LA INFORMACIÓN PÚBLICA EN LA LTRCAT

- Se prevé un recurso de reposición potestativo ante el órgano que ha dictado la resolución expresa o presunta.
- Se crea una Comisión de Garantía con una única finalidad: resolver las reclamaciones que, con carácter gratuito y voluntario, se le planteen en relación con denegaciones expresas o presuntas de las Administraciones Públicas en relación con el derecho de acceso a la información pública.
- La Comisión se configura como independiente orgánica y funcionalmente, sin estar sometida “a instrucciones jerárquicas de ningún tipo”. Aun así está adscrita al departamento de la Generalitat que la Generalitat se determine por decreto. Su organización y funcionamiento se regulan por

reglamento, que el Gobierno de la Generalitat deberá someter previamente al conocimiento del Parlamento según el procedimiento previsto en el artículo 149 del reglamento de esta institución. Ejerce sus funciones por medio de actos y acuerdos, dictados exclusivamente con criterios técnico-jurídicos.

- Su configuración institucional es, tal como se ha dicho, la de un órgano colegiado, compuestos por un mínimo de 3 y un máximo de 5 miembros, elegidos por mayoría de tres quintos del Parlamento, tras comparecencia ante la Comisión correspondiente, entre personas que cumplan los requisitos siguientes:

- Los miembros de esta Comisión deben ser juristas especialistas en derecho público o técnicos en materia de archivos o gestión documental
- Deben ser, asimismo, expertos de competencia y prestigio reconocidos y con más de diez años de experiencia profesional.
- Y ejercerán sus cargos en régimen de dedicación exclusiva, siéndoles de aplicación las normas sobre incompatibilidades del personal al servicio de las administraciones públicas. Sus retribuciones se han de fijar anualmente en la Ley de Presupuestos de la Generalitat de Cataluña.

- El procedimiento de reclamación establece que se ha de interponer la resolución en el plazo de un mes desde la desestimación de la solicitud o, en su caso, de la del recurso de reposición.
- Cabe tramitar las reclamaciones ante la Comisión por dos medios: por un procedimiento de mediación o por un procedimiento ordinario de resolución.
- Un aspecto relevante es que, si la denegación del acceso se ha fundamentado en el derecho de protección de datos personales, se prevé un trámite necesario de solicitud de informe a la Autoridad Catalana de Protección de datos, que debe emitir ese informe en el plazo máximo de quince días.

- Transcurrido el plazo de dos meses (ampliable quince días más) desde la formulación de la reclamación, esta se considera denegada. Por tanto, el silencio en este caso, a diferencia de cuando debe resolver la Administración Local, es negativo.
- Y, en fin, las resoluciones de la Comisión, si no son recurridas ante la jurisdicción contencioso-administrativa, pueden dar lugar a un requerimiento en caso de incumplimiento y, de no atenderse este, a que se depuren responsabilidades. Las resoluciones de la Comisión se publicarán en el Portal de este órgano, previa disociación de los datos de naturaleza personal.

Estas son las líneas esenciales de la regulación que lleva a cabo la LTRCAT sobre el sistema de garantías del derecho de acceso a la información pública. Con carácter sumario conviene resaltar algunos puntos sobre este régimen jurídico y el diseño institucional de tal órgano.

- **El recurso de reposición es potestativo, pero no se indica qué consecuencias tiene en lo que afecta a la denegación por silencio.** Cabe presumir que, en este caso, habría de aplicarse el régimen general previsto en la Ley 30/1992, de 26 de noviembre. En todo caso, no se entiende que si se ha previsto este régimen de reclamaciones ante la Comisión de Garantía se arbitre además un recurso de reposición. No está en la filosofía de las bases del régimen jurídico de las administraciones públicas.
- **La Comisión de Garantía se configura, en efecto, como un órgano colegiado e independiente.** No hay ninguna previsión, sin embargo, en relación con la Presidencia del órgano.
- **Su sistema de elección puede conducir fácilmente al reparto según cuotas de los grupos parlamentarios que sumen esos 3/5 de la Cámara,** con lo que la especialización técnica y la independencia (y sobre todo la imparcialidad) del órgano se podrían ver puestas en entredicho.
- **La Administración local, siendo como es destinataria de buena parte de sus resoluciones, no tiene ningún grado de participación en el proceso de designación de tales miembros de la Comisión,** con lo que se corre el riesgo que se margine la sensibilidad local de la adopción de sus resoluciones.

- Los requisitos y exigencias para formar parte de esa Comisión se pueden considerar como blandos, al menos permiten que los nombramientos recaigan sobre personas que no acrediten una especialización real y efectiva en la materia (por cierto, muy especializada) que deben tratar. No se entiende que debiendo resolver problemas complejos de naturaleza exquisitamente jurídica se regule que también pueden formar parte de esa Comisión “técnicos en materia de archivos y de gestión documental”, cuyo valor añadido será puntual y no tendrán sin embargo las competencias requeridas para resolver la mayor parte de las reclamaciones y llevar a cabo la ponderación de derechos que se requiere en cada caso.
- La configuración de un órgano colegiado para resolver las reclamaciones, frente a la generalidad de los casos que se opta por un órgano unipersonal, puede dar lugar a discrepancias internas (votos particulares) o diferencias de criterio que en nada ayudarían al asentamiento definitivo del órgano y a que, como indica el preámbulo de la LTRCAT, establezca con criterios precisos “una línea doctrinal sobre la aplicación de los límites que pueden excluir o restringir el derecho de acceso”. Esas dificultades se pueden incrementar con el número de miembros del órgano (sobre todo si se alcanza el número de cinco; solución que se desaconseja por completo), así como con el distinto perfil profesional y cognitivo de tales componentes de la Comisión.
- Dificultades adicionales tendrá asimismo la Comisión para apartarse de los criterios que vía Informe preceptivo emita la Autoridad Catalana de Protección de Datos en aquellos casos en los que la denegación del acceso se produzca como consecuencia de un límite relacionado con el ejercicio del derecho de protección de datos. Si la Comisión no sigue el criterio de la Autoridad Catalana de Protección de Datos, la resolución que se dicte será con toda seguridad judicializada. Con lo cual los beneficios de este sistema de reclamación previa se perderán por completo. Y si se siguen siempre los criterios de la Autoridad Catalana, la Comisión de Garantías pierde su razón de ser y queda hipotecada por aquella.
- Sorprende, por último, que en este caso la no resolución expresa de la Comisión en los términos establecidos sea considerada como silencio negativo y, por consiguiente, denegatoria, abriendo así los términos para su impugnación ante la jurisdicción contencioso-administrativa.

REGISTRO DE GRUPOS DE INTERESES (Título IV)

Introducción

"El lobby se entiende como cualquier intento de influenciar las decisiones de política pública de manera ordenada y sistematizada" (Transparencia Internacional)

La LTRCAT también se refiere indirectamente a la regulación de los Grupos de Intereses (*lobbies*) como una modalidad específica de la Transparencia. El Preámbulo de la Ley establece, por ejemplo, que la regulación de los grupos de intereses tiene como finalidad “que los ciudadanos puedan identificar las personas que actúen como tales y conocer las relaciones que tienen con la Administración en defensa de intereses concretos”.

"Los lobbies siempre que sean transparentes y no coactivos son un elemento necesario en una democracia" (Berta Barbet, "La función democrática de los lobbies", Politikon <http://Politikon.es>)

La Administración pública de corte continental europeo no tiene tradición de regular los Grupos de Interés, lo que contrasta con los países de tradición anglosajona (especialmente, Estados Unidos: ver la *Lobbying Disclosure Act* de 1995) donde estas regulaciones son comunes. También, como reflejo de estos modelos, la Unión Europea ha ido incorporando determinados instrumentos que permiten el control y la transparencia de los *lobbies* que actúan en el marco de las instituciones comunitarias.

"Las instituciones europeas han adaptado un modelo de interacción pluralista – que entra en tensión con el modelo de muchos Estados miembros, como España, más corporativista- pero que tiene un efecto isomorfa muy fuerte" (Transparencia Internacional: "Una evaluación del lobby en España: Análisis y propuestas")

Si bien es cierto que había algunos precedentes de iniciativas parlamentarias tanto en el Parlamento de Cataluña como más recientemente en las Cortes Generales, tendentes a la necesidad de regular estos Grupos de Intereses, en particular por sus actuaciones en los procesos legislativos (y reglamentarios), así como en los

procedimientos legislativos ante las respectivas instancias parlamentarias, no es menos cierto que **no existe hasta la aprobación de la LTRCAT una regulación legal específica que obligara a inscribirse en un Registro a los Grupos de intereses que actúen ante cualquier Administración Pública o nivel de gobierno de Cataluña.**

El Título IV de la LTRCAT regula, en efecto, un **Registro de grupos de intereses**, pero con unos elementos normativos que harán compleja en todo caso su gestión. En estos momentos solo nos interesa destacar en qué medida esta regulación afecta a los ayuntamientos catalanes (o a las entidades locales, por ser más genéricos en el enfoque).

No cabe duda que esos Registros de Grupos de Intereses si se configuran correctamente, así como cualquier regulación sobre tales organizaciones o personas, tiene una conexión directa con la Transparencia. Así lo han puesto de relieve innumerables informes comparados y algunos elaborados en España, como por ejemplo el documento de Transparencia Internacional *Una evaluación del lobby en España: Análisis y propuestas*.

Pero si lo anterior es cierto, no lo es menos que **esas regulaciones de los lobbies tienen pleno sentido en estructuras gubernamentales de ciertas dimensiones y de notable complejidad, donde las preferencias de la agenda normativa y de políticas públicas pueden afectar a innumerables colectivos, entidades, organizaciones e intereses**. Esto es así, sin duda, cuando el Gobierno de la Generalitat impulsa determinadas políticas o desarrolla una actividad reglamentaria, como también cuando el Parlamento de Cataluña legisla.

SABÍAS QUE

El periodista Juan Francés publicó en 2013 un libro (“;Que vienen los lobbies!”, Destino 2103) donde analiza este problema y pone de relieve que en España no se ha aprobado ni una sola Ley que no haya tenido intervención de grupos de presión para moldear su contenido en función de sus respectivos intereses

También puede haber cruce de intereses y presión por parte de determinadas entidades en Ayuntamientos o entidades locales de dimensiones importantes. Pero el sentido y finalidad de esa regulación puede perder muchos enteros si lo que se pretende es aplicarla a municipios de dimensiones muy pequeñas, pequeñas e, incluso, a municipios medianos. La carga que se les impone tal vez no sea proporcionada en relación con los beneficios que se pretenden obtener con esta

medida. Cabe censurar, por tanto, al legislador catalán que no haya discriminado entre niveles de entidades locales cuando de imponer una medida de estas características se trata.

“La transparencia es una vía de doble sentido: los grupos de interés han de ser transparentes en su actividad. Aquellos que ejerzan la actividad de lobby o traten de influir sobre los poderes públicos han de cumplir un código ético de conducta y las Instituciones deben también serlo en los procesos de toma de decisiones” (APRI, “propuesta de creación del Registro por la Participación y la Transparencia de la Asociación de Profesionales de las Relaciones Institucionales, diciembre, 2013)

Regulación del Registro de Grupos de Interés en la LTRCAT: incidencia sobre las entidades locales

La LTRCAT establece una regulación de los lobbies limitada solo a la creación de un Registro de Grupos de Interés y a la determinación de quienes son las personas, organizaciones, grupos, entidades o plataformas que deben inscribirse. Esa regulación se contiene en los artículos 45 a 53 de la Ley.

Tal como se ha indicado solo nos interesa situar el foco de atención en cómo incide esa decisión normativa de crear Registros de Intereses sobre el ámbito local de gobierno.

Veamos sucintamente algunos de sus impactos y las notas más relevantes de esa regulación:

ELEMENTOS PRINCIPALES DE LA REGULACIÓN DEL REGISTRO DE GRUPOS DE INTERESES Y SUS IMPACTOS SOBRE LOS GOBIERNOS LOCALES:

- Todas las entidades locales han de crear Registros de Grupos de Intereses. Este Registro ha de ser público y disponible a través del régimen de transparencia previsto en la Ley.
- La finalidad de estos Registros es la inscripción y el control “de las personas y organizaciones que trabajen por cuenta propia y participen en la elaboración y aplicación de las políticas públicas en defensa de los intereses de terceras personas u organizaciones” (artículo 45.2)
- En realidad, a través de este Registro de Grupos de Intereses se persigue incluir “todas las actividades llevadas a cabo con la finalidad de influir directa o indirectamente en los procesos de aplicación de las políticas y la toma de decisiones” (artículo 47.3)
- ¿Quiénes han de inscribirse en este Registro? La Ley establece dos grandes ámbitos de organizaciones o personas que deben inscribirse:
 - El primero son las personas y organizaciones que llevan a cabo, en interés de terceros, actividades susceptibles de influir en la elaboración de normas (ordenanzas o reglamentos) y en la elaboración o aplicación de las políticas públicas.
 - El segundo ámbito son las plataformas, redes u otras formas de actividad colectiva que, aunque no tengan personalidad jurídica,

constituyan de hecho una fuente de influencia organizada y lleven a cabo actividades incluidas en el ámbito de aplicación del Registro

- El contenido del Registro establece, por ejemplo, que se deben ordenar por categorías estos grupos y que debe existir un Código de conducta común, así como un sistema de fiscalización y control (artículo 49). Se establecen igualmente las obligaciones de los declarantes.
- Se prevé cuál es el “contenido mínimo del Código de conducta”: nombre, datos y entidad que representa; compromiso de no actuar deshonestamente; compromiso de proporcionar información actualizada; compromiso de no incitar al incumplimiento de la Ley ni del código de conducta de los altos cargos; compromiso de aceptar y cumplir las medidas adoptadas en caso de incumplimiento (artículo 51)
- Asimismo, se regulan una serie de medidas que se aplicarán en caso de incumplimiento.
- Y se establece que “el contenido detallado del código de conducta y el procedimiento de investigación y de tramitación de las denuncias ha de ser regulado por reglamento”

Tampoco procede en estos momentos un detallado análisis de esa regulación. En relación exclusivamente con su incidencia en el ámbito local cabe exponer lo siguiente:

- Ya se ha dicho que no tiene excesivo sentido trasladar esta regulación a todas las entidades locales. Su aplicación práctica será muy escasa, cuando no nula, al menos en buena parte de los Ayuntamientos.
- Sin embargo, la obligación legal existe. Y si no se cumple, cabe preguntarse qué responsabilidades se derivan por ese incumplimiento.
- Además, la tipología de personas y actividades que deben inscribirse en el Registro abre un sinfín de incógnitas. La definición que lleva a cabo el artículo 45.2 se debe completar por lo previsto en el artículo 47.2. Y no hay un trazado homogéneo entre ambas regulaciones. Primará la segunda. Y, por tanto, no solo se deberán inscribir las personas y organizaciones que lleven a cabo esa actividad “de presión o influencia” sobre los gobiernos locales, sino también “las plataformas, redes u otras formas de actividad colectiva” que pretendan ejercer una fuente de influencia. Esta previsión abre la “caja de Pandora”, pues nada más y nada menos que se pretende incorporar al Registro (con la finalidad también de control) esa actividad muchas veces espontánea y

circunstancial o temporal de movimientos sociales que pretendan incidir sobre ámbitos puntuales de la política local. Dará que hablar.

- Sobre el Código de Conducta aplicable a estos Grupos de Intereses hay una regulación un tanto confusa en la Ley. Parece obvio que el Código de Conducta lo ha de aprobar la Administración Pública correspondiente e incorporarlo al Registro, para conocimiento de todas aquellas personas y organizaciones que se inscriban, con la finalidad de que hagan suyo su contenido. Pero la redacción del artículo 51 más que un Código de Conducta lo que está exigiendo es una “declaración responsable” al Grupo de Interés (o persona) que formalice su inscripción. Y para mayor confusión el artículo 53 establece que “el contenido detallado del código de conducta” se determinará reglamentariamente. Lo cual obliga a las Administraciones Locales a aprobar por Reglamento (u Ordenanza) un código de conducta, salvo que pretendan aplicar (algo muy difícil de adaptar a la realidad local) el código de conducta que reglamentariamente apruebe la Generalitat de Cataluña.
- No cabe insistir en exceso que cumplir esas exigencias legales por la mayor parte de los municipios catalanes será difícil cuando no imposible. En todo caso, las entidades supramunicipales (especialmente las Diputaciones, aunque también las Comarcas), así como la Generalitat de Cataluña, deberán dar apoyo explícito para poder implantar esta exigencia legal que excede con mucho a las capacidades y medios técnicos que buena parte de ayuntamientos disponen (ver artículo 94 de la LTRCAT).

BUEN GOBIERNO (TÍTULO V)

Introducción

La noción de Buen Gobierno que utiliza la LTRCAT viene hipotecada o arrastrada por la establecida en la LTR. Como ya se ha expuesto, es una noción equivocada, puesto que el concepto Buen Gobierno incluye a la Transparencia como un elemento más, así como a la Ética Institucional o Pública y a la buena administración. Sin embargo, la LTR configuró un concepto pobre de Buen Gobierno reducido a una dimensión ética de los altos cargos y a una batería exagerada de tipos de infracciones y sanciones (ver, en concreto, el Título II de la LTR).

Ese diseño conceptual ha terminado por contaminar la obra del legislador catalán. Aunque la noción de Buen Gobierno que utiliza la LTRCAT es, tal como se verá, más amplia que la prevista en la LTR, pues extiende su regulación a algunos aspectos que tienen que ver con la Buena Administración y con las tendencias importadas también de la Unión Europea de *better regulation* o de *smart regulation*.

“La verdadera prueba de un buen gobierno es su aptitud y tendencia a producir una buena administración” (El Federalista, LXVIII)

En cualquier caso, la noción de Buen Gobierno hunde sus raíces en la historia. No es precisamente un concepto nuevo. Aunque se hayan redefinido sus contornos en fechas más recientes. Su proyección es interna; esto es, pretende mejorar el funcionamiento del Gobierno y de la Administración Pública en su conjunto, sobre todo mediante herramientas que permitan una Administración Pública más eficiente, éticamente sólida, transparente y, en fin, bien organizada, con un alineamiento correcto entre Política y Gestión.

Tal como se examinará más adelante, el concepto de Buen Gobierno queda subsumido en estos momentos en una noción más amplia y con alcance no solo interno, sino también externo: la Buena Gobernanza. En esta línea, según se dirá, hay que leer de forma integrada las propuestas que lleva a cabo la LTRCAT. Pero de ello nos ocupamos más adelante.

El Título V relativo al “Buen Gobierno” incluye en su ámbito de regulación tres grandes ejes. A saber:

- Código de Conducta de los altos cargos
- Derecho a una Buena Administración y unos servicios públicos de calidad, que se desglosa a su vez en tres ámbitos:
 - Cartas de Servicio
 - Evaluación permanente de los servicios públicos
 - Derecho a hacer propuestas de actuación o mejora de los servicios públicos.
- Mejora de la Calidad normativa

Veamos ahora cómo impacta la regulación sobre Buen Gobierno que diseña la LTRCAT sobre los Ayuntamientos.

Código de Conducta de altos cargos

También la concepción de la LTRCAT sobre esta materia es limitada. Frente a la necesaria apuesta por configurar un Marco o Modelo de Integridad Institucional, que incluya una serie de elementos que después se tratan, la Ley opta solo por incorporar uno de los elementos del Modelo: el Código de Conducta de los altos cargos. No incluye, en principio, ningún otro mecanismo, por ejemplo el sistema de seguimiento y evaluación (Comisión de Ética Pública).

LA ÉTICA NO ES COSMÉTICA:

*"El maquillaje se esfuma al cabo de unas horas, mientras que el carácter se labra día a día, requiere esfuerzo, entrenamiento, tomar decisiones, optar por las cosas que realmente valen y que por eso mismo dan sentido a trabajar en esa dirección (...) Labrarse un buen carácter, un buen *éthos*, es lo más inteligente que puede hacer una persona para aumentar sus posibilidades de llevar a cabo una vida buena, feliz" (Adela Cortina, "Para qué sirve la Ética", p. 45)*

La regulación de esta materia, sin embargo, se mezcla con otras: por ejemplo, con el régimen de incompatibilidades y declaración de actividades y bienes patrimoniales, así como de intereses (artículo 56); y con "la publicidad de las condiciones de acceso" (artículo 57). Detengamos la mirada brevemente en ambas cuestiones.

En primer lugar, no se debería confundir lo que son exigencias legales del estatuto de los representantes locales (que vienen establecidas en la propia legislación local), tales como la declaración de actividades y bienes patrimoniales e intereses, con el Código de Conducta. En este caso se deben definir Valores, Principios y Normas de Conducta a las que deben atenerse los cargos representativos y en su caso los directivos en el ejercicio de sus funciones y cuyo incumplimiento lleva a aparejado no tanto una sanción jurídica como una reprobación moral que, en algunos casos, puede conducir a la dimisión del cargo o a la difusión de ese tipo de actuaciones ajenas a los estándares de conducta institucional previamente establecidos. La LTRCAT mezcla ambos planos e, incluso, extrae sanciones disciplinarias del incumplimiento del Código de Conducta (artículo 77.3 e).

La segunda regla adicional que se incorpora, la prevista en el artículo 57, tiene compleja aplicación al ámbito de gobierno local. De hecho, no está pensada para ser aplicada a los cargos representativos locales, solo lo podría ser al concepto estricto de

“alto cargo” directivo local (titular de órganos directivos, según la legislación local y directivos de entidades instrumentales) que se ha defendido con anterioridad.

En efecto, ese artículo prevé que la Administración Local ha de dar a conocer “los criterios de acuerdo con los cuales se designa a una persona para que ocupe un alto cargo”. Y añade: “A este efecto, han de hacer público el currículum y los méritos profesionales y técnicos de la persona nombrada”.

Ni que decir tiene que esas referencias solo lo son para “altos cargos” directivos locales de designación no para los de carácter representativo, pues carece de sentido que en estos casos (que se proveen por elección y de acuerdo con el principio democrático) se deban hacer públicos “los méritos profesionales y técnicos” de la persona elegida. Tampoco es aplicable a los cargos representativos locales, salvo para los “altos cargos” directivos, lo previsto en el segundo apartado de ese artículo: “Los nombramientos de altos cargos se han de hacer atendiendo a criterios de competencia profesional, entre personas con cualificación y experiencia en puestos de trabajo de responsabilidad en la gestión pública o privada”.

Pero lo más importante de esta regulación tiene que ver con el Código de conducta de “altos cargos” y su aplicación por parte de las entidades locales. Veamos esos impactos.

CÓDIGO DE CONDUCTA DE “ALTOS CARGOS” EN LA LTRCAT Y SU APLICACIÓN A LAS ENTIDADES LOCALES

- Las disposiciones del Código de conducta previstas en la LTRCAT son aplicables a los “altos cargos” locales, en los términos previstos en el artículo 4 de esa Ley (que ya ha sido comentado).
- La LTRCAT establece por Ley una serie de “principios éticos y reglas de conducta” (artículo 55), cuya formulación es muy genérica y traslada en buena parte (aunque con notables ausencias y otra ordenación sistemática) lo dispuesto en la LTR (artículo 26). Algunos de estos principios son:

- Transparencia
- Imparcialidad
- Igualdad de trato
- Gestión adecuada y aplicación de los recursos públicos a la legalidad presupuestaria
- Rendición de cuentas

- Dedicación absoluta al cargo (inaplicable en muchos casos en las entidades locales)
- Ejercicio del cargo en beneficio exclusivo de los intereses públicos
- Etc.

- **Los Gobiernos locales**, cualquiera que sea su dimensión, “**han de elaborar un código de conducta que concrete y desarrolle los principios de actuación**” y establezca otros adicionales, determinando las consecuencias de incumplirlos, “sin perjuicio del régimen sancionador establecido en esta ley”.

Ya se ha puesto de relieve cuáles son algunas de las deficiencias de este marco normativo regulador de los Códigos de Conducta, únicamente subrayemos algún dato adicional.

- **No parece adecuado establecer un mismo Código de Conducta para el ámbito de los representantes locales y los altos cargos de carácter directivo.** Por lo común, los Códigos comparados diferencian nítidamente entre uno y otro colectivo. Ver, al respecto, la última parte de este trabajo (Marco de Integridad Institucional en el seno de un Sistema de Buena Gobernanza Municipal).

Así, el Consejo de Europa estableció en 2002 un Código de Conducta para cargos representativos locales, pero no se hacía extensivo a cargos ejecutivos de carácter directivo. Lo mismo hizo EUDEL, en un Código de Conducta, Buen Gobierno y Compromisos por la Calidad Institucional de la Política Local Vasca, aprobado en la Asamblea Nacional de mayo de 2013.

- Sin duda, la LTRCAT ha tomado como referencia la Administración de la Generalitat donde conviven cargos políticos representativos con funciones ejecutivas de Gobierno (aquellos Consejeros que sean, a su vez, parlamentarios) y los cargos directivos que se encuadran en la noción legal de “alto cargo”. En estos casos sí que es factible llevar a cabo una regulación común.

De hecho, el Gobierno de la Generalitat de Cataluña ya estableció mediante Acuerdo de 19 de noviembre de 2013, un Código de Buenas Prácticas aplicable a los altos cargos de la Administración.

Link: [mhttp://transparencia.gencat.cat/codi_bones_practiques.html](http://transparencia.gencat.cat/codi_bones_practiques.html)

Otra modalidad de Código de Conducta para los niveles superiores de la Administración Pública, es la del “Código Ético y de Conducta de los cargos públicos y del personal eventual de la Administración General e Institucional de Euskadi”. Este Código incluye no solo una detallada regulación de Valores, Principios y Normas de Conducta, sino también un órgano de seguimiento y control (Comisión de Ética).

<http://www.lehendakaritza.ejgv.euskadi.eus/r48-bopv2/es/bopv2/datos/2013/06/1302551a.shtml>

- En todo caso, las entidades locales tienen la obligación legal de aprobar tales Códigos de Conducta. **Salvo en aquellos casos tasados en los que existan “altos cargos directivos” (en los términos ya expuestos), el Código debe tener como destinatarios a los representantes municipales (equipo de gobierno y oposición).** Por tanto, esencialmente, debe ser un Código de la Política (de los políticos) Locales. Y como tal debería ser elaborado por las asociaciones de municipios, sin perjuicio de que posteriormente fuera concretado en algunos detalles por cada Ayuntamiento.
- Ahora bien, **la decisión municipal no solo es la de elaborar un código, sino también la de incorporar esa herramienta dentro de un Marco de Integridad Institucional**, con la creación de un sistema de difusión, procedimientos, seguimiento y evaluación; esto es, con **la configuración de una Comisión de Ética Institucional en cada Ayuntamiento**, debiendo definir si se incorporan a la misma expertos en la materia que puedan resolver algunos problemas o dilemas éticos y ayuden en la aplicación y mejora del propio Código.

En otro orden de cosas se prevé asimismo que las Administraciones locales incluyan en los pliegos de las cláusulas contractuales y en las bases de convocatoria de las subvenciones o ayudas, los principios éticos y de conducta en relación con los cuales han de adecuar su actividad los contratistas y las personas beneficiarias, así como determinar los efectos de un eventual incumplimiento de esos principios. Tarea compleja, sin duda.

Derecho a una buena administración y a unos servicios de calidad

La LTRCAT incorpora como parte del Buen Gobierno una regulación relativa a la Buena Administración (una noción que aparece recogida expresamente en el propio Estatuto de Autonomía de Cataluña de 2006 y en la legislación de desarrollo posterior) y a los servicios públicos de calidad. Como ya hemos visto **esta regulación se proyecta sobre tres ámbitos:**

1) Cartas de servicio

Este es un instrumento que ya tiene largo recorrido en la Administración Pública. Algunos Ayuntamientos y entidades locales ya disponen de tales Cartas de Servicio. Es un instrumento, por tanto, que no representa ninguna innovación, sino la utilización de una herramienta ciertamente algo vieja (se viene hablando de cartas de servicio desde la década de los noventa), aunque es verdad que todavía muchas administraciones locales no la utilizan.

NOTAS CARACTERÍSTICAS DE LA REGULACIÓN DE LAS CARTAS DE SERVICIO EN LA LTRCAT Y SU IMPACTO LOCAL:

- La Administración Pública ha de incluir las cartas de servicio en el marco regulador de los servicios públicos básicos.
- Esas Cartas han de tener un contenido mínimo, que se establece en la Ley (artículo 59.1):
 - Organización y forma de gestión del servicio
 - Identificación responsable
 - Estándares mínimos de calidad del servicio
 - Derechos y deberes usuarios
 - Régimen económico
 - Vías de reclamación utilizables
 - Vías para la obtención de información
- Las Cartas de Servicio tienen, según la LTRCAT, naturaleza reglamentaria. Su contenido obliga a la Administración, usuarios, y puede ser invocada en recursos o reclamaciones.
- Por último se prevé que los consejos comarcas, los municipios de gran población y los consejos de veguería “han de aprobar cartas de los servicios de competencia municipal que gestionen, de acuerdo con lo que determina la legislación de régimen local”

Tampoco la claridad es la nota distintiva de esta regulación. No obstante, **cabe deducir que todos los Ayuntamientos deben aprobar Cartas de Servicio en lo que afecta a los servicios municipales básicos** (cabría entender que solo son los mínimos obligatorios, aunque se podría cuestionar esta interpretación), mientras que **los municipios de gran población (también las comarcas y diputaciones) deberían aprobar cartas de servicio de todos los servicios que afecten a todas sus competencias**. Pero nada parece estar claro en esa regulación citada.

La naturaleza reglamentaria de las Cartas de Servicio obliga a tramitarlas de acuerdo con el procedimiento de elaboración de Ordenanzas y, por tanto, aplicar asimismo los principios y reglas relativos a la mejora de la calidad normativa que después se exponen.

2) Evaluación permanente de servicios públicos (artículo 60)

En este caso la LTRCAT solo se refiere a una evaluación limitada a la consulta de los usuarios a través de encuestas sobre la satisfacción de los servicios prestados. No tiene otro alcance. Lo único es que se deben incorporar los resultados al Portal de Transparencia.

3) Derecho a formular propuesta y sugerencias.

Se prevé un derecho de la ciudadanía a formular propuestas y sugerencias en relación con el funcionamiento de los servicios públicos, así como a que se formulen a través del Portal de Transparencia, debiendo la Administración dar conocimiento de forma anónima de tales propuestas y sugerencias (artículo 61). Se trata de un precepto de contenido más bien declarativo o de principios, aunque establece alguna obligación a las entidades locales.

En todo caso, todos estos instrumentos de “Buena Administración” se deben cumplir por las entidades locales, ya que no conviene olvidar que se establece un régimen de infracciones donde está tipificado como falta grave, aunque con carácter general, el incumplimiento de algunas de las obligaciones establecidas en ese Título IV.

Mejora de la calidad normativa

En línea con las propuestas de la Unión Europea y lo establecido en la LTR, la LTRCAT incide también en la “mejora de la calidad normativa” como uno de los elementos del Buen Gobierno.

Sus principios y reglas (contenidos en los artículos 62 a 64) son también aplicables a las entidades locales (la Ley se refiere también a la potestad reglamentaria).

Y en síntesis se puede traer a colación los elementos más relevantes de esa regulación en su incidencia sobre la normativa local:

- Las iniciativas normativas se han de referir a finalidades o sectores materiales homogéneos y han de ser claras y coherentes con el resto del ordenamiento jurídico (parece vedar las “Ordenanzas ómnibus”)
- La Administración Local en su actividad normativa ha de estar guiada por el principio de simplificación del ordenamiento jurídico.
- La Administración Local deberá elaborar ordenanzas consolidadas de las normas que haya modificado.
- Asimismo, se deberán elaborar memorias de evaluación e impacto de las normas que se vayan a aprobar.
- Se deben incorporar mecanismos de evaluación de la aplicación de las normas aprobadas y verificar el grado de cumplimiento.
- Igualmente, se ha de garantizar la participación ciudadana en la elaboración de las memorias de evaluación e impacto.

GOBIERNO ABIERTO (Título VI)

Introducción

La noción de Gobierno Abierto que emplea la LTRCAT se vincula con la Transparencia, pero no incorpora a esta (a diferencia de otras Leyes autonómicas, por ejemplo en la Comunidad Autónoma de Extremadura) dentro de su ámbito. Se trata, por consiguiente, de una noción también algo estrecha en sus contornos. Su radio de acción se limita a formular una serie de principios que sirven para orientar e impulsar el Gobierno Abierto y asimismo unos vagos principios relativos a la participación ciudadana.

Es un Título en buena parte superfluo, pues obligaciones directas incluye muy pocas y siempre bajo la configuración de principios de actuación. Hay mucho de reiteración sobre lo regulado en otros Títulos de esta Ley.

Por consiguiente, no tiene excesivo interés su análisis detallado, aunque como simple guía de las regulaciones que recoge en relación con el ámbito local de gobierno se pueden destacar los siguientes datos:

- **Se aboga por un diálogo permanente entre Administración y ciudadanía**, lo que puede manifestarse en una suerte de proceso de escucha continua por parte de aquella de las sensibilidades de la ciudadanía.
- **Las decisiones que adopten las administraciones públicas deben tener en cuenta las necesidades y preferencias de los ciudadanos.**
- **Se impulsa la participación y colaboración ciudadana**
- Se reconoce a la Transparencia en la información pública como marco de referencia
- **Se pretende una mejora continua de los servicios públicos, una evaluación permanente de los servicios y una rendición de cuentas** (responsabilidades).
- Los instrumentos y formas de participación se han de incorporar en el Portal de Transparencia
- **El Gobierno abierto implica, por tanto, apertura a la ciudadanía y receptividad de sus propuestas y sugerencias.**

SISTEMA DE GARANTÍAS Y EVALUACIÓN DE LA LEY (Títulos VII y VIII)

Introducción

Muy condicionada también por la LTR, la Ley catalana configura un “sistema de garantías” volcado esencialmente hacia la dimensión sancionadora o de depuración de responsabilidades por las acciones u omisiones que contradigan las obligaciones establecidas en la LTRCAT en su conjunto.

Otra cosa es que ese sistema sea efectivo en su resolución final, no es sus inicios (instar procedimientos sancionadores), pues el modelo descansa en última instancia, al igual que el previsto en la LTR, en que la incoación, tramitación y resolución de los

procedimientos disciplinarios es tarea reservada exclusivamente a los órganos municipales.

A diferencia del modelo estatal, la LTRCAT incorpora un sistema de garantías que se aplica al conjunto de obligaciones establecidas en el propio texto normativo, con excepción de la resolución de reclamaciones del derecho de acceso a la información pública que se reenvía a lo dispuesto en la Ley para la Comisión de Garantías ya analizada.

El sistema de garantías se regula en el Título VII, mientras que la evaluación de la aplicación de la Ley se lleva a cabo en el Título VIII. Por lo que afecta al sistema de garantías, la sistemática de la Ley es muy sencilla: por un lado, se regula el régimen de recursos y reclamaciones; y, por otro, el régimen sancionador.

Pero para abordar correctamente el tratamiento de las cuestiones enunciadas, la sistemática que se seguirá altera en cierta medida la establecida en la Ley. Veamos:

En primer lugar, se tratará del Modelo institucional del Sistema de garantías que establece la Ley, pues es sin duda uno de los puntos relevantes (y probablemente el más endeble en su diseño) de la regulación que examinamos.

En segundo lugar, se abordarán las líneas principales del régimen de reclamaciones y recursos.

Y en tercer plano, se llevará a cabo un breve análisis sobre cómo puede incidir el régimen sancionador en los gobiernos locales.

Solo cabe añadir, frente a lo anterior, que este Sistema de Garantías, como ya se ha dicho, es integral, por tanto despliega sus efectos sobre todo aquello que regula la Ley (Transparencia; Registro de Grupos de Intereses; Buen Gobierno y Gobierno Abierto). Ello, como verá, marca también el alcance ciertamente alambicado que se la ha dado al diseño institucional.

Modelo Institucional de Garantías de la LTRCAT

Aunque ya se han hecho algunas referencias puntuales al modelo fragmentado de garantías que se establece en la LTRCAT en relación con la Transparencia, **cabe ahora centrar mejor el objeto en el análisis del Modelo Institucional de Garantías que establece la LTRCAT en su conjunto**. Un aspecto que, en cierta medida, está regulado

en los Títulos VII y VIII de la Ley, pero que para tener una comprensión cabal del mismo es necesario proyectarse sobre toda o buena parte del texto normativo.

No es fácil identificar todos y cada uno de los mecanismos institucionales que se prevén en la LTRCAT o que pueden derivar de ella, a los efectos de la aplicación de la citada Ley en las Administraciones Locales.

En estos momentos prescindiremos de analizar con detalle los **mecanismos institucionales internos de cada Ayuntamiento para aplicar la LTRCAT** (pues eso dependerá en muchos casos del diseño institucional que haga cada nivel local de gobierno, sobre todo si innova o incorpora elementos adicionales al modelo legal). Pero sucintamente en el ámbito local interno se pueden configurar los siguientes mecanismos:

ALGUNOS MECANISMOS INSTITUCIONALES PARA GARANTIZAR LA APLICABILIDAD DE LA LEY EN LAS ENTIDADES LOCALES

- En el ámbito de la Transparencia (activa y pasiva) se puede crear alguna Comisión interna de Seguimiento, incluso con incorporación de externos.
- Si detenemos la atención en el Derecho de acceso a la información pública es obvio que debe haber una unidad responsable que coordine y gestione esas demandas de información, fijando criterio o resolviendo (elaborando propuestas de resolución) las solicitudes y, en su caso, recursos.
- En la esfera del Registro de Grupos de Interés, se deberá crear tal Registro, elaborar el Código y evaluar su funcionamiento.
- Por lo que afecta al Código de Conducta, también cabe la posibilidad de estructurar una Comisión de Ética, con la posibilidad de adscribir expertos o externos a la organización.
- La aprobación de las Cartas de Servicio exigirá, asimismo, alguna unidad responsable en la materia. Lo mismo cabe decir de la mejora de la calidad normativa (secretaría o servicios jurídicos).
- Las políticas de fomento de la participación ciudadana a través de la Transparencia exigirán funcionamientos transversales.
- Asimismo, la posibilidad de incoar, tramitar y resolver expedientes sancionadores (materia ampliamente regulada en la Ley) exigirá

igualmente definir el procedimiento, sobre todo en lo que pueda afectara a cargos representativos. Tema hartamente delicado.

Pero donde está el auténtico punto de interés en el Sistema de Garantías previsto en la LTRCAT es en la dimensión externa del modelo. En efecto, la Ley se ha inclinado claramente (salvo en lo que respecta al procedimiento sancionador en sentido estricto) por establecer un Sistema Institucional de Garantías que descansa sobre órganos estatutarios o de control, que conforman un conjunto abigarrado que conviene analizar a través del siguiente cuadro:

INSTITUCIÓN Y ÓRGANO	PAPEL EN EL SISTEMA DE GARANTÍAS	ÁMBITO SOBRE EL CUAL SE PROYECTA
Comisión de Garantías del Derecho de Acceso a la Información Pública	<p>1.- Resuelve reclamaciones en materia de derecho de acceso a la información pública</p> <p>2.- Emite informe en relación a los conflictos de atribuciones entre los hipotéticos responsables de cada Administración Local por incumplimiento de la Ley</p>	<p>Derecho de Acceso a la información Pública (Los informes no se acotan en objeto pero cabe entenderlos solo referidos a ese derecho, aunque la redacción del artículo 80.2 parece inclinarse porque pueden resolver cualquier conflicto sobre cualquier ámbito)</p>
Autoridad Catalana de Protección de Datos	<p>1.- Emite Informe en las reclamaciones que tengan por objeto la denegación en el acceso como consecuencia de invocar la protección de datos personales</p> <p>2.- Adopción de medidas de coordinación necesarias con la CGDAIP y con la CAATD para una</p>	<p>Derecho de acceso a la información pública</p>

	aplicación homogénea del derecho de acceso	
Comisión de Acceso, Evaluación y Selección Documental	2.- Adopción de medidas de coordinación necesarias con la CGDAIP y con la ACPD para una aplicación homogénea del derecho de acceso	Derecho de acceso a la información Pública
Síndic de Greuges	<p>1.- Vela por el cumplimiento de las obligaciones contenidas en la Ley, de acuerdo con las funciones atribuidas.</p> <p>2.- Recibe y tramita las quejas en relación con la aplicación de la Ley.</p> <p>3.- Puede instar a los órganos competentes a incoar un procedimiento disciplinario por incumplimiento de las obligaciones de la Ley</p> <p>4.- Lleva a cabo la evaluación el cumplimiento de la Ley en su integridad</p>	Su intervención afecta potencialmente a todas las obligaciones recogidas en la LTRCAT. Aunque debe limitarse al ámbito de funciones propio de la institución, salvo en aquello que le reconoce adicionalmente la Ley (Evaluación)
Oficina Antifraude	<p>1.- Vela por el cumplimiento de las obligaciones contenidas en la Ley, de acuerdo con las funciones atribuidas.</p> <p>2.- Recibe y tramita las quejas en relación con la aplicación de la Ley.</p> <p>3.- Puede instar a los órganos competentes a incoar un procedimiento</p>	Su intervención debe limitarse al control de todas las obligaciones contenidas en la LTRCAT, pero en el ámbito de funciones propio de la institución

	disciplinario por incumplimiento de las obligaciones de la Ley	
Sindicatura de Comptes	<p>1.- Vela por el cumplimiento de las obligaciones contenidas en la Ley, de acuerdo con las funciones atribuidas.</p> <p>2.- Puede instar a los órganos competentes a incoar un procedimiento disciplinario por incumplimiento de las obligaciones de la Ley</p>	Su intervención debe limitarse al control de todas las obligaciones contenidas en la LTRCAT, pero en el ámbito de funciones propio de la institución
Comisión Jurídica Asesora	<p>1.- Emite informe preceptivo en la resolución o archivo del expediente en el procedimiento administrativo sancionador a “cargos electos locales”</p>	Infracciones y sanciones por incumplimiento u omisión de obligaciones previstas en la LTRCAT

No se trata de comentar en detalle el cuadro anterior, pero sí se puede advertir de su mera lectura que el Sistema Institucional de Garantías de la LTRCAT está ciertamente atomizado en varias piezas y desarticulado en su unidad de acción por el innumerable número de instancias que actúan en el mismo (que pueden actuar con funciones complementarias, pero también contradiciéndose en el ejercicio de sus atribuciones). En efecto, intervienen siete instituciones u órganos, con diferente intensidad según los casos.

La regulación de este complejo institucional, además, está dispersa a lo largo del texto legal: artículos 38 a 44 para la Comisión de Garantías, artículos 75, 85, 92 y 93, para el Síndic de Greuges, Sindicatura de Comptes y Oficina Antifraude; así como disposición adicional sexta, por lo que afecta a la ACPD y a la CAATD. También en el

procedimiento sancionador de “cargos electos locales” puede llegar a intervenir la Comisión Jurídica Asesora.

Pero la nota más determinante de este Sistema de Garantías es la complejidad del número de actores institucionales que intervienen en el seguimiento, evaluación, depuración de responsabilidades, resolución de reclamaciones o adopción de medidas correctoras. No se puede obviar que todos estos actores institucionales pueden, en todo momento, fiscalizar de oficio o por medio de denuncia la actuación de la Administración Local, lo que ciertamente convierte a los gobiernos locales en una instancia que puede ser objeto de una suerte de “fuego cruzado”, hipótesis que sobre el papel no cabe descartar.

Es cierto, en cualquier caso, que la actuación de estas instituciones y entidades debe centrarse específicamente en las funciones que les son atribuidas por el ordenamiento jurídico, pero ello tampoco tranquiliza nada la situación objetiva. Veamos cuál es el campo de actuación de cada institución u órgano y cómo interviene en el “sistema de garantías” previsto en la Ley:

- La Comisión de Garantías tiene un objeto de conocimiento muy limitado: las reclamaciones frente a las denegaciones que por parte de las entidades locales se produzcan en el ejercicio del derecho de acceso a la información pública, así como esa función residual de resolver conflictos de responsabilidad en aquellos casos que se le planteen.
- Pero esa función de la Comisión de Garantías está, asimismo, condicionada por el importante papel que se le atribuye a la Autoridad Catalana de Protección de Datos, al tener que emitir preceptivamente Informe previo en aquellos casos en los que la denegación del derecho de acceso se base en el derecho de protección de datos.
- Asimismo, la Autoridad Catalana de Protección de Datos, junto con la Comisión de Acceso, Evaluación y Selección de Documentos, y la Comisión de Garantía, han de adoptar las medidas de coordinación para homogeneizar criterios en sus respectivos ámbitos de actuación en relación con el citado derecho de acceso a la información pública.
- La institución del Síndic de Greuges tiene un papel determinante en el Sistema de Garantías previsto por la LTRCAT, pues no solo se le atribuye en exclusiva la importante función de evaluar anualmente a través de un informe la aplicación de esta Ley y, en particular de la aplicación del sistema

sancionador; sino que, además, vela con carácter general por el cumplimiento de la Ley, recibe quejas y puede instar la incoación de procedimientos sancionadores. Obviamente, en estos últimos casos debe atenerse a las funciones atribuidas por la Ley, pero estas (en cuanto afectan a la totalidad de derechos y a la actuación de las Administraciones Públicas) son muy amplias.

- **La Oficina Antifraude y la Sindicatura de Comptes, asimismo, velan también por el cumplimiento de la ley, en sus respectivos ámbitos de competencia.** La Oficina además puede recibir quejas e incoar procedimientos sancionadores (por ejemplo, en materias tales como contratación, subvenciones, etc.). La Sindicatura de Comptes también puede instar la incoación de esos expedientes sancionadores.
- **No resulta fácil establecer un hilo conductor en un modelo tan fragmentado y complejo de Sistema de Garantías de la Transparencia como el realizado por la LTRCAT.** Cabe presumir que esta decisión, probablemente poco meditada del legislador, tenga consecuencias graves sobre el funcionamiento del sistema en su conjunto. Al menos “anima” a una participación activa de ese complejo institucional, dirigida a funciones de vigilancia y control de las Administración Local, que podrá comprobar cómo el ejercicio de su actividad en el desarrollo de esta Ley se insertará, así, en una suerte de “denso panóptico institucional” a través del cual se podrán observar todas sus actuaciones y dar lugar, en su caso, a la depuración de las responsabilidades pertinentes.

En todo caso, es importante constatar que este sistema de garantías requiere para su plenitud, al menos en materia sancionadora, que la entidad local incoe, tramite y resuelva el correspondiente expediente sancionador. Este es un factor nada menor, como se verá de inmediato.

Sistema de recursos y reclamaciones (Capítulo I del Título VI)

Los artículos 71 a 75 de la LTRCAT regulan el sistema de garantías en lo que afecta a los recursos y reclamaciones. Algunas de esas medidas ya han sido analizadas al hilo del sistema institucional (actuación del Síndic de Greuges, Sindicatura de Comptes y Oficina Antifraude de Cataluña), el resto tiene escaso alcance y sus notas distintivas serían las siguientes:

- Cualquier vulneración de los derechos reconocidos en esta Ley, así como de las omisiones por incumplimiento de las obligaciones imputables a la

Administración, podrá ser objeto de los recursos establecidos en la legislación administrativa.

- Las reclamaciones con relación al derecho de acceso a la información pública se regulan por el régimen jurídico ya analizado del Capítulo IV del Título III de la LTRCAT.
- Se prevé un régimen específico para las reclamaciones contra actuaciones y omisiones de entidades del sector público local.

Régimen sancionador (Capítulo II del Título VII)

Más importancia tiene por su extensión en la regulación legal y por sus hipotéticas consecuencias el régimen sancionador previsto en los artículo 76 y siguientes.

Conviene insistir en el punto relativo a que todo el régimen sancionador, como estableciera en su día la LTR, descansa también en el modelo catalán en los órganos de la entidad local a la que pertenezcan, en su caso, los responsables municipales. Sí que es cierto que la posibilidad de “instar la incoación” de esos procedimientos disciplinarios se multiplica institucionalmente en Cataluña (por el número de órganos facultados para promover esa incoación) en relación con lo que prevé la normativa básica (que la atribuye al Consejo de Transparencia y Buen Gobierno). Pero, la última palabra sobre la incoación y, en su caso, la imposición de sanciones, la tienen los órganos propios de la entidad, de acuerdo con lo que más adelante se expondrá.

Ese régimen sancionador también está muy influenciado por el previsto en la LTR (Título II), pero omite algunos tipos de infracción (por ejemplo, las de carácter económico-financiero) que también serían aplicables a los responsables (altos cargos o funcionarios) de las entidades locales y cuyo control puede descansar (por razones de especialidad funcional) en la Sindicatura de Comptes. Por tanto, al amplio catálogo de infracciones que se regulan en la LTRCAT habría que añadir las previstas en la LTR y no incorporadas en aquella.

Una vez visto el Sistema Institucional de Garantías, el análisis de esta cuestión, por lo que pueda afectar al ámbito local de gobierno, se desplegará en torno a tres ejes:

- Tipología de infracciones
- Tipología de sanciones

- Órganos encargados de incoar, tramitar y resolver los procedimientos sancionadores.

1) Tipología de infracciones

No se trata en estos momentos de llevar a cabo un análisis detenido de los diferentes tipos de infracciones que se prevén en la LTRCAT, pero **sí es oportuno al menos conocer que dentro de la tipología tradicional de las infracciones (muy graves, graves y leves) se incorporan determinados supuestos de actuaciones u omisiones en los que pueden incurrir en responsabilidad los cargos representativos locales, personal directivo o empleados públicos, dependiendo de cuáles sea las normas internas de delimitación de funciones en cada materia.**

Esos tipos de infracciones, en particular las muy graves y graves, se estructuran a su vez por ámbitos de regulación de la LTRCAT. Así las infracciones muy graves se despliegan sobre la materia de transparencia, del derecho de acceso a la información pública y de buen gobierno, mientras que las graves añaden también a las anteriores unos tipos de infracción aplicables al Gobierno Abierto.

Por consiguiente, lo más idóneo es analizar cada caso en concreto para ver si se puede o no subsumir un hecho, actividad u omisión en alguno de los tipos de infracción, lo que nos reenvía a un examen casuístico que aquí no puede ser desarrollado. Pero pongamos algunos ejemplos para visualizar qué consecuencias podrían tener, al menos hipotéticamente, actuaciones u omisiones relacionadas con la aplicación puntual de esta LTRCAT.

EJEMPLOS DE TIPOS DE INFRACCIÓN PREVISTOS EN LA LTRCAT QUE PUEDEN SER APLICADOS A LOS RESPONSABLES MUNICIPALES (O LOCALES)

- Infracciones muy graves:

- | | |
|--|--|
| | <ul style="list-style-type: none"> ○ Sobre la Transparencia: Incumplir los deberes de Publicidad Activa recogidos en la Ley aplicando de manera manifiestamente injustificada los límites ○ Sobre el Derecho de acceso a la información pública: Dar información parcial u omitir información relevante con el objetivo de influir en la formación de la opinión ciudadana |
|--|--|

<ul style="list-style-type: none"> ○ Sobre el Buen Gobierno: Incumplir los principios éticos y las reglas de conducta a las que hace referencia la Ley (artículo 55.2)
<ul style="list-style-type: none"> ● Infracciones graves: <ul style="list-style-type: none"> ○ Sobre la Transparencia: incumplir total o parcialmente los deberes de Publicidad Activa siempre que no sea infracción muy grave. ○ Sobre el Derecho de Acceso a la Información Pública: Desestimar sin motivación el acceso a la información pública (Hay, no obstante, un amplio catálogo de infracciones graves en este ámbito). ○ Sobre el Buen Gobierno: No informar sobre los criterios seguidos o los requisitos para la designación de altos cargos (Hay también un amplio listado de supuestos). ○ Sobre el Gobierno Abierto: No valorar el resultado del proceso participativo en la toma de decisión final.

No deja de ser curioso el detalle con el que se regula esta materia de infracciones a la LTRCAT, lo cual ofrece una dimensión un tanto “negativa” o “represora” de una Ley que sobre todo debería ser capaz de cambiar las mentalidades y el modo de hacer las cosas de las Administraciones Locales.

Sorprende, además, que las infracciones en relación con la Transparencia-Publicidad Activa se califiquen en algún caso como muy graves en la LTRCAT, mientras que en la LTR solo tienen el carácter de graves. Este endurecimiento del “sistema de garantías” no ayudará mucho a la implantación de la Ley, pues presumimos que este régimen sancionador, por lo que seguidamente se dirá, tendrá muy poco recorrido efectivo, si es que tiene alguno.

Pero cuando menos abre la puerta a que se denuncien y, en su caso, se inste la incoación de determinados procedimientos sancionadores, lo cual nunca será grato para los responsables políticos locales, para los directivos o para los mismos empleados públicos que deban asumir algún tipo de responsabilidad en los hechos denunciados.

Conviene, por tanto, que al menos los responsables políticos municipales (o de las respectivas entidades locales) conozcan cuáles son las consecuencias hipotéticas que se pueden producir por la realización de determinados actos u omisiones que tengan que ver con la Transparencia (activa y pasiva), con el Buen Gobierno o con el Gobierno Abierto. Tal vez son demasiados los frentes que se les abren a tales responsables políticos o funcionariales.

Para la determinación de las responsabilidades es clave el artículo 80 de la LTRCAT, pero también todo lo expuesto en el artículo 4, que ya ha sido analizado. Y, en ese sentido, las normas estructurales y organizativas de las entidades locales se antojan necesarias e imprescindibles en este punto, a riesgo en caso contrario de dificultar ese proceso de atribución de responsabilidades y que puedan recaer subsidiariamente en el Alcalde o Presidente.

2) Sanciones

El panel de sanciones que prevé la LTRCAT está asimismo inspirado en la LTR. Conviene advertir que otras leyes de transparencia de Comunidades Autónomas (o proyectos de ley, como por ejemplo los de la Comunidad Autónoma de Euskadi: proyectos de Ley de Administración Pública de Euskadi y de Ley Municipal) no han regulado esta materia. Hubiera sido una decisión prudente y adecuada omitir esa regulación (que, por lo demás, quedó ya muy descafeinada en la LTR), pues su aplicabilidad será relativa (o nula), pero mancha el sentido de la Ley y abre un abanico de posibilidades para que vía denuncia se obligue a actuar a todo ese complejo de actores institucionales descritos.

El tipo de sanciones se estructura o diferencia en dos ámbitos o colectivos: 1) Los “altos cargos” (con determinadas peculiaridades para “los altos cargos electos”); 2) el personal al servicio de la Administración Local. Por eso es muy importante la ubicación en uno u otro ámbito. En el último caso (empleados públicos) la LTRCAT se limita a reenviar a lo que estipule “la legislación de función pública en relación con las faltas disciplinarias”. En el primer caso, “altos cargos”, si que se contiene una batería de tipos de sanciones que traslada en buena medida lo previsto en la LTR.

También se regulan las sanciones aplicables a otras personas por el incumplimiento de las obligaciones establecidas en esta Ley (artículo 84)

TIPOLOGÍA DE SANCIONES QUE SE PUEDEN IMPONER A “LOS ALTOS CARGOS” LOCALES

- Por infracción muy grave:
 - La destitución del cargo (no opera para cargos representativos locales)
 - Multa entre 6.001 y 12.000 euros
 - Pérdida de pensión indemnizatoria que tuviesen derecho en el momento de cese del cargo
 - Inhabilitación para ocupar el cargo durante un período de uno a cinco años (no opera para cargos representativos).
- Por infracción grave:
 - La suspensión del ejercicio del cargo entre tres y seis meses (no opera para cargos representativos)
 - Multa de 600 a 6.000 euros
 - La pérdida o la reducción hasta un cincuenta por ciento de la pensión indemnizatoria que puedan tener derecho.
 - La inhabilitación para ocupar un alto cargo durante un período máximo de un año (no opera para cargos representativos)
- Por infracción leve:
 - La amonestación
 - La declaración de incumplimiento con publicidad

3) Procedimiento sancionador.

Tampoco es momento de detenerse en un análisis detallado de esta cuestión, sino solo poner de relieve las cuestiones más importantes que puedan afectar a la Administración Local en el caso de que se deba incoar, tramitar y resolver un procedimiento sancionador. Las lagunas son muchas y las incógnitas que se abren no escasas. Pero veamos a grandes rasgos qué dice al respecto la LTRCAT.

PROCEDIMIENTO SANCIONADOR A “ALTOS CARGOS” Y PERSONAL DE LA ADMINISTRACIÓN LOCAL SEGÚN LA LTRCAT

- El procedimiento sancionador aplicable es el previsto en la legislación de régimen jurídico y procedimiento de las administraciones públicas.

- En el ámbito local quien debe incoar el procedimiento es el alcalde o presidente de la entidad local. Esa incoación puede ser instada por el Síndic de Greuges, la Sindicatura de Comptes o la Oficina Antifraude. En este caso, si el órgano competente decidiera no incoar el procedimiento sancionador, la resolución debería ser expresa y motivada.
- La instrucción del procedimiento corresponde al órgano que determine la legislación de régimen local, aspecto que planteará no pocas dudas en el caso de instrucción de procedimientos por supuestas infracciones cuya responsabilidad sea de los responsables políticos locales.
- La competencia para resolver tales procedimientos sancionadores en el ámbito local será competencia del pleno si se trata de “altos cargos” y al órgano que corresponda si quien sea responsable tiene la condición de personal al servicio de la administración local.
- En todo caso, si las personas responsables tuvieran la condición de “cargos electos locales” la propuesta de sanción o el archivo del expediente debe ser objeto de informe por parte de la Comisión Jurídica Asesora.

No interesa prestar atención a los innumerables problemas prácticos que esta regulación puede abrir, sobre todo en su aplicación a los “cargos electos locales”, pues aparte del vacío normativo que puede haber para tramitar esos procedimientos sancionadores **no parece muy adecuado atribuir la responsabilidad de dictar la resolución a un órgano de factura claramente política como es el pleno de la entidad local**. Francamente desafortunada la elección, pero es que tratar este tema con la profundidad que lleva a cabo la LTRCAT no conduce a muchas otras opciones alternativas, si se quiere mantener vigente el principio de autonomía local y no realizar interferencias de otros niveles de gobierno sobre una cuestión tan sensible (algo que intentó, por cierto, el Proyecto de Ley de Transparencia del Estado, atribuyendo esas competencias al Ministerio de Hacienda).

La LTRCAT, en su Título VIII atribuye, como ya se ha visto, al Síndic de Greuges la evaluación de la aplicación de la Ley. Este órgano debe establecer los indicadores objetivos para llevar a cabo la tarea evaluadora (cabe duda que en el ámbito de

especialización de esta institución se disponga de personal preparado para tales funciones, lo que obligará a externalizarla o contratar nuevo personal). Esa evaluación debe ser además anual, lo que hacer presumir que buena parte de las energías de la institución se proyecten sobre este nuevo ámbito, pues la complejidad de la tarea es ingente. Asimismo se prevé que tanto las autoridades locales como el personal al servicio de la Administración tienen el deber de colaboración con la citada institución, también en el cumplimiento de estas funciones atribuidas por esta Ley.

OTRAS PREVISIONES DE LA LTRCAT QUE AFECTAN A LAS ENTIDADES LOCALES.

De forma también esquemática y con la finalidad de disponer de una visión integral de los posibles impactos que esta Ley puede tener sobre los gobiernos locales, conviene detener la atención en una serie de puntos:

- **La Administración de la Generalitat tiene, por expresa determinación, legal importantes funciones que cumplir en relación con las entidades locales** y, más en concreto, con los ayuntamientos. Algunas de ellas serían las siguientes:
 - **La Administración de la Generalitat (AG) debe establecer un programa de apoyo a los entes locales**, especialmente dirigido a aquellos que dispongan de menos recursos y capacidad técnica y operativa para aplicar esta ley.
 - **Ese apoyo se debe plasmar en consignaciones presupuestarias** en los Presupuestos de la Generalitat de Catalunya.
 - Asimismo, **la Generalitat puede suscribir convenios con entidades locales supramunicipales y con las asociaciones representativas de los municipios para alcanzar la aplicación de la Ley**. Esta probablemente sea la vía más efectiva para implantar muchas de las obligaciones que se contienen en la LTRCAT, pues por economías de escala parece la solución más razonable, así como para establecer criterios de cierta homogeneidad que, al menos, operen como estándares mínimos que los municipios puedan en su caso mejorar.
 - **Ese apoyo, al menos el tecnológico y organizativo (así como procedural y de asesoramiento)** que debe prestar la

Administración de la Generalitat se debería también vehicular a través del Consorcio de la *Agència Oberta de Catalunya (AOC)*, que dispone del conocimiento experto, la información adecuada y la experiencia suficiente para poder prestar esos servicios de forma efectiva a las entidades locales, mediante una coordinación con las entidades supramunicipales (especialmente con las diputaciones) y, en su caso, con las asociaciones de municipios.

- Asimismo, bajo las espaldas de la AG descansa el importante reto de aprobar, en el plazo de tres meses, **un plan de formación también para “altos cargos” y personal al servicio de las administraciones locales** en relación con las los derechos y las obligaciones contenidas en la LTRCAT. Ese plan se debe hacer en colaboración con las entidades asociativas de los entes locales.
- No cabe duda que una de las tareas más relevantes que tiene la Generalitat de Cataluña es **tener a la plena disposición de las entidades locales (en el plano operativo) el Portal de Transparencia**. En este ámbito se nos antoja crucial también la participación del Consorcio de la AOC, con la finalidad de que, al menos en el campo de la publicidad activa, se puedan ir dando pasos importantes en la dirección correcta.
- **Las Administraciones locales, como así se expone a lo largo de la Ley y se recuerda en la disposición adicional cuarta, deben llevar a cabo “las adaptaciones organizativas, procedimentales y de régimen jurídico” que sean necesarias para ajustar su actividad a lo establecido por la ley “antes que dicha norma entre en vigor”.** Esa obligación se reitera en la disposición final tercera, dos, reconociendo que esa adaptación se ha de hacer de acuerdo con el principio de autonomía organizativa. La LTRCAT impone unas obligaciones muy exigentes en materia de derecho de acceso a la información pública y del resto de cuestiones (cuya entrada en vigor es el 1 de julio de 2015), salvo la publicidad activa (que se difiere, como sabemos, al 1 de enero de 2016), en un momento ciertamente delicado, pues las elecciones municipales se celebran el último domingo del mes de mayo y algunos gobiernos locales no estarán ni constituidos. Los nuevos responsables políticos

deberán asumir las responsabilidades por unas obligaciones que se hayan podido incumplir durante el período anterior (enero-junio), que debería ser aprovechado para llevar a cabo todas las medidas necesarias para el proceso de adaptación organizativa, procedural y de régimen jurídico. No se ha pensado mucho en esta eventualidad cuando se impuso esa fecha de entrada en vigor de la Ley.

- También se prevén una serie de obligaciones dirigidas a las entidades locales en materia “transparencia de la actividad contractual” (disposición adicional octava), ya que esas entidades han de informar al Registro Público de Contratos y la Plataforma de Servicios de Contratación Pública de los contratos formalizados y los que están en licitación o en otras fases contractuales. El Portal de Transparencia ha de facilitar la consulta directa del Registro y de la Plataforma.
- Asimismo, las entidades locales han de informar al Registro de Convenios de la Generalitat de todos los Convenios que suscriban con personas públicas y privadas. También se han de incorporar en el Portal de Transparencia.
- Y sobre la entrada en vigor de la LTRCAT ya nos hemos pronunciado en distintas fases de este trabajo. Únicamente cabe decir que no tiene ningún sentido anticipar la entrada en vigor del derecho de acceso a la información pública (seis meses: el 1 de julio de 2015) frente a la publicidad activa (una año: el 1 de enero de 2016), puesto que esas obligaciones diferidas de transparencia pueden ser objeto de solicitud de información pública a través del derecho de acceso y las entidades locales no podrán reenviar la solicitud de información al Portal de Transparencia o página Web si previamente no han implantado este. Asimismo se ha de tener en cuenta que la entrada en vigor del resto de la Ley y todas las obligaciones derivadas de la misma (Registro de grupos de interés; códigos de conducta de altos cargos; cartas de servicio; etc.) es el 1 de julio de 2015. Las elecciones municipales están por medio y probablemente buena parte de los municipios catalanes lleguen a esa fecha sin los deberes hechos o con las obligaciones legales cumplidas solo muy parcialmente.

II.- SISTEMA DE BUENA GOBERNANZA: MARCO INSTITUCIONAL Y DE GESTIÓN DE LA TRANSPARENCIA EN LOS AYUNTAMIENTOS.

LA BUENA GOBERNANZA MUNICIPAL. ELEMENTOS DE UN SISTEMA APLICADO A LA LTRCAT

Introducción

En esta parte final del trabajo se pretenden afrontar dos cuestiones:

- a) Definir lo que sea un Sistema de Buena Gobernanza y plantear la necesidad de que las obligaciones reconocidas en la LTRCAT se inserten en tal Sistema de forma adecuada, proponiendo algunas soluciones institucionales a ese modelo.
- b) Establecer a grandes rasgos qué elementos deben incorporarse en un Marco de Integridad Institucional y en un Marco Institucional y de Gestión de la Transparencia en los Ayuntamientos.

Esos dos objetivos se engarzan perfectamente con la pretensión de la LTRCAT de desarrollar un modelo de Transparencia que va mucho más allá de lo que inicialmente previó el legislador básico. Aunque con mucho desorden en su tratamiento y con alguna confusión conceptual, lo cierto es que, como venimos analizando, la LTRCAT incorpora algunos de los pilares tradicionales de lo que es un Sistema de Buena Gobernanza, tal como han sido definidos por el Consejo de Europa desde inicios de la primera década del siglo XXI.

No se nos escapa que **deberá ser cada Ayuntamiento (o entidad local) quien defina si se quiere articular de modo efectivo un Sistema de Buena Gobernanza o, al menos, insertar dentro de este todas las acciones relativas a Transparencia, Buen Gobierno y Gobierno Abierto, según se recogen en la Ley, o se prefiere ir a un modelo no integral o desarticulado de tratamiento singular y específico de toda la batería de políticas públicas y de instrumentos que ya hemos visto a lo largo de estas páginas.**

POLÍTICAS PÚBLICAS LOCALES E INSTRUMENTOS QUE SE HAN DE IMPULSAR POR LAS ENTIDADES LOCALES SEGÚN LA LTRCAT

- Política de Transparencia-Publicidad Activa con los impactos organizativos y estructurales que conlleva
- Política de Derecho de Acceso a la Información Pública, con los impactos organizativos, estructurales, procedimentales, etc., que conlleva
- Creación del Registro de Grupos de Interés, dentro de la Política de Transparencia o como algo aislado.
- Aprobación del Código de Conducta de “altos cargos” (que se debería insertar en un Marco de Integridad Institucional, pero no es una exigencia de la Ley)
- Elaboración y aprobación de las Cartas de Servicio.
- Articulación de sistemas de evaluación de los servicios públicos.
- Implantación de procedimientos de propuestas de actuación y mejora y de sugerencias
- Desarrollo de las medidas de mejora de la calidad normativa.
- Apertura de los Portales de Transparencia a la participación y previsión de medidas efectivas para garantizar el Gobierno Abierto.
- Adaptación de los pliegos en materia de contratación administrativa y de las bases de subvenciones en relación con la Transparencia.
- Medidas reguladoras de carácter organizativo en los procedimientos sancionadores en el ámbito local que tengan por objeto responsables políticos

Estas políticas e instrumentos no son más que **un listado inicial y orientativo**, pues se pueden extraer muchos más (al menos instrumentos) de la redacción de la LTRCAT, pero ya nos dan una pista sobre las **opciones que cabe plantearse en cualquier Ayuntamiento: 1) Ordenar todo ese conjunto de Políticas e Instrumentos a través de una Sistema de Buena Gobernanza; 2) O, en su defecto, regular todo ese conjunto de políticas e instrumentos de forma no sistemática e individualizada, sin ninguna concepción integral del modelo.**

La tesis que aquí se mantiene es que, si se tiene voluntad política y criterio técnico, se puede ordenar de forma racional ese conjunto de políticas e instrumentos en un

Sistema de Buena Gobernanza Municipal que gire en relación a tres ejes principalmente.

APLICACIÓN DE LA LTRCAT EN LOS ENTES LOCALES DENTRO DE UN SISTEMA DE BUENA GOBERNANZA

- Marco de Integridad Institucional (Códigos de Conducta, procedimientos y Comisión de Ética Institucional)
- Modelo de Gobierno Abierto:
 - Marco Institucional y de Gestión de la Transparencia
 - Regulación de Grupos de Interés en el marco de la Política de Transparencia
 - Modelo de Colaboración y Participación Ciudadana
- Modelo de Gestión Eficiente y de prestación de servicios de calidad a la ciudadanía.
 - Modelos de Cartas de Servicio
 - Modelo de Evaluación de Servicios Públicos
 - Modelos de Mejora de la Calidad Normativa

En este trabajo no se pueden desarrollar todos y cada uno de estos aspectos, nos detendremos exclusivamente en esbozar la noción de Buena Gobernanza Municipal y cómo cabe entender esa noción en relación con el contenido de la LTRCAT, en particular prestaremos atención solo a dos cuestiones: la primera, unas ideas muy elementales sobre el Marco de Integridad Institucional y, la segunda, un desarrollo algo más detallado sobre cómo se puede construir un Marco Institucional y de Gestión de la Transparencia en los Ayuntamientos.

La noción de Buena Gobernanza Municipal: elementos de un Sistema

Ya se ha expuesto en las páginas anteriores que la noción de “Buen Gobierno” tiene una proyección más interna, mientras que la expresión “Buena Gobernanza” representa una visión ampliada de las estructuras gubernamentales y de la forma de relacionarse la Administración Local con la ciudadanía.

Lo que pretende la Buena Gobernanza no es otra cosa que articular canales de escucha activa y de participación de los ciudadanos en las políticas públicas locales. A través de una serie de instrumentos, entre los que se encuentra la Transparencia en

sus distintas facetas, los Ayuntamientos ponen a disposición de la ciudadanía un amplio abanico de recursos para establecer ese “diálogo permanente” del que habla la propia LTRCAT.

No cabe dudar que, dada la proximidad que tienen los niveles de gobierno ante la ciudadanía, **el ayuntamiento es una estructura institucional idónea para llevar a cabo una política de “Buena Gobernanza”**. El contacto muchas veces epidérmico entre representante político local y ciudadanía permite una interacción mucho más fluida que en otros niveles de gobierno.

Pero también los ayuntamientos disponen de otros muchos recursos o medios para hacer efectivo ese diálogo, entre los que cabe incluir los mecanismos de participación y colaboración ciudadana, así como todos los recursos tecnológicos (Portal de Transparencia, acceso a la información pública, redes sociales, etc.).

“La Gobernanza permite superar las limitaciones y defectos del gobierno tradicional, particularmente cuando una político-técnica y socialmente distante toma decisiones y sitúa al Gobierno en mejores condiciones de cumplir su responsabilidad de dirigir la sociedad por el hecho de movilizar y conjugar las capacidades existentes en la sociedad”(Luís F. Aguilar)

El Consejo de Europa, como también se ha expuesto en las páginas anteriores, terminó incorporando esa noción de Gobernanza a su política institucional sobre los niveles locales de gobierno. En realidad, **a partir de determinados documentos previos, el Consejo de Europa configuró una línea de actuación sobre “Innovación y Nueva Gobernanza”, aún vigente, donde articula cuáles son los ejes de actuación de una Política Local que pretenda reforzar esas instituciones.**

SABÍAS QUÉ

En un importante documento titulado *Sello Europeo de la Innovación y la Buena Gobernanza*, el Consejo de Europa diseñó una Estrategia para los entes locales (Dodecaedro) que descansa sobre los siguientes doce principios:

1. Elecciones, representación y participación.
2. Capacidad de reacción
3. Eficiencia y eficacia
4. Apertura y Transparencia
5. Estado de Derecho (respeto a las normas y decisiones de tribunales)
6. Comportamiento ético
7. Competencias y capacidad de las personas que gobiernen o administren
8. Innovación y espíritu de cambio
9. Sostenibilidad y orientación a largo plazo
10. Gestión financiera sana
11. Derechos humanos, diversidad cultural y cohesión social
12. Obligación de rendición de cuentas

La Gobernanza Local se construye a través de un impulso decidido de todas y cada una de esas dimensiones. Pero, a los efectos del análisis y desarrollo de la LTRCAT en los Ayuntamientos, debe quedar claro que **las obligaciones y retos que la Ley asigna a los municipios se pueden sistematizar correctamente en el marco de una Política de Buena Gobernanza que tenga, como ya se ha visto los tres ejes de actuación citados: Integridad Institucional; Gobierno Abierto y Transparencia; y Eficacia y Eficiencia en la gestión de los servicios públicos.**

La LTRCAT, con distinta intensidad y tal vez de modo un tanto asistemático, aporta elementos para que todas las medidas que deben impulsarse por parte de los Ayuntamientos catalanes en desarrollo de esa Ley, se incardin en dentro de un Sistema integral de Buena Gobernanza Municipal.

LA CONSTRUCCIÓN DE UN MARCO DE INTEGRIDAD INSTITUCIONAL EN LOS GOBIERNOS LOCALES

“La reforma de la gestión pública implica la renovación del discurso de valores que ha fundamentado durante décadas la identidad axiológica de la Administración Pública”

“La Administración Pública contemporánea exige la definición y la interiorización de un discurso ético”(Francisco Longo/Adrià Albareda)

Ya hemos podido comprobar como la LTRCAT obliga a las entidades locales a que elaboren un Código de Conducta de los “altos cargos” de acuerdo con los principios éticos recogidos en la propia Ley, así como para que, en su caso, determinen “las consecuencias de incumplirlo”.

También hemos dicho que esta es una perspectiva limitada o reducida de afrontar el problema de la Ética Institucional. En primer lugar, porque reduce su campo de actuación (lo mismo que hacía la LTR) a los “altos cargos” locales, tal como vienen definidos por la Ley. Segundo, ya que solo prevé la creación de un Código, sin articular un sistema o marco de Integridad Institucional. Y, tercero, puesto que un Código de conducta de representantes políticos locales tiene muy poco que ver con otro que se refiera a cargos directivos, ya sean de la estructura municipal o de sus entes del sector público.

Aquí se defiende la tesis de que, atendiendo a la necesidad objetiva de elaborar ese Código de conducta, debe aprovecharse la coyuntura para impulsar un auténtico Marco de Integridad Institucional en los Ayuntamientos, que extienda su radio de acción, al menos, a los representantes políticos locales y al personal directivos. Y dentro de ese último colectivo se debería diferenciar, al menos en algunos casos, entre las normas de conducta de aquellos cargos representativos que ejerzan competencias ejecutivas de aquellos otros que desarrollan funciones de oposición política.

SABÍAS QUE

En el Código de Conducta, Buen Gobierno y Compromiso por la Calidad Institucional de la Política Local Vasca, se recogen no solo los compromisos y responsabilidades de los miembros de los equipos de gobierno de los Ayuntamientos, sino también los compromisos y responsabilidades institucionales que asumen los miembros de la oposición

http://www.eudel.eus/es/documentos/codigo_de_conducta_y_buen_gobierno

En todo caso, se ha de ser plenamente consciente que un **Modelo de Integridad Institucional en los Gobiernos Locales** es una línea de actuación política que pretende,

así, reforzar el clima ético y la confianza de la ciudadanía en sus instituciones, gobernantes y funcionarios.

Adoptar un Marco de Integridad Institucional requiere, por tanto, una decisión política previa, que no tiene un carácter retórico ni es una decisión neutra, sino que puede tener consecuencias importantes sobre las estructuras y las personas. Las normas de conducta tienen un alto contenido de principios, así como naturaleza moral, pero obligan, también al político local o al directivo. **El cargo representativo local o el directivo deben asumir el compromiso por escrito de cumplir con esos valores, principios y normas de conducta.** Y esa obligación en ocasiones implica que la conducta de tales personas pueda no estar ajustada a tales valores o normas de conducta. En tales casos se deben asumir las consecuencias del incumplimiento.

Existe una cierta tendencia a pretender amortiguar la presión mediática o de la opinión pública ante casos de corrupción o escándalos que afectan al sector público a través de la mera aprobación y difusión mediática ulterior de Códigos de Conducta. Si la aprobación de ese Código se trata de una acción esporádica y sin continuidad (esto es, si no se integra en un Marco Institucional de Integridad), con fines puramente cosméticos, sus efectos pueden resultar nulos e incluso perjudiciales: ya que, en tales casos, multiplicará el escepticismo y la desafección de la ciudadanía.

“Las meras exhortaciones a la integridad moral apenas surtirán efecto si toda la presión y los argumentos de las circunstancias cotidianas actúan en contra. El individuo responde a las condiciones circundantes que le mantienen tal y como ha sido moldeado por ellas, aunque ello suponga ignorar los ideales” (Arland D. Weeks)

Un Modelo de Integridad Institucional, que aglutine una Política de Ética Institucional de un Ayuntamiento, debería tener, al menos, los siguientes elementos:

1. **Un Código Ético y de Conducta** (o varios Códigos, si se despliegan sobre diferentes colectivos) que regule Valores, Principios y Conductas.

2. Establecer, en algunos casos (no en el ámbito de los empleados públicos), un **sistema de aprobación y/o adhesión personal a tales Códigos**.
3. Prever **sistemas de difusión, formación, prevención y fomento de los valores y conductas**, para que se interioricen por sus destinatarios.
4. Establecer **circuitos y procedimientos para canalizar las quejas y asesorar sobre los dilemas éticos** que puedan plantearse.
5. Diseñar y poner en marcha un **Sistema de Impulso y Supervisión (Comisión de Ética, por ejemplo)** del cumplimiento del Código y proponer su mejora continua.
6. Articular un **Sistema de Evaluación del Modelo de Integridad Institucional**.

Los Códigos de Conducta

La LTRCAT se refiere en diferentes pasajes de su articulado a los “Códigos de Conducta”. En estos momentos solo nos interesan aquellas referencias que tienen relación con los Códigos de Conducta de los “altos cargos locales” (representantes locales; titulares de órganos directivos; y órganos de gobierno y persona directivos de entidades del sector público local).

Lo que sí parece obvio, tal como señalábamos antes, es que **un mismo Código de Conducta no puede incluir respuestas para colectivos tan variados**. Sería razonable, al menos, que se configuraran dos tipos distintos de Códigos de conducta o, al menos, que se especificaran determinadas conductas singulares en relación con la diferencia funcional de cada colectivo.

Si se analizan Códigos de carácter comparado, se podrá observar con nitidez que esta es la regla general. Los diferentes Códigos se individualizan en función del tipo de colectivos al que van dirigidos.

Los Códigos de Conducta no son documentos vacíos o de letra muerta. No solo es importante conocerlos, sino mucho más, como expuso Victoria Camps, “internalizar” sus mensajes y hacerlos propios; modular la conducta de acuerdo con las exigencias institucionales.

Los Códigos de Conducta (también llamados Códigos Éticos) de las Instituciones Públicas tienen como función principal la identificación y definición de Valores (o, en su caso, también Principios) y Normas de Conducta que deberán seguir las personas que desarrollan su actividad en tales organizaciones (por ejemplo, los políticos locales o el personal directivo).

La identificación de los Valores es la primera tarea a la hora de redactar un Código. Es recomendable que sus destinatarios participen activamente en el proceso de identificación de tales Valores o Principios. Los Valores de cada nivel de gobierno no tienen por qué ser los mismos y los de cada colectivo diferente tampoco, aunque puedan existir coincidencias.

SABÍAS QUE,

en la esfera de la Función Pública británica, el *Civil Service Code* (esto es, el Código de Conducta, se estructura solo en torno a cuatro Valores:

INTEGRIDAD	HONESTIDAD
OBJETIVIDAD	IMPARCIALIDAD

Si observamos, en cambio, cuáles son los Principios (pues así se denominan) que deben presidir la actuación de unos cargos políticos gubernamentales (por ejemplo, en el Código Ministerial también británico de 2010: (*"Ministerial Code Cabinet Office 2010"*), se podrán identificar algunas diferencias notables.

DESINTERÉS
INTEGRIDAD
OBJETIVIDAD
RENDICIÓN DE CUENTAS
SINCERIDAD
HONESTIDAD
LIDERAZGO

Las diferencias no son solo de enunciado (Valores o Principios), sino que, tal como decíamos, están estrechamente relacionadas con la función. Un político local, por ejemplo, debería adecuar sus conductas mucho más a esos principios enunciados en el caso de los miembros del Gobierno del Reino Unido. La Imparcialidad no es algo, por ejemplo, que se pueda predicar de un político local y sí un valor que debe inspirar la actuación de los empleados públicos.

Sobre aquellos Valores o Principios previamente identificados son a partir de los cuales se encuadrarán las distintas Normas de Conducta. Este es uno de los puntos cruciales, pues tales normas fijan los estándares mínimos de cumplimiento en el ejercicio de la actividad política y, en su caso, las prohibiciones que cualquier miembro (representante político, por ejemplo) de la institución debe respetar.

En esa línea expuesta anteriormente es en la que se debe enmarcar cualquier Política de Integridad Institucional o de aprobación de Códigos Éticos y de Conducta en los Gobiernos Locales. **La LTRCAT no aboga por impulsar este Marco de Integridad Institucional pero tampoco lo prohíbe, siendo una lectura adecuada a los objetivos de una institución local promoverlo.**

La credibilidad de la ciudadanía frente a soluciones cosméticas, formales o falsas, está prácticamente agotada. Se impone, por consiguiente, una política audaz, rigurosa, seria y constante (la ética es un proceso de mejora continua), de Integridad Institucional en los gobiernos locales. Solo así se podrá obtener ese reforzamiento en la confianza ciudadana. Un intangible difícil de alcanzar y fácil de perder.

MARCO INSTITUCIONAL Y DE GESTIÓN DE LA TRANSPARENCIA

Introducción

La LTRCAT regula la Transparencia desde distintos ángulos, aunque aplica un concepto limitado, tal como se ha visto. Los retos que tienen los Ayuntamientos en materia de Transparencia se despliegan sobre distintos ámbitos en los que directa o indirectamente se pueden ver involucrados.

ÁMBITOS DE AFECTACIÓN DE LA TRANSPARENCIA

- Publicidad Activa
- Transparencia “pasiva”: Derecho de acceso a la información pública
- Transparencia colaborativa y participación (Gobierno Abierto)
- Pliegos de Contratación administrativa y Bases de Subvenciones
- Registro de Grupos de Interés (Transparencia sobre lobbies)
- Transparencia como principio ético y de conducta de los “altos cargos”.
- Transparencia de personas físicas y jurídicas que ejercen funciones públicas o llevan a cabo actividades calificadas legalmente como de servicios de interés general o universal.
- Transparencia del resto de contratistas con el sector público.
- Transparencia de quienes perciban subvenciones en las cuantías establecidas en la Ley.

La LTRCAT, por tanto, despliega un número determinado de obligaciones y regula una serie de materias que impactan necesariamente sobre la actividad del gobierno local.

No cabe duda que el mandato 2015-2019 de los gobiernos locales va a estar influido directamente por la puesta en marcha de la Política de Transparencia en los Ayuntamientos. Esa Política se debe impulsar desde las estructuras de gobierno local, pero debe ser desarrollada a través de la organización municipal y de sus propios empleados públicos.

En la línea, por tanto, de construir una Política Municipal de Transparencia se configuran en este trabajo dos herramientas básicas para impulsarla: a) Por un lado, la construcción de un Marco Institucional de Transparencia; y b) Por otro, la elaboración de un Marco de Gestión de la Transparencia. Ambos planos dependen uno del otro,

son complementarios: el Marco Institucional dibuja las líneas básicas del Modelo, mientras que el Marco de Gestión identifica cuáles son los retos que las estructuras administrativas habrán de asumir para llevar a cabo esa Política de Transparencia de forma eficiente y sostenida.

El Marco Institucional de la Transparencia Municipal: elementos sustantivos

MARCO INSTITUCIONAL DE LA TRANSPARENCIA EN LOS AYUNTAMIENTOS SEGÚN LA LTRCAT	
• Diseño de un Sistema de Publicidad Activa	<ul style="list-style-type: none">○ Incorporación al Portal de Transparencia de la Generalitat.○ Creación o no de un Portal propio.○ Sistema de evaluación interno de la Publicidad Activa○ Definición de responsabilidades en esta materia
• Articulación de un Modelo de Acceso a la Información Pública	<ul style="list-style-type: none">○ Incorporación del Modelo de Acceso al Portal de Transparencia○ Definición de las interconexiones entre Publicidad Activa y Derecho de Acceso a la Información Pública.○ Sistema de evaluación interno de la Transparencia pasiva○ Definición de responsabilidades en esta materia
• Creación, en el marco de una Política de Transparencia, de un Registro de Grupos de Intereses:	<ul style="list-style-type: none">○ Creación del Registro○ Definición del Código de Conducta○ Sistema de evaluación
• Gobierno Abierto y Transparencia:	<ul style="list-style-type: none">○ Portal de Transparencia y Participación Ciudadana
• Códigos de Conducta de altos cargos y Transparencia	
• Ordenanza de Transparencia	

<ul style="list-style-type: none"> ○ Definición de tipo de Ordenanza: de Buena Gobernanza y Transparencia o solo de Transparencia. ○ Contenidos adecuados a las necesidades y circunstancias organizativas de cada ayuntamiento ○ Estructuras organizativas de la Transparencia Municipal ○ Definición de responsabilidades y circuitos o procedimientos ○ Medidas de fomento y desarrollo de la Transparencia en la organización ○ Creación de un órgano de control interno y evaluación de las políticas de Transparencia
<ul style="list-style-type: none"> ● Sistema de control externo de la Transparencia Municipal:
<ul style="list-style-type: none"> ○ Comisión de Garantía ○ Autoridad Catalana de Protección de Datos ○ Comisión de Acceso, Evaluación y Selección Documental ○ Síndic de Greuges ○ Oficina Antifraude ○ Sindicatura de Comptes ○ Comisión Jurídica Asesora (sanciones a cargos locales representativos en temas de transparencia)

Este Marco Institucional descrito es puramente orientativo. Obviamente se puede desarrollar más en algunos puntos y se puede asimismo limitar mucho en su alcance, dependiendo del tipo y dimensiones de los municipios. Es obvio que en un ayuntamiento pequeño o mediano no se creará Portal de Transparencia, insertando solo los datos en el Portal de la Generalitat. Asimismo, en este tipo de municipios los circuitos internos serán muy sencillos, tanto en lo que afecta a publicidad activa como sobre todo en el ejercicio del derecho de acceso a la información pública.

La creación del Registro de Grupos de Intereses es obligación de todos los municipios, pero carece prácticamente de sentido en los municipios pequeños. Del mismo modo la elaboración de Ordenanzas de Transparencia debe valorarse en cada municipio. Debe decidirse, en primer lugar, si se aprueba una Ordenanza solo de Transparencia o se inserta esta en una Ordenanza de Buena Gobernanza y Transparencia, que acoja buena parte de los elementos contenidos en la LTRCAT. Lo más sencillo es elaborar una Ordenanza de Transparencia, pero integrarla dentro de un Sistema de Gobernanza, que se elabore como Plan de Actuación con carácter previo.

El valor añadido que tienen estas Ordenanzas de Transparencia es cubrir las referencias que en la LTRCAT se hacen al “reglamento” (en diferentes ámbitos materiales, como se ha visto) y, en especial, diseñar un modelo organizativo de Transparencia y definir las responsabilidades de cada órgano al respecto.

Se pueden regular más cosas en tal Ordenanza como el sistema de evaluación, la creación de órganos de control o seguimiento internos, así como determinadas cuestiones técnicas: acceso electrónico, expedientes electrónicos, expedición de información pública, etc. **Se desaconseja reproducir preceptos de la legislación básica o de la LTRCAT, en especial toda la regulación de publicidad activa o del derecho de acceso a la información pública, como hacen algunas Ordenanzas-Tipo que se están proponiendo desde distintas entidades.**

El Marco Institucional de la Gestión de la Transparencia Municipal

MARCO DE GESTIÓN DE LA TRANSPARENCIA MUNICIPAL

1. Publicidad Activa

- a. Diseño, en su caso, de la Página Web o del Portal de Transparencia Municipal.
- b. Incorporar la información pública de forma clara, estructurada y reutilizable, que tenga acceso fácil. Diseño de formatos de la información pública (gráficos, cuadros, esquemas, dibujos, videos, etc.).
- c. Garantizar la interoperabilidad del sistema y la gestión de documentos.
- d. Incluir el Registro de grupos de interés y los canales y procedimientos de participación.
- e. Vehicular el acceso directo al Portal de Transparencia de la Generalitat de Cataluña.
- f. Cumplir las recomendaciones de accesibilidad para personas discapacitadas.
- g. Establecer un sistema de indicadores objetivos para evaluar el cumplimiento de las obligaciones de transparencia.

- h. Cumplir fielmente las obligaciones mínimas de transparencia establecidas en la LTRCAT o las que se impongan por otras leyes o por Ordenanza
- i. Facilitar la información pública en formato reutilizable
- j. Establecer, en su caso, condiciones y modalidades de reutilización de la información

2. Transparencia “pasiva”: derecho de acceso a la información pública

- a. Definición del sistema de acceso electrónico: modalidad. Tema crítico (reglamento)
- b. Modelo normalizado de solicitud electrónica
- c. Determinación de un proceso-tipo de gestión de las solicitudes de acceso a la información pública.
- d. Articulación de un sistema integrado de gestión de documentos
- e. Elaboración de protocolos (y adecuación permanente) sobre invocación de límites generales para el acceso a la información pública
- f. Elaboración de protocolos (y adecuación permanente) sobre invocación del límite derivado de la protección de datos personales. Alcance de los criterios de ponderación.
- g. Determinación de supuestos de disociación de datos o de entrega parcial de la documentación solicitada.
- h. Identificación de unidades responsables y de coordinación en materia de acceso a la información pública: Modelo centralizado versus modelo descentralizado (ventajas e inconvenientes).
- i. Elaboración de protocolos sobre solicitudes imprecisas y sobre reenvío (derivación) de las solicitudes a las administraciones competentes.
- j. Elaboración de protocolos sobre el alcance de las causas de inadmisión.
- k. Definición de los órganos competentes para resolver, tanto en la entidad matriz como en los entes instrumentales.
- l. Actuaciones en los supuestos de demanda de información como consecuencia del silencio positivo.

- m. Criterios de contraprestación económica en los casos de expedición de copias (determinación del coste de la operación: costes directos e indirectos).
- n. Estrategias procesales y sustantivas en las reclamaciones o recursos en materia de derecho de acceso a la información pública.
- o. Establecimiento de Indicadores de gestión y evaluación del derecho de acceso.
- p. Configuración de una Memoria anual.

3. Medidas estructurales y organizativas

- a. Establecimiento de las estructuras u órganos responsables en materia de transparencia (en todas sus dimensiones: activa, pasiva, grupos de intereses, etc.).
- b. Definición en el Cartapacio municipal o en los organigramas de tales estructuras, salvo que se incorporen en la propia Ordenanza.
- c. Inversión en el ámbito de los expedientes electrónicos y la consolidación de la Administración electrónica.
- d. Medidas tecnológicas: interoperabilidad, sistemas integrados de gestión documental, Portal de Transparencia, etc.
- e. Determinación de los circuitos procedimentales de información pública para atender en los plazos marcados en la normativa las demandas o solicitudes. Establecimiento de flujogramas y sistemas de seguimiento (alertas).
- f. Creación del Registro de grupos de interés, definición del código de conducta y determinación del procedimiento de control y tramitación de denuncias. Protocolo de supuestos de incumplimiento.
- g. Articulación de la participación ciudadana con la Transparencia tanto activa como pasiva. Diferenciar derecho de acceso y sugerencias o propuestas.

4. Medidas transversales

- a. Medidas de sensibilización sobre la política de transparencia dirigidas a los responsables políticos, directivos y empleados públicos.

- b. Programas de formación general: cambio de cultura organizativa y del modo de trabajar en las organizaciones públicas.
- c. Programas de formación específica en el ámbito tecnológico y de diseño del Portal de Transparencia.
- d. Programas de fortalecimiento de competencias en el área jurídica en relación con la Transparencia (esencialmente, pasiva; pero no solo).
- e. Modelos de publicidad de las condiciones de acceso de los altos cargos directivos locales (solo en determinadas entidades)
- f. Elaboración de Guías, Manuales, Protocolos y documentos para orientar e impulsar la Política de Transparencia Municipal.
- g. Elaborar Guías de Acceso a la Información Pública (trabajo pedagógico sobre su finalidad institucional y su correcto uso) y del Gobierno Abierto para la ciudadanía y las entidades.
- h. Difusión de la Transparencia en los Grupos de Interés en el ámbito municipal en un sentido constructivo.

También se recogen en este amplio listado una serie de impactos que la Política de Transparencia tiene sobre los Ayuntamientos, estableciéndose un catálogo de posibles medidas que se han de adoptar desde el punto de vista de la gestión del modelo. No son más que un carácter orientativo y se deben adecuar a cada organización municipal. Probablemente, en las administraciones locales más complejas este tipo de medidas se deberán desplegar en distintos ámbitos, mientras que en los municipios de pequeño o mediano tamaño algunas de estas medidas serán fácilmente prescindibles.

Pero hay una serie de medidas críticas que, en todo caso, se deben cumplir. Si no lo pueden hacer los propios ayuntamientos (como así será en buena parte de los casos), deberán ser las diputaciones o las comarcas quienes provean de tales apoyos a los gobiernos locales (prestarles asistencia técnica y cooperación en la gestión de tales recursos). Ello es particularmente visible en los terrenos de la publicidad activa y, sobre todo, en la tramitación de las solicitudes de información pública. En muchos casos, todos esos protocolos que se recogen en ese listado deberían ser elaborados por las entidades supramunicipales o por las asociaciones de municipios.

Bien se puede advertir que queda un largo camino por delante. La puesta en marcha de esta compleja Ley introduce una presión muy fuerte sobre los gobiernos locales

catalanes. Probablemente se tardarán varios años en lograr su cumplimiento. Pero no cabe duda que se debe empezar cuanto antes a construir ese Sistema de Buena Gobernanza Municipal (o de Gobernanza inteligente) que englobe todas y cada una de las piezas del puzzle antes descritas. **El fortalecimiento de las instituciones locales y de la confianza de la ciudadanía en ellas está en juego en todo este largo y complejo proceso. No hay tiempo que perder.**