



Associació
Catalana
de Municipis

Bona governança i transparència municipal

Guia

per a la implantació als ajuntaments
de la Llei del Parlament de Catalunya 19/2014,
de 31 de desembre

RAFAEL JIMÉNEZ ASENSIO

Catedràtic de Dret Constitucional

Barcelona, 12 de febrer 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)

Índex

Presentació i objecte del document	5
1.- Elements clau de la llei catalana de transparència	7
Introducció	8
Disposicions generals	10
La transparència com a "publicitat activa" (títol II ltrcat)	15
Dret d'accés a la informació pública (títol III)	19
Registre de grups d'interessos (títol IV)	26
Bon govern (títol V)	29
Govern obert (títol VI)	32
Sistema de garanties i avaluació de la llei (títols VII i VIII)	33
Altres previsions de l'ltrcat que afecten les entitats locals	38
2.- Sistema de bona governança: marc institucional i de gestió de la transparència als ajuntaments.	41
La bona governança municipal. elements d'un sistema aplicat a l'ltrcat	42
La construcció d'un marc d'integritat institucional als governs locals	44
Marc institucional i de gestió de la transparència	46

Presentació i objecte del document

El Parlament de Catalunya, a partir d'una iniciativa en el marc de l'"Escó 136" articulada mitjançant Proposició de llei i elaborada en un prolongat tràmit de més de dos anys, va aprovar a finals del mes de desembre de 2014 un text normatiu d'indubtable transcendència per a les entitats locals catalanes i, més concretament, per als ajuntaments: la Llei 19/2014, de 29 de desembre, de transparència, accés a la informació pública i bon govern.

Una Llei, tal com es veurà, amb un contingut bastant més ampli del que es pot presumir a partir de l'enunciat de la mateixa. Una Llei que introdueix una amplíssima bateria d'obligacions per a les administracions locals, moltes d'aquestes exigents i sens dubte representarà un enorme repte per a aquest tipus d'entitats, més encara en un moment molt complex com és el final d'un mandat i l'inici del següent.

En aquest punt el legislador potser ha prescindit (o no ha considerat) la importància que té el fet de plantejar una mesura legislativa d'aquest calat precisament en un temps tan delicat com és el final d'un dur mandat local, com aquest 2011-2015, en el qual la contenció pressupostària com a conseqüència del procés de consolidació fiscal ha estat la pauta dominant. Els recursos no abunden en aquest període i aquesta Llei requereix necessàriament esmerçar un bon nombre de mitjans personals i financers per poder desenvolupar-la de forma adequada en els municipis.

En tot cas, els reptes que obre aquesta Llei per al món local no es poden minimitzar: es despleguen sobre l'estructura política o de govern de les entitats locals, afecta de ple a

la direcció pública i a l'organització administrativa, també afecta plenament al personal al servei de les administracions locals, impacta sobre els procediments i formes de gestió de les polítiques públiques, així com té conseqüències de primer ordre en relació amb els recursos tecnològics i amb la configuració d'un govern local configurat en clau de governança intel·ligent des del punt de vista d'obertura a la participació i col·laboració ciutadanes. Al cap i a la fi, imposa a mitjà termini un canvi radical i profund de la cultura política i organitzativa dels ajuntaments.

Aquest document té una doble finalitat:

1. Exposar en termes senzills les claus per comprendre i aplicar als ajuntaments, tant des d'una perspectiva política com tècnica, la Llei 19/2014, de 29 de desembre, de transparència, accés a la informació i bon govern (LTRCAT).
2. Elaborar un llistat de reptes mediats i immediats oberts per aquest nou marc normatiu en els Ajuntaments dins d'un Sistema de Bona Governança i, més en concret, definir el Marc Institucional, així com les línies bàsiques del Model de Gestió de la Transparència Municipal.

Objectius Document:

- Claus comprensió LTRCAT i els seus impactes sobre els ajuntaments
- Identificar reptes mediats i immediats per als ajuntaments del nou marc normatiu
- Definir les línies bàsiques del Model Institucional i de Transparència dels Ajuntaments, en el marc d'un Sistema de Bona Governança

1.- Elements clau de la llei catalana de transparència

INTRODUCCIÓ

L'LTRCAT és, tal com es deia, un text normatiu d'indubtable importància. Després de la publicació de la Llei 19/2013, de 9 de desembre, de Transparència, accés a la informació pública i bon govern (LTR), la qual constitueix el marc normatiu bàsic estatal i l'estàndard mínim de transparència (publicitat activa) que han de complir les administracions públiques i altres entitats vinculades o dependents d'aquestes, així com després de l'aplicabilitat diferida en el temps d'algunes d'aquestes previsions recollides a l'LTR per a determinats nivells de govern (autonòmics i locals), era imprescindible el fet que les administracions públiques catalanes (i entre elles les entitats locals) tinguessin un marc normatiu propi que regulés la Transparència. Això és el que fa l'esmentada l'LTRCAT.

Des d'una visió governamental, la política de transparència tindria tres objectius essencials:

- 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 obstant això, l'LTRCAT no només regula la Transparència, sinó que afegeix moltes qüestions, ja que introdueix un conjunt de reptes immediats i mediats als nivells locals de govern sobre àmbits que excedeixen de llarg l'àmbit de la Transparència en sentit ampli.

L'LTRCAT és un text normatiu molt important per als ajuntaments

Regula la Transparència-Publicitat Activa, el Dret d'Accés a la Informació Pública i el Bon Govern.

Però, a més, regula altres qüestions: per exemple, Registre de grups d'interès (amb vinculacions amb la Transparència), Cartes de Serveis, Codis Ètics i de bona conducta; Govern Obert i participació ciutadana

Enunciat de la Llei

L'enunciat de la Llei no identifica exactament el seu contingut. Trasllada de forma mimètica l'enunciat de l'LTR estatal, la qual cosa, com es veurà, no és una opció correcta.

L'LTRCAT no només regula la Transparència, el dret d'accés a la informació pública i el bon govern, sinó moltes altres

qüestions; unes relacionades amb la transparència i unes altres no tant.

Així mateix, l'LTRCAT, igual que ja fes l'LTR, diferencia al seu enunciat "transparència" i "dret d'accés a la informació pública", quan el dret d'accés a la informació pública és una modalitat de la Transparència, també denominada com a "transparència passiva".

Igualment, la llei catalana importa una noció estreta de bon govern, ja imposat en la mateixa Llei estatal i limita la seva aplicabilitat a un sistema de principis ètics i de conducta dels "alts càrrecs", tot i que la Llei catalana afegeix alguns elements més a aquesta dimensió del bon govern (cartes de servei, avaluació de serveis i millora en la qualitat normativa).

L'enunciat de l'LTRCAT no és descriptiu del seu contingut: resulta imprecís (en diferenciar "transparència" i "dret d'accés a la informació pública"), utilitza una noció de "bon govern" limitada, però més àmplia que la Llei estatal, i omet moltes qüestions que regula.

Idees-força del preàmbul

L'LTRCAT incorpora una sèrie d'idees-força al preàmbul que poden ajudar a comprendre l'abast de les decisions contingudes en la norma i els motius pels quals el legislador ha optat per inserir en aquest text legal algunes qüestions que, només mediatament, es relacionen amb la Transparència. Vegem:

L'LTRCAT té una sèrie de finalitats:

- Informar la ciutadania sobre la presa de decisions, activitat i gestió de les administracions públiques.
- Impulsar la qualitat democràtica de les institucions.
- Desenvolupar la idea de Govern Obert a través dels mitjans electrònics.
- Garantir una major col·laboració i participació dels ciutadans en les polítiques públiques.
- Arbitrar mecanismes de garantia per a l'efectivitat de la Llei en el seu conjunt.
- Millorar el sistema de rendició de comptes i de responsabilitat per part dels diferents nivells de govern
- Reforçar la confiança dels ciutadans en les seves institucions

• Partim del criteri pel qual els poders públics han de retre comptes davant la ciutadania per la seva activitat i gestió, en el marc de la responsabilitat política i administrativa.

- La qualitat democràtica de les institucions obliga a difondre per a coneixement general (de la ciutadania i les seves entitats) les dades i la informació que tinguin disponible en el seu poder i siguin determinants per a la presa de decisions, amb la finalitat que puguin ser avaluades pels ciutadans.
- El Govern Obert i, en concret, els mitjans electrònics són una finestra d'oportunitat per reforçar l'accés a la informació pública per part dels ciutadans, així com una major participació en el procés de presa de decisions.
- La Llei no només pretén establir aquests sistemes d'accés, sinó que a més incorpora un conjunt de mecanismes de garantia, a través dels quals pretén l'efectivitat de les previsions de la norma i evitar la seva transformació en "mers principis programàtics".
- La determinació de l'àmbit d'aplicació de la Llei s'estén més enllà del que estableix l'LTR, ja que amplia el seu àmbit d'aplicació a les "persones privades" en els termes establerts per la Llei.
- El concepte de Transparència pel qual opta la Llei catalana és reduït en el seu abast: la transparència com una obligació a càrrec de l'Administració que ha de facilitar "de manera proactiva" informació pública, sense que aquesta li sigui sol·licitada. S'opta per exigir uns continguts molt amplis. La creació del Portal de Transparència es duu a terme de forma centralitzada: ha d'integrar la informació de totes les administracions públiques.
- L'accés a la informació pública es configura com a "un dret subjectiu", basat en un concepte d'"informació pública" molt Els seus límits han de ser interpretats restrictivament. I s'estableix com a regla general el "silenci positiu" davant qualsevol demanda d'accés no atesa en els terminis estipulats en la norma.

El disseny de la Comissió de Garanties del Dret d'Accés a la Informació Pública opta per un model d'òrgan col·legiat i limitat en el seu coneixement a la denegació o restricció de l'exercici d'aquest dret. No és, pròpiament parlant, una "Agència de Transparència"

- El sistema de garanties del dret d'accés a la informació pública s'articula al voltant d'una Comissió de Garantia per resoldre les reclamacions plantejades quant a la denegació d'aquest accés. La seva funció principal és "configurar una línia doctrinal sobre aplicació dels límits que poden excloure o restringir el dret d'accés". Les seves decisions podran adoptar la forma de resolució o d'acord de mediació.
- Es crea un Registre de grups d'interès, vinculat amb la Política de transparència (amb la qual, sens dubte, té connexions importants), la funció principal és "donar coneixement públic

de les persones que realitzen l'activitat d'influència o intermediació" davant els diferents nivells de govern.

La noció de Bon Govern utilitzada per l'LTRCAT, tot i ser més àmplia que la prevista a l'LTR, és limitada en el seu abast. Segons el Consell d'Europa, dins de la Bona Governança (i abans del Bon Govern) s'inclou la Transparència. No són conceptes separats o distants.

- Es regula el Bon Govern, amb diverses dimensions. La primera és l'establiment per Llei d'una sèrie de principis que s'han de plasmar després en Codis ètics i de bona conducta dels "alts càrrecs". S'adopten després un conjunt de mesures que tenen per objecte garantir uns serveis mínims de qualitat (amb l'establiment dels estàndards mínims de qualitat dels serveis) i una bona administració. En aquesta línia s'enquaden l'aprovació de cartes de servei, l'establiment d'un sistema d'avaluació permanent dels serveis públics i determinades mesures de simplificació normativa.
- Així mateix, s'incorpora a la Llei una regulació de "Govern obert", però es limita a recollir alguns principis d'actuació amb l'objecte d'establir un sistema de gestió que faci possible un diàleg permanent entre l'Administració i els ciutadans. La col·laboració i participació ciutadanes, a través també de mitjans electrònics, són els vehicles que han de fomentar aquest Govern Obert.

A l'LTRCAT s'ha de diferenciar entre la garantia del dret d'accés a la informació pública, la qual li correspon a la Comissió de Garantia (encara que amb la intervenció de l'Autoritat Catalana de Protecció de Dades), dels mecanismes de garantia establerts per al conjunt de la Llei, que no solament inclouen l'anterior sinó també un ampli conjunt d'institucions (Síndic de Greuges, Oficina Antifrau, Sindicatura de Comptes).

- Els mecanismes de garantia de la Llei tanquen la bateria d'eixos del model previst al preàmbul. Aquests mecanismes es despleguen sobre la Llei en el seu conjunt i es concreten en dues modalitats bàsiques: règim administratiu de recursos i reclamacions; i règim sancionador. En ambdós casos es preveuen un conjunt d'institucions que poden desenvolupar funcions vinculades amb l'activació o desenvolupament d'aquests mecanismes de garantia (Comissió de Garantia del Dret d'Accés a la Informació Pública, Síndic de Greuges, Oficina Antifrau, etc.). Es preveu, entre molts mecanismes, "un procediment d'avaluació externa del compliment de la Llei, el qual s'encarrega a una institució independent com és el Síndic de Greuges".
- I, en fi, l'LTRCAT conclou la fixació dels seus objectius amb una idea-força molt precisa: es pretén introduir un canvi en

la cultura administrativa, obrint la informació en poder de l'Administració i la seva pròpia activitat a la ciutadania, procurant així una major qualitat democràtica. Obrir, per tant, l'Administració pública a la ciutadania.

“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)

DISPOSICIONS GENERALS

Introducció

El títol I de l'LTRCAT recull una sèrie de preceptes que s'ocupen de quatre importants temes: Objecte i finalitat de la Llei; definicions; Àmbit d'aplicació; i responsables de l'aplicació d'aquesta Llei.

Objectius

Els Objectius de la Llei són cinc (article 1.1):

- Regular i garantir la transparència en l'activitat pública
- Regular i garantir el dret d'accés informació pública
- Principis i obligacions de Bon govern: criteris d'actuació d'alts càrrecs i personal
- Govern obert i participació ciutadana
- Règim de garanties i responsabilitats incompliments

En la determinació dels objectius de la Llei ja s'observa el seu ampli camp de regulació, el qual excedeix de bon troç a la Transparència. Però és en l'anàlisi del seu contingut on s'adverteix el seu autèntic abast.

Finalitats de la Llei: En l'article 1.2 de la Llei es resumeixen perfectament les finalitats d'aquest text:

- Establir un sistema de relació entre les persones i l'Administració pública i els altres subjectes obligats.
- El coneixement de l'activitat pública
- La incentivació de la participació ciutadana
- La millora de la qualitat de la informació pública i de la gestió administrativa
- La garantia del retiment de comptes
- La responsabilitat en la gestió pública

També la definició de les finalitats és enormement ambiciosa, ja que "li demana" molt a un text normatiu que pretén aconseguir tot aquest tipus de resultats. La idea que hi ha al darrere de tot això -no explicitada pel legislador- és la de Govern Obert; és a dir, un sistema d'interrelació entre ciutadania i Administració Pública basat en la publicitat de la informació pública, així com en les possibilitats de control de l'exercici del poder públic i en el retiment de comptes (responsabilitats) dels responsables polítics, directius o funcionaris davant la ciutadania.

Definicions:

L'LTRCAT estableix un catàleg de definicions que han de servir a l'interpret de la Llei per determinar el seu abast i les pretensions del legislador. En aquest catàleg de definicions, recollit a l'article 2, s'identifica perfectament la pretensió del text normatiu. Encara que algunes definicions legals no coincideixen exactament amb el desenvolupament que posteriorment duu a terme la Llei (per exemple, el concepte de "bon govern", al qual li dona un abast més gran que aquell regulat pel text, especialment en l'àmbit subjectiu d'aplicació dels principis ètics i de bones pràctiques).

Tipologia de definicions establerta a l'LTRCAT (article 2):

- Transparència
- Informació pública
- Dret d'accés a la informació pública
- Bon govern
- Govern obert
- Administració pública
- Grups d'interès
- Subjectes obligats
- Publicitat activa

De les definicions incorporades a l'LTRCAT potser convé destacar en aquests moments dues d'aquestes (Transparència, per l'abast limitat atorgat a aquesta noció, i Bon Govern, per la naturalesa singular d'aquest concepte segons la Llei).

Transparència: “L'acció proactiva de l'Administració de donar a conèixer la informació relativa als seus àmbits d'actuació i les seves obligacions, amb caràcter permanent i actualitzat, de la manera que resulti més comprensible per a les persones i per mitjà dels instruments que els permetin un accés ampli i fàcil a les dades i els facilitin la participació en els assumptes públics”.

Bon Govern: “Els principis, les obligacions i les regles sobre la qualitat dels serveis i el funcionament de l'Administració, i els principis ètics i les bones pràctiques d'acord amb els quals han d'actuar els alts càrrecs de l'Administració, els càrrecs directius i la resta de personal al servei de l'Admi-

nistració, amb l'objectiu que aquesta funcioni amb la màxima transparència, qualitat i equitat, i amb garantia de retiment de comptes”.

Certament, la noció de transparència emprada per l'LTRCAT es limita només a una dimensió d'aquesta (Publicitat activa), tot i que incorpora elements d'una dimensió addicional com és la de servir com a vehicle de participació en els assumptes públics, la qual cosa sembla obrir un camp d'actuació a una configuració de la Transparència "col·laborativa" a través, entre altres instruments, de l'Open Data.

No incorpora dins d'aquesta noció, el que cal considerar un error de perspectiva, la dimensió "passiva" de la Transparència o el dret d'accés a la informació pública.

Així mateix convé precisar quan la Llei utilitza l'expressió d'"administració pública", està fent referència no només a l'entitat matriu (Administració de la Generalitat o de les entitats locals), sinó també a tots els seus ens vinculats, dependents o adscrits a aquests nivells administratius.

Àmbit d'aplicació de l'LTRCAT a les entitats locals (article 3):

Òbviament, igual que ja fes l'LTR, l'àmbit d'aplicació de l'LTRCAT s'estén a tots els ens locals de Catalunya.

En aquesta categoria d'ens locals cal incloure-hi:

- Ajuntaments
- Diputacions o, si escau, Vegueries
- Comarques
- Àrea Metropolitana
- Mancomunitats
- Entitats Municipals Descentralitzades

Així mateix, la Llei s'aplica als organismes i ens públics, les societats mercantils amb participació majoritària dels ens locals matriu, les fundacions del sector públic i (encara que l'LTRCAT no els esmenta expressament) els Consorcis.

Les entitats del sector públic local a les quals se'ls hi aplica l'LTRCAT són les següents:

- Organismes autònoms
- Entitats públiques empresarials
- Societats mercantils amb participació majoritària local.
- Fundacions del sector públic local
- Consorcis adscrits a l'entitat local

En qualsevol cas, entren també en l'àmbit d'aplicació de la llei, encara que existeix un règim jurídic específic, les persones físiques o jurídiques que exerceixen funcions públiques o potestats administratives i presten serveis públics o perceben fons públics per al seu funcionament o per dur a terme les

seves activitats, així com les persones físiques o jurídiques que duen a terme activitats qualificades legalment com a serveis d'interès general o universal.

Aquest règim jurídic especial consisteix en el següent:

- a) Les obligacions establertes en aquesta Llei les ha de dur a terme de manera efectiva l'Administració local responsable.
- b) A aquest efecte, les esmentades persones físiques o jurídiques han d'informar l'Administració Pública de les activitats relacionades amb l'exercici de funcions públiques, la gestió de serveis públics, així com de les activitats que restin subjectes a la supervisió i el control de l'Administració en el cas de serveis d'interès general o universal.
- c) També aquestes persones físiques o jurídiques han d'informar de les retribucions percebudes pels càrrecs directius si el volum de negoci de l'empresa vinculada a activitats dutes a terme per compte de les administracions públiques supera el vint per cent del volum general de l'empresa.
- d) En aquest sentit, encara que amb caràcter més general, es preveu que els contractes del sector públic han d'incloure les obligacions de l'adjudicatari quant a facilitar la informació establerta per aquesta Llei, sense perjudici del compliment de les obligacions de transparència que li corresponguin.

Per tant, el règim jurídic especial en aquest cas implica obligacions que han de ser complertes per part de l'Administració local davant aquestes persones físiques o jurídiques (lletres a) i d) anteriorment exposades), mentre que també obligacions per part dels contractistes o concessionaris davant l'Administració (lletres b) i c).

També s'estén l'aplicabilitat de les obligacions de transparència previstes al títol II de l'LTRCAT a un altre tipus d'associacions i entitats:

- Als partits polítics i sindicats, així com a les seves associacions i fundacions vinculades (només fa referència als partits en aquest últim cas, però s'han d'aplicar també als sindicats).
- I a les entitats privades que incorrin en algun dels supòsits següents:
 - Si perceben subvencions o ajuts públics per més de 100.000 euros anuals.
 - Si, almenys, el quaranta per cent dels seus ingressos anuals procedeix de subvencions o ajudes públiques, sempre que aquesta quantitat sigui de més de 5.000 euros.

En l'àmbit d'aplicació es recull també una regla que permet fer més factible per part dels municipis el compliment de les obligacions de transparència (en sentit ampli, tant "activa"

com "passiva") establertes per aquesta Llei. A aquest efecte, es reconeix als ajuntaments el seu compliment: "de manera associada o per mitjà de fórmules de cooperació establertes amb els ens locals" (article 3.3 LTRCAT).

Aquesta previsió s'ha de posar en connexió amb el que estableix l'article 94 ("Mesures generals d'aplicació de la Llei"). Així mateix, aquest reconeixement de fórmules associatives per al compliment d'aquestes obligacions legals derivades de la Transparència suposa una ampliació de l'objecte de les mancomunitats, tal com apareix recollit en la disposició transitòria onzena de la Llei 27/2013, de 27 de desembre, de racionalització i sostenibilitat de les Administracions locals. També implica la possibilitat d'acudir a fórmules de Consorcis, a part de tota la cooperació que puguin prestar les entitats supramunicipals (Diputacions o Vegueries i Comarques) o la mateixa Generalitat de Catalunya.

L'article 3.6. LTRCAT estableix que cada subjecte obligat és responsable de la informació que inclou en el seu portal de transparència i de la que incorpora al Portal de la Transparència de la Generalitat de Catalunya (encara que es presumeix que hauria de ser la mateixa) en compliment del que estableix aquesta Llei. Aquesta és una responsabilitat derivada només de les obligacions de Publicitat activa i de la informació distribuïda a través d'aquesta via.

Responsabilitats per l'incompliment d'obligacions derivades d'aquesta Llei (article 4)

Es tracta, sens dubte, d'un dels articles més importants, almenys potencialment, d'aquesta Llei. Cal relacionar-ho, en tot cas, amb el que preveu l'article 80 del mateix text legal. Sobretot perquè l'LTRCAT té un extens teixit institucional d'òrgans que d'una manera o d'una altra vetllen pel compliment de les obligacions contingudes en aquest text normatiu, les quals no es limiten però a les obligacions de transparència, sinó que s'estenen sobre un ampli camp de qüestions que, en línies generals, ja han estat exposades.

Allò que determina aquest article és qui són els responsables que hauran d'assumir les conseqüències dels incompliments de les obligacions o les omissions en relació amb determinades exigències legals.

En l'àmbit local, segons aquesta Llei, són tres els col·lectius que poden ser definits com a responsables:

- Els "alts càrrecs" al servei de l'Administració local
- El personal al servei de l'Administració local
- Altres "persones" (es presumeix que físiques o jurídiques) que determina aquesta Llei en relació a àmbits específics. Aquest últim punt no ens interessa ara.

El concepte "alt càrrec" és aliè a la realitat normativa local, llevat d'alguna referència incidental de remissió o determinats enunciats una mica equívocs introduïts en la reforma de 2007 de la Llei de Bases de Règim local. Aquest va ser incorporat amb poc encert per l'LTR. La Llei catalana ho manté. Però, a diferència de la Llei bàsica estatal, l'LTRCAT assaja un intent de delimitació d'allò que és la noció d'alt càrrec en l'administració local.

Pel que fa a aquesta Llei, tenen la consideració d'"alt càrrec" de l'Administració local les següents figures:

- Els representants locals
- Els titulars dels òrgans superiors i directius, d'acord amb el que estableix la legislació de règim local
- Els titulars o membres dels òrgans de govern i els càrrecs directius dels organismes públics als quals fa referència l'article 3 de la Llei.

La determinació sobre qui són "alts càrrecs" als efectes de l'LTRCAT té importància no solament per les responsabilitats derivades de l'incompliment de la Transparència-publicitat activa, sinó també perquè aquest concepte s'utilitza en altres passatges de la Llei (per exemple, a l'hora de delimitar l'àmbit d'aplicació dels principis ètics, així com el Codi Ètic i de bones pràctiques).

Però, a més, precisar aquesta noció d'alt càrrec és de notòria importància quan es tracta d'aplicar el règim sancionador (també de la Llei en el seu conjunt) i, especialment, a l'hora d'aplicar determinades sancions previstes per l'esmentat text (per exemple, les infraccions molt greus de l'article 77 LTRCAT).

L'article 4, però, no és molt precís en delimitar qui són els "alts càrrecs" a les entitats locals.

Sí que atribueix aquesta condició als "càrrecs representatius (alcaldes i presidents, regidors i diputats provincials), encara que algun article de la Llei, per exemple l'article 57, no resulta clara la seva aplicabilitat a les entitats locals quan tracta de la publicitat de les condicions d'accés d'una persona a un alt càrrec.

També es delimita com a "alt càrrec" aquelles persones que siguin "titulars dels òrgans superiors i directius, d'acord amb el que estableix la legislació en matèria de règim local". Aquesta previsió als "òrgans superiors" s'ha d'entendre referida per remissió exclusivament als municipis de gran població, ja que és a aquest tipus de municipis als quals fa referència la legislació local per diferenciar entre òrgans superiors i directius (títol X de la Llei Reguladora de les Bases de Règim local; LBRL). No obstant això, la referència a "òrgans superiors" és redundant, ja que aquells que componen aquests òrgans són exclusivament (més encara després de

la STC 103/2013 que va declarar inconstitucional l'existència de membres no electes a la Junta de Govern local dels municipis de gran població) càrrecs representatius (alcaldes i regidors).

En el mateix sentit, aquesta referència a "titulars d'òrgans directius" ens conduiria a enquadrar dins d'aquesta categoria als previstos exclusivament en l'esmentat títol X de l'LBRL, ja que a la resta de municipis de règim comú no s'utilitza legalment aquesta nomenclatura. Per tant, en aquests moments aquesta previsió, pel que fa a Catalunya, només seria aplicable al municipi de l'Hospitalet de Llobregat.

Cal, però, plantejar-se si aquesta noció d'alt càrrec s'aplica així mateix al personal directiu de les Diputacions de conformitat amb la regulació establerta a l'article 32 bis de la Llei 27/2013, de 27 de desembre, de racionalització i sostenibilitat de l'administració local (LERSAL). Atès que aquest article fa referència també a "òrgans directius", sense perjudici que inicialment només invoqui el terme "personal directiu", cal considerar el fet que també aquest tipus de personal s'enquadraria en la noció d'"alt càrrec" establerta per l'LTRCAT. No obstant això, s'ha de tenir en compte el règim previst en aquest article 32 LERSAL, el qual només és aplicable per als nomenaments produïts a partir de l'entrada en vigor de l'esmentada Llei (disposició transitòria vuitena LERSAL).

Més dubtes es poden plantejar quant a aquesta noció d'alt càrrec, és a dir, si s'estén també al personal directiu de l'Ajuntament de Barcelona, d'acord amb la regulació prevista a l'article 52 de la Carta Municipal de Barcelona, segons redacció donada per l'article 10 de la Llei 18/2014, de 23 de desembre. En aquesta, es recull una nova regulació del personal directiu que s'assimila quant al seu règim de nomenament amb l'existent a l'article 130 LBRL per als municipis de gran població, encara que es diferencia en el règim d'excepció d'aquells llocs en els casos que no siguin coberts per funcionaris de carrera. No es parla expressament d'"òrgans directius", però caldria aplicar el mateix règim pel que fa a la seva consideració com a "alts càrrecs" en la seva condició de titulars d'òrgans directius, ja que la seva assimilació als mateixos sembla òbvia.

I, en fi, cal així mateix plantejar-se fins a quin punt aquesta referència a "titulars d'òrgans directius" es pot estendre a l'evanescent concepte que incorpora, a efectes merament limitacions a l'exercici d'activitats privades i de conflictes d'interessos, la disposició addicional quinzena de la Llei Reguladora de Bases de Règim local. Aquest concepte de "titular d'òrgan directiu" només desplega els seus efectes sobre un àmbit material acotat i, per tant, no es podria estendre a tots els òrgans directius dels municipis de règim comú. En aquest cas, té la consideració de personal directiu "els òrgans que

exerceixin funcions de gestió o execució de caràcter superior, ajustant-se a les directrius generals fixades per l'òrgan de govern de la Corporació, adoptant a l'efecte les decisions oportunes i disposant per a això d'un marge d'autonomia, dins d'aquestes directrius generals". Aquesta imprecisa noció d'"òrgan directiu" en cas d'aplicar-se per remissió de l'LTRCAT implicaria que el radi potencial d'"alts càrrecs" municipals s'estengués també als municipis de règim comú, però sempre que es donessin les condicions exigides en la norma esmentada (disposició addicional quinzena de l'LBRL).

D'aquesta regulació tan evanescent s'ha intentat deduir per part d'algun autor (Descalzo) el fet que dins del concepte d'"alt càrrec local" emprat per l'LTR entraria tot el personal de confiança política designat pel govern local, tant el personal directiu com el personal eventual. Aquesta no sembla ser una lectura adequada de l'ordenament jurídic vigent, sobretot pel seu caràcter expansiu i per les conseqüències específiques que es nuen a aquesta noció d'alt càrrec (de naturalesa sancionadora), les quals s'haurien d'interpretar de forma restrictiva. En tot cas, pel que fa a l'LTRCAT el personal eventual d'assessorament i confiança especial no tindria en cap cas el caràcter de titular d'òrgan directiu, llevat que exercís funcions directives, on ens podríem preguntar si s'estén aquest concepte el qual estableix la disposició addicional quinzena de l'LBRL.

Els problemes es multipliquen perquè aquesta noció emprada per l'LTRCAT d'"alt càrrec local" no coincideix amb la prevista en la legislació bàsica de l'Estat, ja que sobre aquesta última cal interpretar que només abasta, almenys en principi, als càrrecs representatius locals (alcaldes i regidors), en ser la noció d'"alt càrrec" com a figura directiva aliena a l'àmbit local de govern, llevat que es pugui estendre -en els supòsits ja esmentats- dels municipis de gran població i de les diputacions provincials.

Queda el dubte, com s'ha plantejat per part d'algun autor ja esmentat, si a partir dels pressupòsits normatius establerts en la disposició addicional quinzena de l'LBRL, pot estendre's el concepte d'"alt càrrec local" a tot el personal directiu dels ens locals, sempre que es donin les exigències previstes en la citada disposició addicional en relació amb les funcions d'aquests òrgans directius (Antonio Descalzo). En tot cas, el fet que sí que sembla obvi és si el legislador autonòmic pot adaptar aquesta definició d'"alt càrrec local directiu" al seu propi marc normatiu, tot i que l'LTRCAT l'únic que fa és optar pel reenviament al que determini la legislació de règim local i això ens condueix de dret a l'LBRL.

En tot cas, si s'inclou dins dels titulars dels òrgans directius als municipis de gran població, s'ha de tenir en compte que dins dels mateixos, a part dels coordinadors generals i direc-

tors generals, es troben (títol X de l'LBRL), així mateix, els titulars de la Secretaria General i de la Intervenció General Municipal, així com, si s'escau, el titular de l'òrgan de gestió tributària i el titular de l'Assessoria Jurídica. Els dos primers òrgans han d'estar coberts necessàriament per un funcionari amb habilitació de caràcter nacional. Segons l'LTRCAT el reenviament a la legislació de règim local ens porta a considerar aquests titulars d'òrgans directius com a "alts càrrecs" als efectes de les responsabilitats derivades de l'esmentada Llei. No sembla molt congruent aquesta opció amb les funcions desenvolupades per aquests funcionaris amb habilitació de caràcter nacional i sobretot si les comparem amb la de la resta d'alts càrrecs previstes per l'esmentada LTRCAT (en la qual la designació per "lliure nomenament" sembla un segell distintiu d'aquests titulars d'òrgans directius, com és el cas dels coordinadors generals o els directors generals dels municipis de gran població).

Les complexitats aplicatives no acaben aquí. L'LTRCAT inclou com a "alt càrrec", precisió que en cap cas fa la Llei estatal, no solament als membres dels òrgans de govern dels organismes públics als quals fa referència l'article 3 (ens del sector públic local), sinó també "als càrrecs directius d'aquests organismes". Aquesta previsió implica que en tot tipus d'entitats locals de Catalunya que tinguin organismes dependents, vinculats o adscrits a l'entitat matriu, els càrrecs directius d'aquestes entitats tindran la consideració d'"alt càrrec", mentre que el personal directiu d'aquestes entitats locals que no siguin les descrites anteriorment no es veurà immers en aquesta categoria. La contradicció és, per tant, la nota dominant. I resulta molt difícil pretendre estendre la noció d'"alt càrrec" a tot el personal directiu de l'entitat local matriu si aquest no té la condició d'"òrgan directiu" segons la legislació local.

NOCIÓ D'ALT CÀRREC LOCAL SEGONS L'TRACT

- Càrrecs representatius de les entitats locals i, per tant, també els titulars dels òrgans superiors en els municipis de gran població.
- Titulars dels òrgans directius dels municipis de gran població (només aplicable actualment a l'ajuntament de l'Hospitalet de Llobregat) i de les Diputacions provincials.
- Personal directiu de l'Ajuntament de Barcelona, encara que no tingui la condició expressa de titular d'òrgan directiu (de dubtosa aplicació).
- La resta del personal directiu de les entitats locals que sigui titular d'òrgans que exerceixin funcions de gestió o execució de caràcter superior, ajustant-se a les directrius generals fixades per l'òrgan de govern de la Cor-

poració, adoptant a l'efecte les decisions oportunes i disposant per a això d'un marge d'autonomia, dins d'aquestes directrius generals" (d'extensió i aplicació dubtosa a tot el personal directiu de les entitats locals, però en tot cas sempre que es donin tots i cadascun dels pressupòsits legals).

- Membres dels òrgans de govern dels ens del sector públic local que entrin en l'àmbit d'aplicació de la Llei (qualsevol que sigui l'entitat local).
- Càrrecs directius dels ens del sector públic local (qualsevol que sigui l'entitat local)

No resultarà fàcil per a les entitats locals delimitar de manera efectiva aquesta figura de l'alt càrrec com a "titular dels òrgans superiors i directius". Hi ha dues opcions:

- a) Una limitada o restrictiva, reduïda als càrrecs representatius i als titulars dels òrgans directius dels municipis de gran població, diputacions i ajuntament de Barcelona, així com directius d'ens instrumentals,
- b) I una altra extensiva la qual apliqui aquesta noció a tots els òrgans directius esmentats anteriorment, així com a la resta del personal directiu local de l'entitat sempre que es compleixin les exigències previstes per la disposició addicional quinzena de l'LBRL.

L'article 4 de l'LTRCAT estableix que, finalment, no només els alts càrrecs sinó també el personal al servei de les entitats locals serà responsable de l'incompliment dels deures i obligacions d'aquesta Llei. Per tant, independentment de l'enquadrament o no com a "alt càrrec", també el personal directiu que no tingui aquesta condició i la resta del personal al servei de l'Administració local podran ser declarats responsables per incompliment d'aquests deures i obligacions o, com veurem també, per l'omissió de qualsevol deure o obligació.

Per tant, per delimitar raonablement quins són els subjectes (o òrgans) responsables davant d'aquests incompliments, l'LTRCAT estableix una norma de tancament en l'article 4.3. Aquesta regla parteix del pressupòsit pel qual per a definir responsabilitats és preceptiu l'establiment d'una determinació clara i precisa de quines són les autoritats i òrgans responsables en la normativa reguladora de l'organització administrativa.

"Per a la resta de responsables, la normativa reguladora de l'organització administrativa ha de determinar amb claredat i precisió les autoritats i els òrgans responsables del compliment dels deures i les obligacions establerts per aquesta llei" (article 4.3 LTRCAT)

La precisió no és la nota determinant d'aquest precepte. Tampoc és fàcil el seu trasllat a les entitats locals, quin és, per exemple, en un ajuntament "la normativa reguladora de l'organització administrativa"? En aquest cas no pot considerar-se el ROM com una norma per donar resposta a aquest problema. El més raonable seria que, per la part política, fossin les resolucions aquelles que defineixin l'estructura adminis-

trativa (Cartipàs municipal) i, per a les estructures organitzatives, sigui una Ordenança de Transparència la qual prevegi quines són les unitats administratives responsables d'aquestes qüestions. El problema és que la Llei no regula només la Transparència, sinó també moltes altres qüestions. Per això es defensa en aquest document una concepció més integral del problema perquè abasti una política de Bona Governança.

LA TRANSPARÈNCIA COM A "PUBLICITAT ACTIVA" (TÍTOL I LTRCAT)

"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)

Disposicions generals (article 5)

Les disposicions generals inclouen dos tipus de normes: a) aquelles relatives a la forma de proveir les obligacions de publicitat activa per part de les administracions locals i de la interacció amb la ciutadania; i b) Les normes de caràcter tècnic, entre les quals destaquen un conjunt de regles que regulen el Portal de Transparència. Vegem les dues qüestions:

Forma de proveir la informació pública

Les entitats locals han d'adoptar les mesures necessàries per a facilitar a les persones el coneixement de la informació pública ens les seus electròniques i els llocs web d'una manera clara, estructurada i en format reutilitzable.

Les entitats locals han de garantir la transparència de la informació pública per mitjà d'un sistema integral d'informació i coneixement en format electrònic, el Disney del qual s'ha de fonamentar en l'ús preferent dels sistemes de gestió de documents públics i en el marc d'interoperabilitat del sector públic.

El sistema integral d'informació ha de permetre a les persones un accés fàcil i gratuït a la informació pública

No obstant això, l'LTRCAT també adopta una visió de la Transparència com una eina col·laborativa o de participació, ja que no només adopta una dimensió de publicitat activa en la qual el ciutadà és receptor d'aquest cabal informatiu, sinó que a més preveu aquesta transparència com un canal d'interacció entre administració i ciutadà, la qual es plasma en la col·laboració i en la participació.

El sistema integral d'informació pública té la finalitat de fomentar el coneixement i de facilitar la participació o la col·laboració responsable en els assumptes públics.

La dimensió més tecnològica d'aquestes disposicions generals es troba en el disseny normatiu dut a terme en aquesta Llei del Portal de Transparència. En aquest disseny es parteix d'un determinat concepte de Portal, s'inclou quins han de ser alguns continguts afegits (per exemple, el Registre de grups d'interès o els canals de participació i dels procediments participatius), es preveu la seva inserció orgànica i caràcter centralitzat a través de la gestió per la Generalitat de Catalunya, i també, a banda d'algunes regles de caràcter tècnic (plataforma electrònica de publicitat activa, identificable i accessibilitat), es preveu un complex sistema de relació entre el Portal de Transparència de la Generalitat i els portals de Transparència que, si escau, siguin creats per les entitats locals, els quals en tot cas estaran interconnectats i integrats al Portal de la Generalitat.

La posició dels ens locals és, per tant, subsidiària i, almenys instrumentalment, perden visibilitat immediata, la qual cosa no lliga amb la identificació del govern local com una estructura responsable per a la ciutadania.

Concepte de Portal de Transparència (article 5.4 LTRCAT)

És l'instrument bàsic i general de gestió de documents públic per a donar compliment i efectivitat a les obligacions de transparència establertes per la Llei, i en les seues electròniques o llocs web corresponents.

Estructura del Portal de Transparència i ens locals

El Portal de Transparència és organitzat i gestionat per l'Administració de la Generalitat.

El Portal de Transparència de la Generalitat integra la informació de les administracions locals i de les seves entitats del sector públic local.

No obstant això, les entitats locals poden crear llurs propis

Portals de Transparència, l'accés al contingut dels quals s'ha de facilitar des del Portal de Transparència de la Generalitat, d'una manera interconnectada i que faciliti la integració.

Obligacions de Transparència (article 6)

L'LTRCAT regula com s'han de dur a terme les obligacions de transparència al fil d'una sèrie d'actuacions per fer efectiu l'esmentat principi.

Actuacions per fer efectiu el principi de transparència-publicitat activa:

1. Difondre informació pública d'interès general, veraç i objectiva
2. Garantir una difusió constant i actualitzada permanentment
3. Estructurar la informació de manera accessible i comprensible, que permeti consultes àgils i ràpides
4. Ordenar la informació temàticament amb la finalitat que sigui fàcil i intuïtiva la seva localització.
5. Facilitar la consulta per mitjans informàtics en formats que permetin la reutilització.

Igual que establia l'LTR, la llei catalana determina que les obligacions de transparència establertes tenen el caràcter de mínimes i generals. Qualsevol Administració local pot ampliar aquesta informació a les seves pàgines web, seus electròniques o Portals de Transparència, la qual cosa pot ser recomanable per reduir o canalitzar millor el dret d'accés a la informació pública del qual disposen els ciutadans i entitats.

Un aspecte important de l'LTRCAT és la necessitat d'avaluar el compliment de les obligacions de transparència a través d'indicadors objectius. Aquesta és una obligació de totes les administracions locals i s'ha de materialitzar mitjançant la determinació de procediments d'avaluació que garanteixin no només la presència d'experts independents, sinó també dels mateixos ciutadans.

Cal diferenciar, per tant, d'allò que és el sistema d'avaluació intern, el qual depèn del mateix Ajuntament o entitat local, i el sistema d'avaluació extern, el qual li correspon al Síndic de Greuges (articles 91 i 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 pode-

mos dar un salto en la institucionalización de nuevos y más sutiles controles e incentivos para el buen gobierno" (Manuel Villoria)

Límits a les obligacions de Transparència (article 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)

Les obligacions de transparència establertes per l'LTRCAT no són absolutes. En alguns casos (si no són molts) l'Administració Pública haurà de preguntar-se abans de difondre aquesta informació si la mateixa pot incórrer en alguns dels límits previstos tant en la legislació bàsica com en la mateixa Llei catalana a l'hora de regular el dret d'accés a la informació pública. Aquesta pregunta és particularment procedent quan la informació pública contingui dades de naturalesa personal, en particular aquelles especialment protegides. La vulneració d'aquesta regla pot ser objecte de sanció, està tipificada com a infracció. Cal, així mateix, remetre'ns al que s'exposarà en relació amb els límits del dret d'accés a la informació pública. L'LTRCAT ens reenvia a aquests.

L'LTRCAT sí que conté una regla addicional de caràcter interpretatiu, la qual consisteix en el següent: "el principi de transparència s'ha d'interpretar i aplicar en tots els casos de manera preferent". Però aquesta preferència no eludeix preguntar-se fins a quin punt entra en joc en un determinat moment un límit concret, ni per tant evita dur a terme la necessària (i no menys complexa en alguns casos) ponderació d'interessos. Així ho confirma l'LTRCAT (article 7.2): "Qualsevol limitació en l'aplicació del principi de transparència s'ha de fomentar en un límit o en una excepció expressament establerts per una norma amb rang de llei".

Publicitat 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)

És la dimensió fins ara més visible de la Transparència. A la qual s'han dedicat més esforços institucionals i organitzatius. Potser l'Índex de Transparència dels Ajuntaments, de Transparència Internacional, ha tingut bastant a veure en aquest

impuls polític, així com altres instàncies o plataformes que han impulsat aquesta dimensió de la Transparència a través de la construcció d'indicadors (UAB) o de polítiques de sinergies entre ajuntaments (Xarxa Basca d'Ajuntaments per la Transparència, impulsada per EUDEL).

SABIES QUE

A finals de gener de 2015 han estat publicats els resultats de l'Índex de Transparència dels Ajuntaments (ITA) corresponent a l'any 2014

No obstant això, els resultats de l'ITA 2014 ens mostren ja les limitacions d'aquest procés, el qual va tenir gran interès com a motor del canvi. El rànquing de transparència s'ha construït a través del compliment d'una sèrie d'indicadors i tenint com a referència exclusiva les pàgines web o les seus electròniques. En l'últim ITA han estat 19 els ajuntaments que han aconseguit la màxima qualificació, superant la qualificació de 90 sobre 100 punts 62 municipis sobre un total de 110. Entre els 19 primers trobem a Barcelona, Badalona, Sabadell i Sant Cugat del Vallès

Índex ITA 2014

La Llei bàsica estatal ja preveu unes obligacions mínimes de transparència que tots els ajuntaments han de complir, com a màxim, abans del 10 de desembre del 2015 (disposició final setena LTR).

Aquestes obligacions mínimes són àmpliament superades per l'LTRCAT, establint un catàleg molt detallat i nombros d'obligacions de transparència que els ajuntaments catalans han de complir com a màxim abans l'1 de gener del 2016.

Aquest conjunt d'obligacions de transparència recollides en la Llei no té un altre límit temporal. No hi ha esglaonament de l'aplicabilitat en funció de la població d'un municipi. S'aplica tant als municipis de 500 habitants com als de 50.000 o de 200.000 habitants. Aquest fet obre la porta a una cadena més que previsible d'incompliments, els quals per raons de sentit comú i de racionalitat no haurien de tenir conseqüències sancionadores. Però, cal insistir-hi en el fet que no hi ha cap excepció a l'aplicabilitat d'aquestes normes un cop tinguin vigència efectiva.

Les obligacions de transparència (publicitat activa) que han de complir els ajuntaments catalans abans d'1 de gener del 2016 es regulen de forma detallada als articles 8 a 15 de l'LTRCAT. Per a una idea més precisa de quines són aquestes obligacions, i per no reproduir-les literalment en aquest text, es pot acudir a la consulta puntual d'aquestes obligacions, que a més estan sistematitzades de forma una mica equívoca primer per matèries generals i transversals (article

8) i després per blocs temàtics desenvolupats segons tipus d'informació (articles 9 a 15)

OBLIGACIONS DE PUBLICITAT ACTIVA QUE HAN DE COMPLIR ELS AJUNTAMENTS (Article 8):

- ORGANITZACIÓ INSTITUCIONAL I ESTRUCTURA ADMINISTRATIVA
- GESTIÓ ECONÒMICA, COMPTABLE, PRESSUPOSTÀRIA I PATRIMONIAL
- DECISIONS I ACTUACIONS JURÍDIQUES RELLEVANTS
- PLANTILLA, RELACIONS DE LLOCS DE TREBALL I RÈGIM RETRIBUTIU
- PROCEDIMENTS ADMINISTRATIUS
- CONTRACTES I CONVENIS
- SUBVENCIIONS I AJUDES PÚBLIQUES
- INFORMES I ESTUDIS
- PLANS, PROGRAMES I MEMÒRIES
- INFORMACIÓ ESTADÍSTICA
- INFORMACIÓ GEOGRÀFICA
- MATÈRIES I ACTUACIONS EN LES QUALS LA SEVA PUBLICITAT S'ESTABLEIXI PER NORMA
- QUALSEVOL ALTRA MATÈRIA D'INTERÈS PÚBLICIA QUELLES INFORMACIONS QUE SIGUIN DEMANDADES AMB MÉS FREQUÈNCIA PER VIA DE L'EXERCICI DEL DRET D'ACCÉS A LA INFORMACIÓ PÚBLICA.

El més rellevant d'aquesta classificació no rau precisament en el seu detall, ja que no concreta quin tipus d'informació de cada àmbit s'ha de publicar (per a això cal anar als articles 9 a 15 de la Llei), sinó probablement en la seva estructura oberta (la qual cosa permet publicar més informació de la mínima exigida, encara que aquesta previsió pugui ser supèrflua llevat que es determini per llei l'obligatorietat) i en la previsió (sens dubte important) per la qual les administracions locals han de publicar així mateix "aquelles informacions que siguin demandades amb més freqüència per via de l'exercici del dret d'accés a la informació pública".

Per tant, la informació que l'Administració local hagi de proveir als sol·licitants com a conseqüència de l'exercici del dret d'accés a la informació pública, només ha de tenir reflex per mitjà de la Publicitat Activa en els supòsits d'aquella informació que sigui demandada "amb més freqüència". No resulta fàcil determinar quina és aquesta, però el criteri dominant sembla ser en aquest cas la difusió d'aquella informació pública sol·licitada que pugui evitar la multiplicació de les sol·licituds amb els efectes disfuncionals que això té sobre el funcionament de l'organització i l'ús de recursos públics.

OBLIGACIONS CONCRETES DE PUBLICITAT ACTIVA:

- Transparència en l'organització institucional i l'estructura administrativa (article 9)
- Transparència en les decisions i actuacions de rellevància jurídica (article 10)
- Transparència en la gestió econòmica, comptable, presupostària i patrimonial (article 11)
- Transparència en matèria de planificació i programació (article 12)
- Transparència en la contractació pública (article 13)
- Transparència en els convenis de col·laboració (article 14)
- Transparència en l'activitat subvencional (article 15)

No té cap sentit detallar en aquests moments les obligacions puntuals que s'estableixen en cada bloc temàtic, encara que alguns d'aquests punts poden plantejar alguns problemes interpretatius o d'abast que hauran de resoldre's de forma casuística.

Simplement, com a model d'obligacions puntuals de Publicitat activa detallarem aquelles que tenen a veure amb les exigències en matèria d'Organització i Recursos Humans de les entitats locals, previstes per l'article 9 de l'LTRCAT.

OBLIGACIONS TRANSPARÈNCIA-PA ORGANITZACIÓ-RRHH

- Organització de l'Ajuntament i ens vinculats o dependents. S'han d'incloure també els Consorcis adscrits.
- Estructura organitzativa interna i dels ens vinculats o dependents. "Identificació dels responsables dels diversos òrgans i el seu perfil i trajectòria professional".
- Funcions Administració i organismes i ens vinculats o adscrits.
- Relació de Llocs de Treball. Contractes temporals i interinitats no vinculats a cap lloc de treball de la relació de llocs.
- Convocatòria processos selectius, de provisió i de promoció
- La "relació d'alts càrrecs"
- Llistes creades processos de formació i promoció.
- Llocs ocupats per personal adscrit adjudicatari contractes (?)
- Convenis, acords i pactes
- Catàleg de serveis prestats. Acords creació entitats
- Resolucions incompatibilitats "alts càrrecs" (i funcionaris?)
- La informació ha d'incloure també el nombre d'alliberats sindicals, sindicats als quals pertanyen, costos que genera l'alliberament i el nombre d'hores sindicals utilitzades.

Aquesta informació sobre Organització i Recursos Humans no planteja especials problemes d'acotament material, encara que sí alguns dubtes en casos concrets. Per exemple, sembla obvi que s'han de publicar no només els òrgans de l'Admi-

nistració, sinó també els seus titulars i els perfils professionals (així com la trajectòria) dels responsables d'aquests òrgans. Per tant, és obvi que una Direcció d'àrea, cap de servei o cap de secció, si estan configurades així en l'estructura administrativa, haurien de ser-hi incloses en aquesta relació.

Més incògnites planteja la referència a una pràctica il·legal per part de l'Administració Pública, com és aquella de donar publicitat a "la relació de llocs de treball ocupats per personal adscrit pels adjudicataris de contractes signats amb l'Administració que, en virtut de contracte, dugui a terme una activitat un servei o una obra amb caràcter permanent en una dependència o establiment públic". El mer reflex d'aquesta pràctica estaria mostrant una actuació il·legal amb conseqüències importants per als responsables que les van promoure o tolerar.

I, en fi, l'LTRCAT només preveu que es facin públiques les resolucions sobre règim d'incompatibilitats en allò que afecta els alts càrrecs, mentre que l'LTR preveu aquesta mateixa obligació amb caràcter general (aplicable a tots els empleats públics), sense acotar als alts càrrecs, de manera que pot entendre's que també s'haurien de fer públiques les resolucions atorgant la compatibilitat o denegant-la a tots els empleats públics de l'Administració local (article 8.1 g) LTR). Aquesta obligació té el caràcter de mínima i no pot el legislador català imposar una obligació que sigui menor que aquella establerta per la legislació bàsica. En aquest cas s'aplicaria directament la legislació bàsica estatal. Per tant, l'Ajuntament ha de fer públiques totes les resolucions de compatibilitat o incompatibilitat dels seus empleats públics, així com, si escau, dels alts càrrecs.

Reutilització de la informació pública (capítol IV)

L'LTRCAT regula només dos articles dedicats a la reutilització de la informació pública. El marge de configuració normativa no és molt ampli, ja que ve hipotecat per les directives de la Unió Europea i per la Ley 37/2007, de 16 de novembre, sobre reutilització de la informació al sector públic, la qual transposa al dret intern la Directiva 2003/98/CE, de 17 de novembre, del Parlament Europeu i del Consell relatiu a la reutilització d'informació del sector públic. Aquesta llei té naturalesa de bàsica i tracta específicament de la reutilització de la informació en suport digital.

En qualsevol cas, s'ha de posar en relleu el fet que la Directiva 2013/37/UE, del Parlament Europeu i del Consell, de 26 de juny de 2013, modifica alguns aspectes de la Directiva 2003/98/UE. Entre d'altres, estableix una regulació nova dels principis de tarifació (article 6) i de la Transparència (article 7), establint com a termini màxim per a la transposició de la directiva el 18 juliol 2015.

La regulació d'aquesta matèria en l'LTRCAT està prevista als articles 16 i 17. El primer d'ells preveu que les administracions locals han de facilitar a les persones l'accés a la informació pública en format reutilitzable, en el marc de la normativa aplicable al respecte. I en el segon es regulen les condicions

i modalitats per a reutilitzar la informació (caràcter lliure, llevat de supòsits excepcionals de llicència; paper central en el procés del Portal de Transparència, i garantia de no alteració de continguts de la informació).

DRET D'ACCÉS A LA INFORMACIÓ PÚBLICA

"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)

Introducció

Fins a dates recents, aquesta dimensió "passiva" de la Transparència no ha rebut l'atenció que es mereix, ja que el focus institucional ha estat sempre situat en la dimensió de "publicitat activa". Sovint s'oblida la interrelació existent entre les dues dimensions de la Transparència, així com amb la Transparència "col·laborativa" o "participativa".

TRIPLE DIMENSIÓ DE LA TRANSPARÈNCIA:

- Transparència com a "Publicitat Activa" (dimensió pro-activa)
- Transparència com a "Dret d'accés a la informació pública" (dimensió passiva o reactiva)
- Transparència col·laborativa o participativa (Govern Obert)

L'error consisteix a considerar que una institució serà transparent només pel compliment de les obligacions de publicitat activa, quan el més probable és que una mala gestió del model d'accés a la informació pública per part d'un Ajuntament pugui condemnar a aquest a ser vist, davant la ciutadania, com una Administració poc transparent, per molt que compleixi amb les obligacions establertes a la Llei.

L'LTRCAT regula extensament al Títol II el dret d'accés a la informació pública a través de quatre capítols:

- Accés a la informació pública (Capítol I)
- Límits i accés parcial a la informació pública (Capítol II)
- Exercici del dret d'accés a la informació pública (capítol III)
- Garanties del dret d'accés a la informació pública

L'anàlisi d'aquesta normativa es durà a terme a través d'aquests quatre apartats, però parant atenció en l'Administració

local i tractant únicament les qüestions més rellevants, ja que una anàlisi detallada d'aquesta matèria ens introduiria en una infinitat de problemes de règim jurídic i de procediment que no poden ser tractats en aquests moments.

Prèviament convé plantejar-se una qüestió. L'LTR és una norma bàsica que regula amb cert detall el règim jurídic de l'exercici d'aquest dret d'accés a la informació pública (en el capítol III del títol I, enunciat com a Transparència de l'activitat pública). Els marges de configuració, però, poden ser reals sempre que es realitzi un desenvolupament de les normes bàsiques (pròpies del règim jurídic de les administracions públiques i del procediment administratiu comú).

Els problemes poden sorgir quan es detecten contradiccions entre el règim jurídic bàsic i la regulació que duu a terme l'LTRCAT, com després s'indicaran. Aquestes contradiccions han de superar-se mitjançant criteris interpretatius raonables, ja que en cas contrari poden obrir un front de conflictes jurisdiccionals de notable importància, a part de sumir als ciutadans i a les administracions locals en una mena d'inseguretat jurídica que en cap cas és bona.

Res obsta, però, pel que fa al legislador català, com així ha estat fet, reguli de forma més detallada l'exercici d'aquest dret, desenvolupi algunes de les seves previsions i resolgui alguns dubtes que la legislació bàsica podia obrir.

Accés a la informació 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)

Amb un enunciat equivoc, el capítol I no tracta tant de l'accés com d'exposar alguns principis i regles de caràcter general sobre el dret d'accés a la informació pública (article 18) i l'abast de la noció "informació pública" (article 19).

No hi ha grans novetats enfront de la regulació de l'LTR ni

tampoc en relació amb el Conveni 205 del Consell d'Europa, el qual tracta precisament d'aquest dret d'accés a la informació pública.

El dret d'accés es configura com un dret que poden exercir les persones a títol individual o en representació "de qualsevol persona jurídica legalment constituïda", la qual cosa sembla tancar la porta a demandes d'informació per part de col·lectius o plataformes, llevat que es faci a títol individual o mitjançant signatures acumulades.

La seva nota fonamental és la flexibilitat en el seu exercici, ja que es mostra en el fet que no es condiciona el seu exercici "a la concurrència d'un interès personal" (i de cap altre caràcter), no queda tampoc subjecte a motivació (encara que una mica facilita la tramitació ulterior de la sol·licitud) i no exigeix, en fi, invocació de norma de cap tipus.

La novetat que incorpora el legislador català és l'edat per exercir aquest dret fixada en setze anys, no establint el legislador estatal norma al respecte.

Per la seva banda, la noció d'informació pública inclou qualsevol forma o suport en què aquesta informació hagi estat elaborada o en què es conservi en poder de l'Administració. Convé, però, tenir en compte el concepte d'informació pública que es recull al Conveni 205 del Consell d'Europa sobre Accés a Documents Públics de 2009, així com en l'article 13 LTR, ja que tots dos són més precisos que aquell aportat pel legislador català.

L'article 19, als apartats 2 i 3, recull dues previsions d'importància que tenen conseqüències organitzatives i de procediment en les Administracions locals:

- Les administracions locals han d'adoptar les mesures organitzatives necessàries per a garantir el compliment del dret d'accés a la informació pública.
- També les administracions locals establiran un sistema de gestió de documents, informació i dades integrat que permeti la interoperabilitat entre les administracions.

Dos reptes organitzatius de primera magnitud, per al compliment dels quals (sobretot del segon) les administracions locals, especialment les més petites, necessitaran una assistència tècnica i cooperació per part d'altres entitats de forma continuada per garantir plenament el dret d'accés a la informació pública i avaluar, en cada cas, si concorren algun dels límits.

Aquest dret d'accés a la informació pública té, a més, un fort impacte organitzatiu, tant pel que fa a estructures com pel que fa a processos, així com en l'àmbit tecnològic. Això es veurà immediatament. Tot i que la Publicitat Activa també té impactes importants sobre l'organització, per exemple en clau d'eficiència (les estructures administratives coneixen mit-

jançant la Publicitat Activa de la seva pròpia institució allò que es fa en altres unitats i tenen accés directe a una informació que abans s'havia de tramitar per vies burocràtiques; pot dir-se el mateix de la informació d'altres administracions públiques).

Les conseqüències d'implantar un model de gestió del dret d'accés a la informació pública són molt més rellevants en la seva afectació a l'organització, procediments i recursos. Només cal pensar en la tramitació interna (procediments, circuits i sistema de gestió de documents) de qualsevol sol·licitud d'informació, així com en la provisió de la mateixa mitjançant algun tipus de suport que no sigui el digital.

Límits i accés parcial a la informació pública (Capítol 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 dret d'accés a la informació pública es configura de manera molt àmplia i flexible, però no és un dret que prevalgui sempre i en tot cas.

En determinades ocasions ha de cedir davant altres drets i interessos públics en joc. Això implica que es pugui denegar l'accés a la informació de manera total o parcial. Aquesta concreció de quins són els casos en els quals aquesta cessió es produeix no és senzilla, ja que una de les característiques d'aquest dret és la seva configuració legal.

En efecte, a diferència del que preveu ara la Carta de Drets Fonamentals de la Unió Europea (article 42) que regula el dret d'accés als documents públics, el dret d'accés a informació pública no té la naturalesa de dret fonamental. Almenys el legislador estatal no l'ha configurat amb aquest caràcter. Això té conseqüències importants en el terreny de les garanties (la inexistència de reserva de llei orgànica, procediment preferent i sumari o recurs d'empara), però sobretot mostra una certa debilitat quan aquest dret s'enfronta a un altre de naturalesa fonamental, com pot ser la protecció de dades personals (al·lotjat a l'article 18.4 de la Constitució, com una manifestació del dret a la intimitat personal o privacitat en el terreny de l'"habeas data", com va posar en relleu la jurisprudència constitucional).

Aquesta apreciació és important pel que immediatament es dirà, però ja ens adverteix d'allò que molts autors han criticat.

Res hauria impedit vincular l'exercici d'aquest dret d'accés a la informació amb algun altre dret fonamental, en concret amb el dret a la informació de l'article 18 CE en relació amb el dret a participar en els assumptes públics que disposen els ciutadans (article 23 CE). El reforç de la qualitat democràtica que implica aquest dret es pot relacionar fàcilment amb un dels pilars de l'estat constitucional: l'Estat democràtic i el control del poder per part de la ciutadania.

L'LTRCAT regula els límits del dret d'accés a la informació pública en una sèrie d'articles (20 a 25), en els quals segueix les premisses establertes en la legislació bàsica, tot i que amb alguns punts de discordança que convé explicitar (per exemple, en el llistat de límits al dret d'accés a la informació pública no hi ha una coincidència absoluta entre el que preveu l'LTR i allò que estableix l'LTRCAT, així com en les circumstàncies de ponderació quan està en joc el dret a la protecció de dades personals, hi trobem algunes diferències substantives).

ELEMENTS MÉS RELLEVANTS DE LA REGULACIÓ EN MATÈRIA DE LÍMITS AL DRET D'ACCÉS A LA INFORMACIÓ PÚBLICA

- Es garanteix el dret, llevat l'existència de límits previstos legalment
- Les limitacions legals s'apliquen d'acord amb la seva finalitat, tenint en compte les circumstàncies concretes de cada cas
- Els límits s'han d'interpretar sempre restrictivament
- L'Administració ha de motivar quan s'invoqui un límit.
- S'han de tenir en compte els principis d'igualtat i interdicció de l'arbitrarietat
- Els límits previstos per l'LTRCAT són expressament els següents:
 - o La seguretat pública
 - o Investigació i sanció d'infraccions penals o administratives

- o La igualtat de les parts en processos judicials o tutela judicial efectiva
- o El dret dels menors d'edat (informació sempre protegida, que només podrà lliurar-se amb caràcter anònim)
- o La intimitat i altres drets privats legítims
- o El secret professional i els drets de propietat intel·lectual i industrial.
- L'aplicació dels límits ha de ser proporcionada i atendre les circumstàncies del cas
- S'ha de denegar l'accés, excepte consentiment exprés o, si escau, quan així ho estableixi una llei, quan hi hagi dades sensibles o especialment protegides (article 7.2 i 3 LOPD)
- Tenen accés preferent la informació sobre organització, funcionament i activitat de l'Administració.
- Quan la informació contingui dades personals no sensibles es donarà accés a la informació prèvia ponderació tenint en compte una sèrie de circumstàncies (article 24.2 LTRCAT)
- Si s'aplica algun dels límits es podrà donar accés parcial a la informació.

No pot dur-se a terme en aquests moments un tractament exhaustiu de totes aquestes qüestions, però cal posar l'accent en alguns punts crítics que presenta l'LTRCAT:

- El lloable intent de reduir l'expansió dels límits pot ser un cànon hermenèutic que haurà de manejar l'administració pública i, més en concret, la Comissió de Garanties, però ensopega amb l'existència d'alguns límits en els quals els seus contorns són difusos i, a més, incorporen alguns drets fonamentals (com és el cas de la "intimitat").
- En efecte, els límits establerts a l'LTRCAT no coincideixen amb els límits previstos per l'LTR. I això s'observa en el quadre següent:

Límits previstos a l'LTR que no estan en l'LTRCAT	Límits previstos a l'LTRCAT que no estan en l'LTR
La seguretat nacional	Els drets del menor d'edat
La defensa	La intimitat i uns altres drets privats legítims
Les relacions exteriors	
Les funcions administratives de vigilància, inspecció i control	
Els interessos econòmics i comercials	
La garantia de confidencialitat o el secret requerit en processos de presa de decisió	
La protecció del medi ambient	

- Aquesta diferenciació dels límits, en algun cas deguda a raons competencials i en uns altres a una decisió del legislador català, no té, en principi, conseqüències efectives pel que fa als límits de l'LTR, els quals poden aplicar-se també encara que no ho reconegui expressament l'LTRCAT. Més complexitats presenta la invocació d'un límit "nou" no prevista pel legislador bàsic, ja que això podria representar indirectament una interpretació restrictiva de l'abast del dret previst a l'LTR.
- L'LTRCAT és conscient, així es testimonia en diversos passatges, que l'aplicabilitat d'aquests límits depèn molt de les circumstàncies del cas. La casuística s'imposarà i això planteja dificultats addicionals a l'hora de definir els contorns efectius del dret d'accés i, sobretot, la intervenció dels límits. L'aplicació dels límits al dret d'accés ha de ser proporcionada a l'objecte i finalitat de la protecció, valorant l'especial concurrència d'un interès privat o públic superior. Com ha reconegut Emilio Guichot, es tracta d'"un judici abstracte de ponderació", amb totes les dificultats que això comporta.
- En la invocació dels límits generals s'ha de motivar en tot cas i, així mateix, ponderar els interessos en joc (interès públic i interès privat per a justificar l'accés a la informació). Encara que l'accés conté, en essència, un interès públic també, perquè no és un altre que la possibilitat de control de l'actuació de l'Administració i dels seus responsables.
- Aquesta tasca complexa de determinació és el que s'anomena "el test del dany" o la ponderació que en tot cas s'ha de fer en els casos d'aplicació de límits, es torna més complexa quan s'ha de realitzar davant del dret de protecció de dades personals. El caràcter expansiu d'aquest últim dret ha vingut acompanyat per l'existència d'institucions o òrgans dedicats expressament a la seva protecció. No cal amagar que hi ha una àmplia zona de conflicte potencial en aquests casos amb el dret d'accés a la informació pública. En efecte, la col·lisió entre els dos drets és molt directa i fins ara (per raons històriques i per ser regulat amb caràcter previ, a banda de la seva naturalesa fonamental) té la preferència el dret a la protecció de dades. No obstant això, una vegada més caldrà estar-hi a les circumstàncies del cas, encara que en aquest punt, excepte assentament de la Comissió de garanties i imposició dels seus criteris, l'Autoritat Catalana de Protecció de Dades deixarà pocs espais perquè el dret que globalment protegeix cedeixi davant del dret d'accés a la informació pública (s'adverteix que l'LTRCAT estableix un informe preceptiu de l'Autoritat Catalana de Protecció de Dades, quan la Comissió de Garantia hagi de resoldre

una reclamació en la qual s'hagi denegat el dret d'accés per la invocació d'aquest dret, la qual cosa ha de traslladar-se a drets de tercers). Urgeix disposar de protocols d'actuació i de regles per donar una mínima seguretat quan s'hagi d'aplicar aquesta ponderació complexa.

- Particular importància tenen els criteris que s'han de seguir per ponderar l'interès públic de la divulgació de la informació i els drets de les persones afectades en el cas de protecció de dades personals. La regulació d'algun d'aquests criteris per l'LTR ha estat fortament criticada per la doctrina (per tots: Guichot), concretament en el cas del "menor perjudici dels afectats derivats del transcurs dels terminis establerts per l'article 57 de la Llei 16/1985, de 25 de juny, del Patrimoni Històric Artístic Espanyol". No hi ha tampoc una correspondència correcta entre el que regula l'LTR i l'LTRCAT en aquest camp.

Exercici del dret d'accés a la informació pública (capítol III)

Aquest és un dels punts nuclears de la configuració del dret d'accés a la informació pública, ja que no en va articular la seva manera d'exercici i, per tant, la seva efectivitat. Però en aquesta matèria el règim jurídic bàsic deixa pocs marges de configuració al legislador català, tot i així l'LTRCAT ha dut a terme en algun cas (silenci administratiu) una autèntica reconfiguració d'alguna d'aquestes premisses normatives, amb resultats discutibles i, molt incerts en la seva aplicabilitat.

Tampoc podem aturar la nostra atenció en tots i cadascun dels detalls d'aquesta normativa, per cert bastant prolixa (articles 26 a 37), però sí que s'ha de fixar l'atenció sobre els seus elements més destacats o que, com a mínim, suposen un canvi o un assaig de diferenciació enfront del que preveu el legislador bàsic. Vegem.

ELEMENTS DESTACATS DE LA REGULACIÓ DE L'EXERCICI DEL DRET D'ACCÉS DUT A TERME L'LTRCAT

- Els requisits de les sol·licituds d'accés estan inspirats en el criteri antiformalista. Només la informació sol·licitada s'indica que sigui "precisa", si no fos així, es preveu un règim jurídic específic per a les sol·licituds imprecises (article 28).
- Les sol·licituds es poden presentar per qualsevol mitjà, però si es presenten per mitjans electrònics, s'han de tramitar "amb l'ús de la signatura electrònica" o, si escau, "per qualsevol altre mitjà que s'estableixi per reglament".
- Els supòsits d'inadmissió de sol·licituds previstos per l'LTRCAT no coincideixen amb els establerts a l'LTR (s'omet, per exemple, el fet que les sol·licituds "siguin manifestament repetitives o tinguin un caràcter abusiu no

justificat amb la finalitat de transparència d'aquesta llei"; un supòsit important per evitar aquestes males pràctiques que poden col·lapsar l'activitat de les administracions locals)

- Es preveu com a obligació de l'Administració receptora de la sol·licitud derivar aquesta a l'Administració competent
- Es regulen, igual que en l'LTR, l'atenció de drets o interessos de tercers.
- La competència per resoldre les sol·licituds a l'Administració local és de l'alcalde o president, o en l'òrgan en el qual deleguin, llevat que les normes organitzatives estableixin una altra cosa. En el cas dels ens del sector públic local correspon a l'òrgan de direcció o govern.
- El termini per resoldre és d'un mes, igual que l'LTR, però la pròrroga només s'estén a la meitat del termini anterior.
- Pel que fa a les resolucions s'estableix la següent regla: han de ser estimatòries, llevat aplicació dels límits. També s'indica en quins casos han de ser motivades, amb alguna contradicció amb regles anteriors.
- La notificació de la resolució ha d'indicar les vies específiques de recurs i reclamació establertes a la Llei.
- Si s'estima la sol·licitud, la resolució pot ser substituïda per una comunicació en la qual fins i tot es faciliti en unitat d'acte la informació demanada.
- El silenci administratiu té caràcter positiu, llevat "que una norma amb rang de llei estableixi expressament un efecte desestimadori, total o parcial, amb relació a una determinada informació".
- Si es denega l'accés a una informació havent-se produït silenci administratiu estimatori "pot donar lloc a l'exigència de responsabilitat", d'acord amb el que estableix l'LTRCAT. El termini per expedir la informació és de trenta dies des de la fi del termini per a resoldre.
- Les sol·licituds estimades totalment o parcialment obliguen a l'Administració a expedir aquesta informació en el termini de trenta dies en el format sol·licitat pel demandant. Es preveuen una sèrie de supòsits en els quals l'Administració pot subministrar la informació en un format diferent (article 36.2)
- L'accés a la informació és gratuït excepte aquells casos concrets previstos per la norma subjectes a contraprestació econòmica (37.2)

Tal com s'ha dit, tampoc es pot fer una anàlisi exhaustiva de totes i cadascuna de les qüestions que es plantegen en aquesta regulació, algunes d'elles per cert polèmiques i que poden donar molts maldecaps a les administracions públi-

ques. Algunes reflexions puntuals sobre determinats aspectes serien les següents:

- L'exercici del dret d'accés per mitjans electrònics s'ha de realitzar mitjançant un sistema de signatura electrònica, llevat que reglamentàriament s'estableixi un altre mitjà. És un sistema rígid que convindria flexibilitzar d'alguna manera, ja que pot fer la impressió que l'administració pública (en aquest cas, local) posa traves addicionals a l'exercici d'un dret. Per aquest motiu és important regular a través de l'Ordenança municipal d'aquesta matèria flexibilitzar aquest sistema d'accés a través de mitjans menys gravosos per als ciutadans o entitats que vulguin exercir el dret d'accés a la informació pública. Precisament, el Portal de Transparència de l'Administració de l'Estat, posat en marxa el passat 10 de desembre de 2013, va rebre una allau de crítiques per exigir l'acreditació del DNI electrònic per poder exercir aquest dret d'accés.
- La no coincidència dels supòsits d'inadmissió de sol·licituds tal com estan previstos a l'LTR i a l'LTRCAT no hauria de tenir conseqüències serioses en l'aplicabilitat d'aquests supòsits. En allò no previst per l'LTRCAT, l'Administració local pot invocar perfectament un supòsit establert en la legislació bàsica. Aquesta última integra les llacunes que es trobin a l'LTRCAT, mentre que el que disposa la llei catalana complementa el que preveu l'LTR, sempre que no representi una restricció o una norma contradictòria en allò que és essencial amb el que estableix la legislació bàsica.
- Els terminis per a resoldre són iguals en l'LTR i en l'LTRCAT pel que fa a la regla general, però difereixen en la pròrroga, ja que en la llei catalana s'escurça a la meitat. Aquest escurçament ficarà més pressió sobre les estructures administratives locals, ja que limita o restringeix molt les possibilitats (en tot cas, excepcionals) d'utilitzar aquesta pròrroga. Però sobretot per les conseqüències que suposa no adoptar una resolució expressa en el termini establert, ja que el silenci administratiu és, com s'ha dit, de caràcter positiu.
- En efecte, la configuració legal del silenci és un dels aspectes que més problemes pot comportar en l'aplicabilitat de l'LTRCAT. Encara que podem interpretar que l'excepció que comporta l'existència "d'una norma amb rang de llei la qual estableixi expressament un efecte desestimadori" es pogués complir amb la previsió establerta a l'article (article 20.4 LTR), aquesta lectura troba dificultats addicionals per l'afegit de la norma: "en relació a una determinada informació".
- Per tant, la finalitat de l'LTRCAT (i així es confirma pel preàmbul i l'estructura de la norma en el seu conjunt) no és

una altra que establir el silenci positiu, la qual cosa té importants conseqüències en el terreny de la responsabilitat en cas de no satisfer aquest accés a la informació en el termini previst (30 dies després de la denegació tàcita) i obre una infinitat de problemes d'enormes magnituds pràctiques (què fer si operen límits o aquesta informació no pot ser expedida sense la prèvia ponderació per a saber si estan en joc la protecció de dades personals?, es pot incoar un expedient sancionador per no proveir la informació en el termini estipulat?). Si s'imposa el criteri del silenci positiu, l'administració local ha de prestar especial interès (i resoldre expressament) tots aquells casos en els quals s'adverteixi un límit, genèric o específic (protecció de dades personals), ja que en cas contrari les dificultats poden multiplicar-se en el cas que s'hagi de lliurar informació pública subjecta a límits o dades personals en el cas de no respondre a termini.

- La interpretació més raonable d'aquest sistema de silenci previst pel legislador català, seria cedir davant la legislació bàsica estatal i que, per tant, el silenci administratiu, com a regla general, seria negatiu, llevat que una llei establís el contrari. Però no se'ns escapa que aquesta interpretació significa canviar radicalment l'enunciat normatiu i així mateix alterar la voluntat del legislador català. En qualsevol cas, sigui quina sigui la resposta que cada administració pública doni a aquest problema, caldrà esperar les resolucions de la Comissió (per cert, en cas de no dictar-se en el termini estipulat, es regeixen pel silenci negatiu; curiosa manera de legislar posant l'accent en les esquenes de l'Administració i no de la Comissió) i, sobretot, en els pronunciaments definitius que es puguin donar en aquest sentit en la pròpia jurisdicció contenciosa administrativa. S'obre un ampli terme de compàs d'espera després d'una batalla jurídica que es presumeix òbvia.

Garanties del Dret d'accés a la informació pública (capítol IV)

Tal com veurem més endavant, la Transparència exigeix necessàriament un Marc Institucional i de Gestió en virtut del qual es garanteixi la seva efectivitat tant en la seva dimensió de publicitat activa, com en la seva faceta "passiva" (dret d'accés a la informació pública) i en els seus aspectes col·laboratiu o participatiu.

Per això en els sistemes comparats es configuren sistemes d'Agències o Oficines de Transparència de caràcter independent i imparcial, amb estructures professionals o d'experts, les quals vetllen per la posada en marxa i l'efectivitat de la Política de Transparència en la seva integritat.

L'LTR va confondre aquests àmbits, ja que mentre per a l'Estat sí que va acabar preveient un Consell de Transparència i Bon Govern, amb funcions integrals sobre l'Administració General de l'Estat, per a les comunitats autònomes només va establir una regla (disposició addicional quarta) en la qual només feia referència a un "òrgan independent" per a la resolució de les reclamacions previstes en matèria de denegació del dret d'accés a la informació pública. Però això no impedia que el legislador català hagués configurat una Agència de Transparència amb funcions integrals en aquesta matèria.

No obstant això, l'opció de l'LTRCAT ha estat configurar un òrgan limitat a la resolució de les reclamacions del dret d'accés a la informació pública i deixar la resta de qüestions sobre les quals podria desplegar-se la competència d'una potencial Agència diluïdes en un teixit institucional d'enorme densitat i de gran complexitat, la qual cosa pot comportar, com es veurà, dificultats notables en l'aplicació efectiva del model de Transparència i un excés no justificat d'òrgans i institucions que exerceixen funcions de vigilància i control sobre les entitats locals i els seus responsables. Però això serà analitzat posteriorment.

Les solucions institucionals adoptades pels diferents nivells de govern són diverses. L'Estat, després d'alguns dubtes inicials, s'ha inclinat definitivament per un model d'Agència integral (Consell de Transparència i Bon Govern), amb una Presidència (que és l'òrgan que exerceix les funcions efectives) i una Comissió de Transparència i Bon Govern, amb funcions d'assessorament, recomanacions i informe. Altres comunitats autònomes (per exemple, el Projecte de la Llei d'Administració Pública d'Euskadi crea l'Agència Basca de Transparència-Gardena), van en aquesta mateixa direcció.

Per contra, hi ha alguna comunitat autònoma, com és el cas d'Andalusia, que ha establert un òrgan de garantia amb funcions bifronts (resoldre les reclamacions del dret d'accés a la informació pública i dur a terme les funcions d'una agència de protecció de dades). Veurem quins resultats dona.

La solució catalana és molt diferent, condicionada potser per una mala comprensió del problema de fons, però sobretot per l'existència d'un teixit institucional d'institucions i òrgans de control i fiscalització (molts d'ells amb reconeixement estatutari) que superposen o entrecreuen les seves potencials funcions sobre l'àmbit d'actuació de la Transparència del sector públic en un sentit ampli.

Com a conseqüència de tot l'anterior, el model institucional català de garantia de la Transparència pot ser caracteritzat de singular per la seva densitat i pel seu repartiment de funcions. L'LTRCAT al capítol IV del títol III només regula -i això és important posar-ho en relleu- les garanties relatives al dret d'accés a la informació pública. Res més. Per a la resta de garanties

de l'exercici de la Transparència en la seva concepció integral cal acudir al sistema general de garanties que preveu el títol VII de la mateixa Llei.

Convé aturar-se, també de forma esquemàtica, en el desenvolupament d'aquelles qüestions més rellevants d'aquest sistema de garanties del dret d'accés a la informació pública i del disseny institucional dut a terme el legislador català.

SISTEMA DE GARANTIES DEL DRET D'ACCÉS A LA INFORMACIÓ PÚBLICA LTRCAT

- Es preveu un recurs de reposició potestatiu davant l'òrgan que ha dictat la resolució expressa o presumpta.
- Es crea una Comissió de Garantia amb una única finalitat: resoldre les reclamacions que, amb caràcter gratuït i voluntari, li siguin plantejades en relació amb denegacions expressives o presumptes de les Administracions Públiques en relació amb el dret d'accés a la informació pública.
- La Comissió es configura com a independent orgànica i funcionalment, sense estar sotmesa "a instruccions jeràrquiques de cap tipus". Així i tot està adscrita al departament de la Generalitat que aquesta determini per decret. La seva organització i funcionament es regulen per reglament, que el Govern de la Generalitat haurà de sotmetre prèviament al coneixement del Parlament segons el procediment previst a l'article 149 del reglament d'aquesta institució. Exerceix les seves funcions per mitjà d'actes i acords, dictats exclusivament amb criteris tècnics i jurídics.
- La seva configuració institucional és, tal com s'ha dit, la d'un òrgan col·legiat, compostos per un mínim de 3 i un màxim de 5 membres, designats per majoria de tres cinquenes parts del Parlament, després de compareixença davant la comissió parlamentària corresponent, entre persones que compleixin els requisits següents:
 - o Els membres d'aquesta Comissió han de ser juristes especialistes en dret públic o tècnics en matèria d'arxius o gestió documental
 - o Han de ser, així mateix, experts de competència i prestigi reconeguts i amb més de deu anys d'experiència professional.
 - o I exerciran els seus càrrecs en règim de dedicació exclusiva, i els són aplicables les normes sobre incompatibilitats del personal al servei de les administracions públiques. Les seves retribucions s'han de fixar anualment en la Llei de Pressupostos de la Generalitat de Catalunya.
- El procediment de reclamació estableix que s'ha d'interposar la resolució en el termini d'un mes a comptar des

de la desestimació de la sol·licitud o, si escau, de la del recurs de reposició.

- Cal tramitar les reclamacions davant la Comissió per dos mitjans: per un procediment de mediació o per un procediment ordinari de resolució.
- Un aspecte rellevant és quan la denegació de l'accés s'ha fonamentat en el dret de protecció de dades personals, es preveu un tràmit necessari de sol·licitud d'informe a l'Autoritat Catalana de Protecció de dades i ha d'emetre aquest informe en el termini màxim de quinze dies.
- Transcorregut el termini de dos mesos (ampliable quinze dies més) des de la formulació de la reclamació, aquesta es considera denegada. Per tant, el silenci en aquest cas, a diferència de quan ha de resoldre l'Administració local, és negatiu.
- I, en fi, les resolucions de la Comissió, si no són recorregudes davant la jurisdicció contenciosa administrativa, poden donar lloc a un requeriment en cas d'incompliment i, en cas de no atènyer-se a aquest, s'han de depurar responsabilitats. Les resolucions de la Comissió es publicaran al Portal d'aquest òrgan, prèvia dissociació de les dades de naturalesa personal.

Aquestes són les línies essencials de la regulació duta a terme per l'LTRCAT sobre el sistema de garanties del dret d'accés a la informació pública. Amb caràcter sumari convé ressaltar alguns punts sobre aquest règim jurídic i el disseny institucional d'aquest òrgan.

- El recurs de reposició és potestatiu, però no s'indica quines conseqüències té pel que fa a la denegació per silenci. Cal presumir que, en aquest cas, hauria d'aplicar-se el règim general previst a la Llei 30/1992, de 26 de novembre. En tot cas, no s'entén la previsió d'aquest règim de reclamacions davant la Comissió de Garantia i arbitrar a més un recurs de reposició. No rau en la filosofia de les bases del règim jurídic de les administracions públiques.
- La Comissió de Garantia es configura, en efecte, com un òrgan col·legiat i independent. No hi ha cap previsió, però, en relació amb la Presidència de l'òrgan.
- El seu sistema d'elecció pot conduir fàcilment al repartiment segons quotes dels grups parlamentaris per sumar aquests 3/5 de la Cambra, de manera que l'especialització tècnica i la independència (i sobretot la imparcialitat) de l'òrgan podrien ser posades en dubte.
- L'Administració local, a pesar de ser destinatària de bona part de les seves resolucions, no té cap grau de participació en el procés de designació d'aquests membres de la Comissió, de manera que es corre el risc de marginar la sensibilitat local en l'adopció de les seves resolucions.

- Els requisits i exigències per formar part d'aquesta Comissió poden estar considerats com a tous, almenys permeten que els nomenaments recaiguin sobre persones que no acreditin una especialització real i efectiva en la matèria (per cert, molt especialitzada) que han de tractar. No s'entén que havent-hi de resoldre problemes complexos de naturalesa exquisidament jurídica es reguli també la possibilitat de formar part d'aquesta Comissió a "tècnics en matèria d'arxius i de gestió documental", el valor afegit serà puntual i no tindran, però les competències requerides per a resoldre la major part de les reclamacions i dur a terme la ponderació de drets requerida en cada cas.
- La configuració d'un òrgan col·legiat per resoldre les reclamacions, enfront de la generalitat dels casos i s'opta per un òrgan unipersonal, pot donar lloc a discrepàncies internes (vots particulars) o diferències de criteri que no ajudarien gens a l'assentament definitiu de l'òrgan, ja que com indica el preàmbul de l'LTRCAT, estableix amb criteris precisos "una línia doctrinal sobre l'aplicació dels límits que poden excloure o restringir el dret d'accés". Aquestes dificultats es poden incrementar amb el nombre de membres de l'òrgan (sobretot si s'assoleix el nombre de cinc, solució que es desaconsella completament), així com amb el diferent perfil professional i cognitiu d'aquests components de la Comissió.
- Dificultats addicionals tindrà així mateix la Comissió per apartar-se dels criteris emesos via Informe preceptiu per part de l'Autoritat Catalana de Protecció de Dades en aquells casos en els quals la denegació de l'accés es produeixi com a conseqüència d'un límit relacionat amb l'exercici del dret de protecció de dades. Si la Comissió no segueix el criteri de l'Autoritat Catalana de Protecció de Dades, la resolució dictada serà amb tota seguretat judicialitzada. Amb la qual cosa els beneficis d'aquest sistema de reclamació prèvia es perdran del tot. I si se segueixen sempre els criteris de l'Autoritat Catalana, la Comissió de Garanties perd la seva raó de ser i queda hipotecada per la primera.
- Sorpren, finalment, que en aquest cas la no resolució expressa de la Comissió en els termes establerts sigui considerada com a silenci negatiu i, per tant, denegatòria, obrint així els termes per a la seva impugnació davant la jurisdicció contenciosa administrativa.

REGISTRE DE GRUPS D'INTERESSOS

Introducció

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

L'LTRCAT també fa referència indirectament a la regulació dels Grups d'Interessos (lobbies) com una modalitat específica de la Transparència. El Preàmbul de la Llei estableix, per exemple, que la regulació dels grups d'interessos té com a finalitat "que els ciutadans puguin identificar les persones que actuïn com a tals i conèixer les relacions que tenen amb l'Administració en defensa d'interessos concrets". "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: Politikon.es) L'Administració pública de tall continental europeu no té tradició en la regulació dels Grups d'Interès, la qual cosa contrasta amb els països de tradició anglosaxona (especialment, Estats Units: veure la Lobbying Disclosure Act de 1995) on aquestes regulacions són comunes. També, com a reflex d'aquests models, la Unió Europea ha anat incorporant determinats instruments que permeten el control i

la transparència dels lobbies que actuen en el marc de les institucions comunitàries.

"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 isomorfista muy fuerte" (Transparencia Internacional: "Una evaluación del lobby en España: Análisis y propuestas")

Certament, hi havia alguns precedents d'iniciatives parlamentàries tant al Parlament de Catalunya com més recentment a les Corts Generals, tendents a la necessitat de regular aquests Grups d'Interessos, en particular per les seves actuacions en els processos legislatius (i reglamentaris), així com en els procediments legislatius davant les respectives instàncies parlamentàries, però certament, no ha existit fins a l'aprovació de l'LTRCAT una regulació legal específica que obligués a inscriure en un registre als Grups d'interessos que actuïn davant qualsevol administració pública o nivell de govern de Catalunya.

El títol IV de l'LTRCAT regula, en efecte, un registre de grups d'interessos, però amb uns elements normatius que faran complexa en tot cas la gestió. En aquests moments només ens interessa destacar en quina mesura aquesta regulació afecta els ajuntaments catalans (o a les entitats locals, per ser més genèrics en l'enfocament).

No hi ha dubte, pel que fa a aquests registres de Grups d'Interessos si són configurats correctament, així com qualsevol regulació sobre aquestes organitzacions o persones, té una connexió directa amb la Transparència. Així ho han posat en relleu innombrables informes comparats i alguns elaborats a Espanya, com ara el document de Transparència Internacional: Una evaluació del lobby en España: Análisis y propuestas.

Però si això és cert, no ho és menys el fet que aquestes regulacions dels lobbies tenen ple sentit en estructures governamentals de certes dimensions i de notable complexitat, on les preferències de l'agenda normativa i de polítiques públiques poden afectar innombrables col·lectius, entitats, organitzacions i interessos. Això és així, sens dubte, quan el Govern de la Generalitat impulsa determinades polítiques o desenvolupa una activitat reglamentària, com també quan el Parlament de Catalunya legisla.

SABIES QUE

El periodista Juan Francés va publicar el 2013 un llibre ("¡Que vienen los lobbies!", Destino 2103) en el qual analitza aquest problema i posa en relleu que a Espanya no s'ha aprovat ni una sola llei que no hagi tingut intervenció de grups de pressió per modelar el seu contingut en funció dels seus respectius interessos

També pot haver-hi encreuament d'interessos i pressió per part de determinades entitats en Ajuntaments o entitats locals de dimensions importants. Però el sentit i finalitat d'aquesta regulació pot perdre molts punts si el que es pretén és la seva aplicació a municipis de dimensions molt petites, petites i, fins i tot, a municipis mitjans. La càrrega que se'ls imposa potser no és proporcionada en relació amb els beneficis que es pretenen obtenir amb aquesta mesura. Cal censurar, per tant, al legislador català per no haver discriminat entre nivells d'entitats locals quan d'imposar una mesura d'aquestes característiques es tracta.

"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)

Regulació del Registre de Grups d'Interès a l'LTRCAT: incidència sobre les entitats locals

L'LTRCAT estableix una regulació dels lobbies limitada només a la creació d'un Registre de Grups d'Interès i a la determinació sobre quines són les persones, organitzacions, grups, entitats o plataformes que s'han d'inscriure-hi. Aquesta regulació es conté als articles 45 a 53 de la Llei.

Tal com s'ha indicat només ens interessa situar el focus d'atenció en com incideix aquesta decisió normativa de crear registres d'interessos sobre l'àmbit local de govern.

Vegem succintament alguns dels seus impactes i les notes més rellevants d'aquesta regulació:

ELEMENTS PRINCIPALS DE LA REGULACIÓ DEL REGISTRE DE GRUPS D'INTERESSOS I ELS SEUS IMPACTES SOBRE ELS GOVERNS LOCALS:

- Totes les entitats locals han de crear registres de Grups d'Interessos. Aquest Registre ha de ser públic i disponible a través del règim de transparència previst per la Llei.
- La finalitat d'aquests registres és la inscripció i el control "de les persones i organitzacions que treballen per compte propi i participen en l'elaboració i l'aplicació de les polítiques públiques en defensa d'interessos de terceres persones o organitzacions" (article 45.2)
- En realitat, a través d'aquest Registre de Grups d'Interessos es persegueix incloure "totes les activitats dutes a terme amb la finalitat d'influir directament o indirectament en els processos d'aplicació de les polítiques i la presa de decisions" (article 47.2)
- Qui ha d'inscriure's en aquest Registre? La Llei estableix dos grans àmbits d'organitzacions o persones que s'han d'inscriure:
 - o El primer són les persones i organitzacions que duen a terme, en interès de tercers, activitats susceptibles d'influir en l'elaboració de normes (ordenances o reglaments) i en l'elaboració o aplicació de les polítiques públiques.
 - o El segon àmbit són les plataformes, xarxes o altres formes d'activitat col·lectiva que, encara que no tinguin personalitat jurídica, constitueixin de fet una font d'influència organitzada i duguin a terme activitats incloses en l'àmbit d'aplicació del Registre.

- El contingut del Registre estableix, per exemple, l'ordenació per categories d'aquests grups i ha d'existir un codi de conducta comú, així com un sistema de fiscalització i control (article 49). S'estableixen igualment les obligacions dels declarants.
- Es preveu quin és el "contingut mínim del Codi de conducta": nom, dades i entitat que representa; compromís de no actuar deshonestament; compromís de proporcionar informació actualitzada; compromís de no incitar a l'incompliment de la Llei ni del codi de conducta dels alts càrrecs; compromís d'acceptar i complir les mesures adoptades en cas d'incompliment (article 51)
- Així mateix, es regulen una sèrie de mesures que s'aplicaran en cas d'incompliment.
- I s'estableix el següent: "el contingut detallat del codi de conducta i el procediment d'investigació i de tramitació de les denúncies ha de ser regulat per reglament"

Tampoc procedeix en aquests moments una detallada anàlisi d'aquesta regulació. En relació exclusivament amb la seva incidència en l'àmbit local cal exposar el següent:

- Ja s'ha dit que no té excessiu sentit traslladar aquesta regulació a totes les entitats locals. La seva aplicació pràctica serà molt escassa, si més no nul·la, almenys en bona part dels ajuntaments.
- No obstant això, l'obligació legal existeix. I si no es compleix, cal preguntar quines responsabilitats se'n deriven per aquest incompliment.
- A més, la tipologia de persones i activitats que s'han d'inscriure al Registre obre una infinitat d'incògnites. La definició duta a terme per l'article 45.2 s'ha de completar amb el que preveu l'article 47.2. I no hi ha un traçat homogeni entre ambdues regulacions. Primarà la segona. I, per tant, no només s'hauran d'inscriure les persones i organitzacions que duguin a terme aquesta

activitat "de pressió o influència" sobre els governs locals, sinó també "les plataformes, xarxes o altres formes d'activitat col·lectiva" que pretenguin exercir una font d'influència. Aquesta previsió obre la "caixa de Pandora", ja que el que es pretén és incorporar al Registre (amb la finalitat també de control) aquesta activitat moltes vegades espontània i circumstancial o temporal de moviments socials que pretenguin incidir sobre àmbits puntuals de la política local. Donarà molt a parlar.

- Sobre el Codi de Conducta aplicable a aquests Grups d'Interessos hi ha una regulació una mica confusa a la Llei. Sembla obvi que el Codi de Conducta l'ha d'aprovar l'Administració Pública corresponent i incorporar-lo al Registre, per a coneixement de totes aquelles persones i organitzacions que s'inscriuin, amb la finalitat que facin seu el seu contingut. Però la redacció de l'article 51 més que un Codi de Conducta està exigint una "declaració responsable" al Grup d'Interès (o persona) que formalitzi la seva inscripció. I per a més confusió l'article 53 estableix que "el contingut detallat del codi de conducta" s'ha de determinar per reglament. La qual cosa obliga les administracions locals a aprovar per reglament (o ordenança) un codi de conducta, llevat que pretenguin aplicar (molt difícil d'adaptar a la realitat local) el codi de conducta que reglamentàriament aprovi la Generalitat de Catalunya.
- No cal insistir en excés en el fet que complir aquestes exigències legals per la major part dels municipis catalans serà difícil, si més no, impossible. En tot cas, les entitats supramunicipals (especialment les diputacions, encara que també les comarques), així com la Generalitat de Catalunya, hauran de donar suport explícit per poder implantar aquesta exigència legal que excedeix de lluny les capacitats i mitjans tècnics disponibles per bona part d'ajuntaments (veure article 94 de l'LTRCAT).

BON GOVERN (TÍTOL V)

Introducció

La noció de Bon Govern utilitzada per l'LTRCAT ve hipotecada o arrossegada per aquella establerta anteriorment a l'LTR. Com ja s'ha exposat, és una noció equivocada, ja que el concepte Bon Govern inclou la Transparència com un element més, així com a l'Ètica Institucional o pública i a la bona administració. No obstant això, l'LTR va configurar un concepte pobre de Bon Govern reduït a una dimensió ètica dels alts càrrecs i a una bateria exagerada de tipus d'infraccions i sancions (veure, en concret, el títol II de l'LTR).

Aquest disseny conceptual ha acabat per contaminar l'obra del legislador català. Tot i que la noció de Bon Govern utilitzada per l'LTRCAT és, tal com es veurà, més àmplia que la prevista per l'LTR, ja que estén la seva regulació a alguns aspectes que tenen a veure amb la Bona Administració i amb les tendències importades també de la Unió Europea de better regulation o d'smart regulation.

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

En qualsevol cas, la noció de Bon Govern té les seves arrels en la història. No és precisament un concepte nou. A pesar de la redefinició dels seus contorns en dates més recents. La seva projecció és interna; és a dir, pretén millorar el funcionament del Govern i de l'Administració Pública en el seu conjunt, sobretot mitjançant eines que permetin una administració pública més eficient, èticament sòlida, transparent i, en fi, ben organitzada, amb un alineament correcte entre Política i Gestió.

Tal com s'examinarà més endavant, el concepte de Bon Govern queda subsumit en aquests moments en una noció més àmplia i amb un abast no només intern, sinó també extern: la Bona Governança. En aquesta línia, segons el que es dirà, cal llegir de forma integrada les propostes que duu a terme l'LTRCAT. Però d'això ens ocupem més endavant. El títol V relatiu al "Bon Govern" inclou en el seu àmbit de regulació tres grans eixos. A saber:

- Codi de Conducta dels alts càrrecs
- Dret a una bona administració i uns serveis públics de qualitat, desglossat al mateix temps en tres àmbits:
 - o Cartes de Servei
 - o Avaluació permanent dels serveis públics
 - o Dret a fer propostes d'actuació o millora dels serveis públics.

- Millora de la Qualitat normativa

Vegem ara com impacta la regulació sobre Bon Govern dissenyada per l'LTRCAT sobre els ajuntaments.

Codi de Conducta d'alts càrrecs

També la concepció de l'LTRCAT sobre aquesta matèria és limitada. Davant la necessària aposta per configurar un marc o Model d'Integritat Institucional, el qual inclogui una sèrie d'elements que es tractaran després, la Llei opta només per incorporar un dels elements del Model: el Codi de Conducta dels alts càrrecs. No inclou, en principi, cap altre mecanisme, per exemple el sistema de seguiment i avaluació (Comissió d'Ètica Pública).

L'ÈTICA NO ES COSMÈTICA:

“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 regulació d'aquesta matèria, però, es barreja amb unes altres: per exemple, amb el règim d'incompatibilitats i declaració d'activitats i béns patrimonials, així com d'interessos (article 56); i amb "la publicitat de les condicions d'accés" (article 57). Aturem la mirada breument en ambdues qüestions.

En primer lloc, no s'hauria de confondre el que són exigències legals de l'estatut dels representants locals (les quals vénen establertes en la mateixa legislació local), com ara la declaració d'activitats i béns patrimonials i interessos, amb el Codi de Conducta. En aquest cas s'han de definir valors, principis i normes de conducta a les quals han d'atenir-se els càrrecs representatius i, si escau, els directius en l'exercici de les seves funcions i l'incompliment porta aparellat no tant una sanció jurídica com una reprovació moral que, en alguns casos, pot conduir a la dimissió del càrrec o la difusió d'aquest tipus d'actuacions alienes als estàndards de conducta institucional prèviament establerts. L'LTRCAT barreja dos àmbits i, fins i tot, extreu sancions disciplinàries de l'incompliment del Codi de Conducta (article 77.3 e).

La segona regla addicional incorporada, la prevista a l'article 57, té una complexa aplicació a l'àmbit de govern local. De fet, no està pensada per a ser aplicada als càrrecs representatius locals, només podria ser-ho al concepte estricte d'"alt càrrec" directiu local (titular d'òrgans directius, segons la legislació local i directius d'entitats instrumentals) defen-sada anteriorment.

En efecte, aquest article preveu que l'Administració local ha de donar a conèixer "els criteris d'acord amb els quals es designa una persona perquè ocupi un alt càrrec". I afegeix: "A aquest efecte, han de fer públic el currículum i els mèrits professionals i tècnics de la persona nomenada".

No cal dir que aquestes referències només són per "alts càrrecs" directius locals de designació i no per als de caràcter representatiu, ja que no té sentit que en aquests casos (en els quals es proveeixen per elecció i d'acord amb el principi democràtic) s'hagin de fer públics "els mèrits professionals i tècnics" de la persona escollida. Tampoc és aplicable als càrrecs representatius locals, excepte per als "alts càrrecs" directius, previstos al segon apartat d'aquest article: "Els nomenaments d'alts càrrecs s'han de fer atenent criteris de competència professional, entre persones amb qualificació i experiència en llocs de treball de responsabilitat en la gestió pública o privada".

Però el més important d'aquesta regulació té a veure amb el Codi de conducta d'"alts càrrecs" i la seva aplicació per part de les entitats locals. Vegem aquests impactes.

CODI DE CONDUCTA "ALTS CÀRRECS" A L'LTRCAT I LA SEVA APLICACIÓ A LES ENTITATS LOCALS

- Les disposicions del Codi de conducta previstes a l'LTRCAT són aplicables als "alts càrrecs" locals, en els termes previstos per l'article 4 d'aquesta Llei (ja comentat).
- L'LTRCAT estableix per Llei una sèrie de "principis ètics i regles de conducta" (article 55), la formulació és molt genèrica i trasllada en bona part (encara que amb notables absències i una altra ordenació sistemàtica) el que disposa l'LTR (article 26). Alguns d'aquests principis són:
 - o Transparència
 - o Imparcialitat
 - o Igualtat de tracte
 - o Gestió adequada i aplicació dels recursos públics a la legalitat pressupostària
 - o Rendició de comptes
 - o Dedicació absoluta al càrrec (inaplicable en molts casos a les entitats locals)
 - o Exercici del càrrec en benefici exclusiu dels interessos públics
 - o Etc.

- Els governs locals, qualsevol que sigui la seva dimensió, "han d'elaborar un codi de conducta que concret i desenvolupi els principis d'actuació" i estableixi uns altres addicionals, determinant les conseqüències d'incompliment, "sense perjudici del règim sancionador que estableix aquesta llei".

Ja s'ha posat en relleu quines són algunes de les deficiències d'aquest marc normatiu regulador dels Còdis de Conducta, únicament subratllem alguna dada addicional.

- No sembla adequat establir un mateix Codi de Conducta per a l'àmbit dels representants locals i els alts càrrecs de caràcter directiu. Comunament, els Còdis comparats diferencien nítidament entre un i un altre col·lectiu. Veure, sobre això, l'última part d'aquest treball (Marc d'Integritat Institucional en el si d'un Sistema de Bona Governança Municipal).

Així, el Consell d'Europa va establir el 2002 un Codi de Conducta per a càrrecs representatius locals, però no es feia extensiu a càrrecs executius de caràcter directiu. El mateix va fer EUDEL, en un Codi de Conducta, Bon Govern i Compromisos per a la Qualitat Institucional de la Política Local Basca, aprovat en l'Assemblea Nacional de maig de 2013.

- Sens dubte, l'LTRCAT ha pres com a referència l'Administració de la Generalitat on hi conviuen càrrecs polítics representatius amb funcions executives de Govern (aquells consellers que siguin, al mateix temps, parlamentaris) i els càrrecs directius enquadrats en la noció legal d'"alt càrrec". En aquests casos sí que és factible dur a terme una regulació comuna.

De fet, el Govern de la Generalitat de Catalunya ja va establir mitjançant Acord de 19 de novembre de 2013, un Codi de Bones Pràctiques aplicable als alts càrrecs de l'Administració.

Link: CODI BONES PRÀCTIQUES

Una altra modalitat de Codi de Conducta per als nivells superiors de l'Administració Pública, és la del "Codi Ètic i de Conducta dels càrrecs públics i del personal eventual de l'Administració General i Institucional d'Euskadi". Aquest Codi inclou no solament una detallada regulació de valors, principis i normes de conducta, sinó també un òrgan de seguiment i control (Comissió d'Ètica).

Codi Ètic i de Conducta dels càrrecs públics i del personal eventual de l'Administració General i Institucional d'Euskadi"

- En tot cas, les entitats locals tenen l'obligació legal d'aprovar aquests Còdigs de Conducta. Excepte en aquells casos taxats en els quals hi hagi "alts càrrecs directius" (en els termes ja exposats), el Codi ha de tenir com a destinataris els representants municipals (equip de govern i oposició). Per tant, essencialment, ha de ser un Codi de la Política (dels polítics) local. I com a tal hauria de ser elaborat per les associacions de municipis, sense perjudici que posteriorment fos concretat en alguns detalls per cada Ajuntament.
- Ara bé, la decisió municipal no només és la d'elaborar un codi, sinó també la d'incorporar aquesta eina dins d'un Marc d'Integritat Institucional, amb la creació d'un sistema de difusió, procediments, seguiment i avaluació; és a dir, amb la configuració d'una Comissió d'Ètica Institucional en cada Ajuntament, havent-hi de definir si s'incorporen a la mateixa experts en la matèria que puguin resoldre alguns problemes o dilemes ètics i ajudar en l'aplicació i millora del propi Codi.

En un altre ordre de coses es preveu així mateix la incorporació per part de les administracions locals en els plecs de les clàusules contractuals i en les bases de convocatòria de les subvencions o ajudes, els principis ètics i de conducta en relació amb els quals han d'adequar la seva activitat els contractistes i les persones beneficiàries, així com determinar els efectes d'un eventual incompliment d'aquests principis. Tasca complexa, sens dubte.

Dret a una bona administració i a uns serveis de qualitat

L'LTRCAT incorpora com a part del Bon Govern una regulació relativa a la Bona Administració (una noció recollida expressament pel mateix Estatut d'Autonomia de Catalunya de 2006 i en la legislació de desenvolupament posterior) i als serveis públics de qualitat. Com ja hem vist aquesta regulació es projecta sobre tres àmbits:

1) Cartes de servei

Aquest és un instrument amb un llarg recorregut dins l'Administració Pública. Alguns Ajuntaments i entitats locals ja disposen d'aquestes Cartes de Servei. És un instrument, per tant, que no representa cap innovació, sinó la utilització d'una eina certament una mica vella (es parla de cartes de servei des de la dècada dels noranta), tot i que realment, encara moltes administracions locals no l'utilitzen.

NOTES CARACTERÍSTIQUES DE LA REGULACIÓ DE LES CARTES DE SERVEI A L'LTRCAT I EL SEU IMPACTE LOCAL:

- L'Administració pública ha d'incloure les cartes de servei en el marc regulador dels serveis públics bàsics.
- Aquestes Cartes han de tenir un contingut mínim, el qual s'estableix en la Llei (article 59.1):
 - o Organització i forma de gestió del servei
 - o Identificació responsable
 - o Estàndards mínims de qualitat del servei
 - o Drets i deures usuaris
 - o Règim econòmic
 - o Vies de reclamació utilitzables
 - o Vies per a l'obtenció d'informació
- Les Cartes de Servei tenen, segons l'LTRCAT, naturalesa reglamentària. El seu contingut obliga l'Administració, usuaris, i pot ser invocada en recursos o reclamacions.
- Finalment es preveu que els consells comarcals, els municipis de gran població i els consells de vegueria "han d'aprovar cartes dels serveis de competència municipal que gestionin, d'acord amb el que determina la legislació de règim local"

Tampoc la claredat és la nota distintiva d'aquesta regulació. No obstant això, cal deduir que tots els ajuntaments han d'aprovar Cartes de Servei pel que fa als serveis municipals bàsics (es podria entendre que només són els mínims obligatoris, encara que es podria qüestionar aquesta interpretació), mentre que els municipis de gran població (també les comarques i diputacions) haurien d'aprovar cartes de servei de tots els serveis que afectin a totes les seves competències. Però no hi ha res clar en aquesta regulació esmentada.

La naturalesa reglamentària de les Cartes de Servei obliga a tramitar d'acord amb el procediment d'elaboració d'Ordenances i, per tant, aplicar així mateix els principis i regles relatius a la millora de la qualitat normativa que després s'exposen.

2) Avaluació permanent de serveis públics (article 60)

En aquest cas l'LTRCAT només fa referència a una avaluació limitada a la consulta dels usuaris a través d'enquestes sobre la satisfacció dels serveis prestats. No té un altre abast. L'únic aspecte és la incorporació dels resultats al Portal de Transparència.

3) Dret a formular proposta i suggeriments.

Es preveu un dret de la ciutadania a formular propostes i suggeriments en relació amb el funcionament dels serveis públics, així com la seva formulació a través del Portal de Transparència, i l'Administració donarà coneixement de

forma anònima d'aquestes propostes i suggeriments (article 61). Es tracta d'un precepte de contingut més aviat declaratiu o de principis, encara que estableix alguna obligació a les entitats locals.

En tot cas, tots aquests instruments de "Bona Administració" s'han de complir per les entitats locals, ja que convé no oblidar l'establiment d'un règim d'infraccions en el qual s'ha tipificat com a falta greu, encara que amb caràcter general, l'incompliment d'algunes de les obligacions establertes en aquest Títol IV.

Millora de la qualitat normativa

En línia amb les propostes de la Unió Europea i el que estableix l'LTR, l'LTRCAT incideix també en la "millora de la qualitat normativa" com un dels elements del Bon Govern. Els seus principis i regles (continguts als articles 62 a 64) són també aplicables a les entitats locals (la Llei fa referència també a la potestat reglamentària).

I en síntesi es pot portar a col·lació els elements més relle-

vants d'aquesta regulació en la seva incidència sobre la normativa local:

- Les iniciatives normatives s'han de referir a finalitats o sectors materials homogenis i han de ser clares i coherents amb la resta de l'ordenament jurídic (sembla veure les "Ordenances òmnibus")
- L'Administració local en la seva activitat normativa ha d'estar guiada pel principi de simplificació de l'ordenament jurídic.
- L'Administració local ha d'elaborar ordenances consolidades de les normes que hagi modificat.
- Així mateix, s'hauran d'elaborar memòries d'avaluació i impacte de les normes que s'hagin d'aprovar.
- S'han d'incorporar mecanismes d'avaluació de l'aplicació de les normes aprovades i verificar el grau de compliment.
- Igualment, s'ha de garantir la participació ciutadana en l'elaboració de les memòries d'avaluació i impacte.

Introducció

GOVERN OBERT (TÍTOL VI)

Introducció

La noció de Govern Obert emprada per l'LTRCAT es vincula amb la Transparència, però no s'incorpora a aquesta (a diferència d'altres lleis autonòmiques, per exemple en la Comunitat Autònoma d'Extremadura) dins del seu àmbit. Es tracta, per tant, d'una noció també una mica estreta en els seus contorns. El seu radi d'acció es limita a formular una sèrie de principis que serveixen per orientar i impulsar el Govern Obert i així mateix uns talls principis relatius a la participació ciutadana.

És un títol en bona part superflu, ja que obligacions directes n'inclou molt poques i sempre sota la configuració de principis d'actuació. Hi ha molta reiteració sobre el que ja regulen altres títols d'aquesta Llei.

Per tant, no té excessiu interès la seva anàlisi detallada, encara que com a simple guia de les regulacions recollides en relació amb l'àmbit local de govern es poden destacar les següents dades:

- S'advoca per un diàleg permanent entre Administració i ciutadania, la qual cosa pot manifestar-se en una mena de procés d'escolta contínua per part d'aquesta quant a les sensibilitats de la ciutadania.
- Les decisions adoptades per les administracions públiques han de tenir en compte les necessitats i preferències dels ciutadans.
- S'impulsa la participació i col·laboració ciutadana
- Es reconeix la Transparència en la informació pública com a marc de referència.
- Es pretén una millora contínua dels serveis públics, una avaluació permanent dels serveis i un retiment de comptes (responsabilitats).
- Els instruments i formes de participació s'han d'incorporar al Portal de Transparència.
- El Govern obert implica, per tant, obertura a la ciutadania i receptivitat de les seves propostes i suggeriments.

SISTEMA DE GARANTIES I AVALUACIÓ DE LA LLEI (TÍTOLS VII I VIII)

Introducció

Molt condicionada també per l'LTR, la Llei catalana configura un "sistema de garanties" bolcat essencialment cap a la dimensió sancionadora o de depuració de responsabilitats per les accions o omissions que contradiguin les obligacions establertes a l'LTRCAT en el seu conjunt.

Una altra cosa és que aquest sistema sigui efectiu en la seva resolució final, no en els seus inicis (instar procediments sancionadors), ja que el model descansa en última instància, de la mateixa manera que allò que preveu l'LTR, en què la incoació, tramitació i resolució dels procediments disciplinaris és una tasca reservada exclusivament als òrgans municipals.

A diferència del model estatal, l'LTRCAT incorpora un sistema de garanties aplicable al conjunt d'obligacions establertes en el mateix text normatiu, amb excepció de la resolució de reclamacions del dret d'accés a la informació pública que es reenvia al que disposa la Llei per a la Comissió de Garanties ja analitzada.

El sistema de garanties regulat en el Títol VII, mentre que l'avaluació de l'aplicació de la Llei es duu a terme en el Títol VIII. Pel que fa al sistema de garanties, la sistemàtica de la Llei és molt senzilla: d'una banda, es regula el règim de recursos i reclamacions; i, d'una altra, el règim sancionador. Però per abordar correctament el tractament de les qüestions enunciatades, la sistemàtica que se seguirà altera en certa mesura aquella establerta per la Llei. Vegem:

En primer lloc, es tractarà del Model institucional del Sistema de garanties establert per la Llei, ja que és sens dubte un dels punts rellevants (i probablement el més feble en el seu disseny) de la regulació aquí examinada.

En segon lloc, s'abordaran les línies principals del règim de reclamacions i recursos.

I en tercer lloc, es durà a terme una breu anàlisi sobre la seva incidència en el règim sancionador als governs locals. Només cal afegir, davant tot l'anterior, que aquest sistema de Garanties, com ja s'ha dit, és integral, per tant desplega els seus efectes sobre tot allò que regula la Llei (Transparència; Registre de Grups d'Interessos; Bon Govern i Govern Obert). Això, com veurem, marca també l'abast certament alambinat atorgat al disseny institucional.

Model Institucional de garanties de l'LTRCAT

Encara que ja s'han fet algunes referències puntuals al model fragmentat de garanties establert per l'LTRCAT en rela-

ció amb la Transparència, cal ara centrar millor l'objecte en l'anàlisi del Model Institucional de Garanties establert per l'LTRCAT en el seu conjunt. Un aspecte que, en certa mesura, està regulat als títols VII i VIII de la Llei, però que per tenir una comprensió raonable del mateix cal projectar-lo sobre tota o bona part del text normatiu.

No és fàcil identificar tots i cadascun dels mecanismes institucionals previstos per l'LTRCAT o que poden derivar d'aquesta, a l'efecte de l'aplicació de l'esmentada Llei en les Administracions locals.

En aquests moments prescindirem d'analitzar amb detall els mecanismes institucionals interns de cada Ajuntament per aplicar l'LTRCAT (doncs això dependrà en molts casos del disseny institucional que faci cada nivell local de govern, sobretot si innova o incorpora elements addicionals al model legal). Però succintament en l'àmbit local intern es poden configurar els següents mecanismes:

ALGUNS MECANISMES INSTITUCIONALS PER GARANTIR L'APLICABILITAT DE LA LLEI EN LES ENTITATS LOCALS

- En l'àmbit de la Transparència (activa i passiva) es pot crear alguna Comissió interna de seguiment, fins i tot amb incorporació d'externs.
- Si parem l'atenció en el Dret d'accés a la informació pública és obvi el fet que ha d'haver-hi una unitat responsable per coordinar i gestionar aquestes demandes d'informació, fixant criteri o resolent (elaborant propostes de resolució) les sol·licituds i, si escau, recursos.
- En l'esfera del Registre de Grups d'Interès, s'haurà de crear aquest Registre, elaborar el Codi i avaluar el seu funcionament.
- Pel que fa al Codi de Conducta, també existeix la possibilitat d'estructurar una Comissió d'Ètica, amb la possibilitat d'adscriure experts o externs a l'organització.
- L'aprovació de les Cartes de Servei exigirà, així mateix, alguna unitat responsable en la matèria. El mateix val a dir de la millora de la qualitat normativa (Secretaria o Serveis Jurídics).
- Les polítiques de foment de la participació ciutadana a través de la Transparència exigiran funcionaments transversals.
- Així mateix, la possibilitat d'incoar, tramitar i resoldre expedients sancionadors (matèria àmpliament regulada per la Llei) exigirà igualment definir el procediment, sobretot en allò que pugui afectar els càrrecs representatius. Tema molt delicat.

Però on es troba l'autèntic punt d'interès en el Sistema de Garanties previst per l'LTRCAT és en la dimensió externa del model. En efecte, la Llei s'ha inclinat clarament (excepte pel que fa al procediment sancionador en sentit estricte) per

establir un Sistema Institucional de Garanties que descansa sobre òrgans estatutaris o de control, que conformen un conjunt bigarrat que convé analitzar a través del següent quadre:

INSTITUCIÓ I ÒRGAN	PAPER EN EL SISTEMA DE GARANTIES	ÀMBIT SOBRE EL QUAL ES PROJECTA
Comissió de Garanties del Dret d'Accés a la Informació Pública	<ol style="list-style-type: none"> 1.- Resol reclamacions en matèria de dret d'accés a la informació pública 2.- Emet informe en relació als conflictes d'atribucions entre els hipotètics responsables de cada Administració Local per incompliment de la Llei 	Dret d'Accés a la Informació Pública (Els informes no es delimiten en objecte, però s'han d'entendre només referits a aquest dret, encara que la redacció de l'article 80.2 sembla inclinar-se perquè poden resoldre qualsevol conflicte sobre qualsevol àmbit)
Autoritat Catalana de Protecció de Dades	<ol style="list-style-type: none"> 1.- Emet informe en les reclamacions que tinguin per objecte la denegació en l'accés com a conseqüència d'invocar la protecció de dades personals 2.- Adopció de mesures de coordinació necessàries amb CGDAIP i amb CAATD per a una aplicació homogènia del dret d'accés 	Dret d'accés a la informació pública
Comissió d'Accés, Avaluació i Tria Documental	<ol style="list-style-type: none"> 2.- Adopció de mesures de coordinació necessàries amb CGDAIP i amb CAATD per a una aplicació homogènia del dret d'accés 	Dret d'accés a la informació Pública
Síndic de Greuges	<ol style="list-style-type: none"> 1.- Vetlla pel compliment de les obligacions contingudes en la Llei, d'acord amb les funcions atribuïdes. 2.- Rep i tramita les queixes en relació amb l'aplicació de la Llei. 3.- Pot instar els òrgans competents a incoar un procediment disciplinari per incompliment de les obligacions de la Llei 4.- Duu a terme l'avaluació del compliment de la Llei en la seva integritat 	La seva intervenció afecta potencialment a totes les obligacions recollides en l'LTRCAT. Encara s'ha de limitar a l'àmbit de funcions propi de la institució, excepte en allò que li reconeix addicionalment la Llei (Avaluació)
Oficina Antifrau	<ol style="list-style-type: none"> 1.- Vetlla pel compliment de les obligacions contingudes en la Llei, d'acord amb les funcions atribuïdes. 2.- Rep i tramita les queixes en relació amb l'aplicació de la Llei. 3.- Pot instar els òrgans competents a incoar un procediment disciplinari per incompliment de les obligacions de la Llei 	La seva intervenció s'ha de limitar al control de totes les obligacions contingudes en l'LTRCAT, però en l'àmbit de funcions propi de la institució
Sindicatura de Comptes	<ol style="list-style-type: none"> 1.- Vetlla pel compliment de les obligacions contingudes en la Llei, d'acord amb les funcions atribuïdes. 2.- Pot instar els òrgans competents a incoar un procediment disciplinari per incompliment de les obligacions de la Llei 	La seva intervenció s'ha de limitar al control de totes les obligacions contingudes en l'LTRCAT, però en l'àmbit de funcions propi de la institució
Comissió Jurídica Assessoradora	<ol style="list-style-type: none"> 1.- Emet informe preceptiu en la resolució o arxiu de l'expedient en el procediment administratiu sancionador a "càrrecs electes locals" 	Infraccions i sancions per incompliment o omissió d'obligacions previstes en l'LTRCAT

No es tracta de comentar en detall el quadre anterior, però sí que es pot advertir de la seva simple lectura que el Sistema Institucional de garanties de l'LTRCAT està certament atomitzat en diverses peces i desarticulat en la seva unitat d'acció per l'innombrable nombre d'instàncies que actuen en el mateix (poden actuar amb funcions complementàries, però també contradient-se en l'exercici de les seves atribucions). En efecte, intervenen set institucions o òrgans, amb diferent intensitat segons els casos.

La regulació d'aquest complex institucional, a més, està dispersa al llarg del text legal: articles 38 a 44 per la Comissió de Garanties, articles 75, 85, 92 i 93, per al Síndic de Greuges, Sindicatura de Comptes i Oficina Antifrau; així com disposició addicional sisena, pel que fa a l'ACPD i a la CAATD. També en el procediment sancionador de "càrrecs electes locals" pot fins i tot intervenir la Comissió Jurídica Assessora.

Però la nota més determinant d'aquest Sistema de Garanties és la complexitat del nombre d'actors institucionals que intervenen en el seguiment, avaluació, depuració de responsabilitats, resolució de reclamacions o adopció de mesures correctores. No es pot obviar que tots aquests actors institucionals poden, en tot moment, fiscalitzar d'ofici o per mitjà de denúncia l'actuació de l'Administració local, la qual cosa certament converteix els governs locals en una instància que pot ser objecte d'una mena de "foc creuat", hipòtesi que sobre el paper no s'ha de descartar.

Certament, en qualsevol cas, l'actuació d'aquestes institucions i entitats s'ha de centrar específicament en les funcions que els hi han estat atribuïdes per l'ordenament jurídic, però això tampoc tranquil·litza la situació objectiva. Vegem quin és el camp d'actuació de cada institució o òrgan i com intervé en el "sistema de garanties" previst a la Llei:

- La Comissió de Garanties té un objecte de coneixement molt limitat: les reclamacions davant les denegacions que es produeixen per part de les entitats locals en l'exercici del dret d'accés a la informació pública, així com aquesta funció residual per a resoldre conflictes de responsabilitat en aquells casos que li siguin plantejats.
- Però aquesta funció de la Comissió de Garanties està, així mateix, condicionada per l'important paper que atribuït a l'Autoritat Catalana de Protecció de Dades, en haver-hi d'emetre preceptivament informe previ en aquells casos en els quals la denegació del dret d'accés es fonamenti en el dret de protecció de dades.
- Així mateix, l'Autoritat Catalana de Protecció de Dades, juntament amb la Comissió d'Accés, Avaluació i Tria de Documents, i la Comissió de Garantia, han d'adoptar les mesures de coordinació per homogeneïtzar criteris

en els seus respectius àmbits d'actuació en relació amb l'esmentat dret d'accés a la informació pública.

- La institució del Síndic de Greuges té un paper determinant en el Sistema de Garanties previst per l'LTRCAT, ja que no només li ha estat atribuïda en exclusiva la important funció d'avaluar anualment a través d'un informe l'aplicació d'aquesta Llei i, en particular l'aplicació del sistema sancionador; sinó que, a més, vetlla amb caràcter general pel compliment de la Llei, rep queixes i pot instar la incoació de procediments sancionadors. Òbviament, en aquests últims casos s'ha d'atenir a les funcions atribuïdes per la Llei, però aquestes (quan afecten la totalitat de drets i a l'actuació de les administracions públiques) són molt àmplies.
- L'Oficina Antifrau i la Sindicatura de Comptes, així mateix, vetllen també pel compliment de la Llei, en els seus respectius àmbits de competència. L'Oficina a més pot rebre queixes i incoar procediments sancionadors (per exemple, en matèries com ara contractació, subvencions, etc.). La Sindicatura de Comptes també pot instar la incoació d'aquests expedients sancionadors.
- No resulta fàcil establir un fil conductor en un model tan fragmentat i complex de Sistema de Garanties de la Transparència com el realitzat per l'LTRCAT. Cal presumir que aquesta decisió, probablement poc meditada del legislador, tingui conseqüències greus sobre el funcionament del sistema en el seu conjunt. Almenys "anima" a una participació activa d'aquest complex institucional, dirigida a funcions de vigilància i control de les Administracions local, les quals podran comprovar com l'exercici de la seva activitat en el desenvolupament d'aquesta Llei s'ha d'inserir, així, en una mena de "dens panòptic institucional" a través del qual es podran observar totes les seves actuacions i donar lloc, si escau, a la depuració de les responsabilitats pertinents.

En tot cas, és important constatar que aquest sistema de garanties requereix per a la seva plenitud, almenys en matèria sancionadora, la incoació, tramitació i resolució per part de l'entitat local del corresponent expedient sancionador. Aquest és un factor no menor, com es veurà immediatament.

Sistema de recursos i reclamacions (capítol I del títol VI)

Els articles 71 a 75 de l'LTRCAT regulen el sistema de garanties pel que fa als recursos i reclamacions. Algunes d'aquestes mesures ja han estat analitzades al fil del sistema institucional (actuació del Síndic de Greuges, Sindicatura de Comptes i Oficina Antifrau de Catalunya), la resta té escàs

abast i les seves notes distintives serien les següents:

- Qualsevol vulneració dels drets reconeguts en aquesta Llei, així com de les omissions per incompliment de les obligacions imputables a l'Administració, podrà ser objecte dels recursos establerts per la legislació administrativa.
- Les reclamacions en relació amb el dret d'accés a la informació pública es regulen pel règim jurídic i analitzat del capítol IV del títol III de l'LTRCAT.
- Es preveu un règim específic per a les reclamacions contra actuacions i omissions d'entitats del sector públic local.

Règim sancionador (Capítol II del Títol VII)

Més importància té per la seva extensió en la regulació legal i per les seves hipotètiques conseqüències el règim sancionador previst als articles 76 i següents.

Convé insistir en el punt relatiu al fet que tot el règim sancionador, com establís al seu dia l'LTR, descansa també en el model català en els òrgans de l'entitat local a la qual pertanyin, si escau, els responsables municipals. Sí que és cert que la possibilitat d'"instar la incoació" d'aquests procediments disciplinaris es multiplica institucionalment a Catalunya (pel nombre d'òrgans facultats per a promoure aquesta incoació) en relació amb el que preveu la normativa bàsica (la qual l'atribueix al Consell de transparència i Bon Govern). Però, l'última paraula sobre la incoació i, si escau, la imposició de sancions, la tenen els òrgans propis de l'entitat, d'acord amb el que més endavant s'exposarà.

Aquest règim sancionador també està molt influenciat per allò que preveu l'LTR (títol II), però omet alguns tipus d'infracció (per exemple, aquelles amb caràcter econòmic financer) que també serien aplicables als responsables (alts càrrecs o funcionaris) de les entitats locals i el control pot descansar (per raons d'especialitat funcional) en la Sindicatura de Comptes. Per tant, a l'ampli catàleg d'infraccions regulades per l'LTRCAT caldria afegir les previstes en l'LTR i no incorporades en la primera.

Un cop vist el Sistema Institucional de Garanties, l'anàlisi d'aquesta qüestió, per allò que pugui afectar l'àmbit local de govern, es desplegarà al voltant de tres eixos:

- Tipologia d'infraccions
- Tipologia de sancions
- Òrgans encarregats d'incoar, tramitar i resoldre els procediments sancionadors.

1) Tipologia d'infraccions

No es tracta en aquests moments de dur a terme una anàlisi detinguda dels diferents tipus d'infraccions previstes per

l'LTRCAT, però sí que és oportú almenys conèixer dins de la tipologia tradicional de les infraccions (molt greus, greus i lleus) es troben incorporats determinats supòsits d'actuacions o omissions en els quals poden incórrer en responsabilitat els càrrecs representatius locals, personal directiu o empleats públics, depenent de quines sigui les normes internes de delimitació de funcions en cada matèria.

Aquests tipus d'infraccions, en particular les molt greus i greus, s'estructuren al mateix temps per àmbits de regulació de l'LTRCAT. Així les infraccions molt greus es despleguen sobre la matèria de transparència, del dret d'accés a la informació pública i de bon govern, mentre que les greus afegeixen també a les anteriors uns tipus d'infracció aplicables al Govern Obert.

Per tant, el més idoni és analitzar cada cas en concret per veure si es pot o no subsumir un fet, activitat o omissió en algun dels tipus d'infracció, la qual cosa ens reenvia a un examen casuístic que aquí no pot ser desenvolupat. Però posem alguns exemples per a visualitzar quines conseqüències podrien tenir, almenys hipotèticament, actuacions o omissions relacionades amb l'aplicació puntual d'aquesta LTRCAT.

EXEMPLES DE TIPUS D'INFRACCIÓ PREVISTOS PER L'LTRCAT QUE PODEN SER APLICATS ALS RESPONSABLES MUNICIPALS (O LOCALS)

- Infraccions molt greus:
 - o Sobre la Transparència: Incomplir els deures de Publicitat Activa recollits per la Llei aplicant de manera manifestament injustificada els límits
 - o Sobre el dret d'accés a la informació pública: Donar informació parcial o ometre informació rellevant amb l'objectiu d'influir en la formació de l'opinió ciutadana
 - o Sobre el Bon Govern: Incomplir els principis ètics i les regles de conducta a les quals fa referència la Llei (article 55.2)
- Infraccions greus:
 - o Sobre la Transparència: incomplir totalment o parcialment els deures de Publicitat Activa sempre que no sigui infracció molt greu.
 - o Sobre el Dret d'Accés a la Informació Pública: Desestimar sense motivació l'accés a la informació pública (Hi ha, però, un ampli catàleg d'infraccions greus en aquest àmbit).
 - o Sobre el Bon Govern: No informar sobre els criteris seguits o els requisits per a la designació d'alts càrrecs (Hi ha també un ampli llistat de supòsits).
 - o Sobre el Govern Obert: No valorar el resultat del procés participatiu en la presa de decisió final.

No deixa de ser curiós el detall amb el qual es regula aquesta matèria d'infraccions a l'LTRCAT, la qual cosa ofereix una dimensió una mica "negativa" o "repressora" d'una llei que sobretot hauria de ser capaç de canviar les mentalitats i la manera de fer les coses de les administracions locals.

Sorpren, a més, el fet que les infraccions en relació amb la Transparència-Publicitat Activa es qualifiquen en algun cas com a molt greus en l'LTRCAT, mentre que a l'LTR només tenen el caràcter de greus. Aquest enduriment del "sistema de garanties" no ajudarà molt a la implantació de la Llei, ja que presumim que aquest règim sancionador, per tot el que es dirà, tindrà molt poc recorregut efectiu, si és que en té algun.

Però, si més no, obre la porta a la denúncia i, si escau, instar a la incoació de determinats procediments sancionadors, la qual cosa mai serà grat per als responsables polítics locals, per als directius o per als mateixos empleats públics que hagin d'assumir algun tipus de responsabilitat en els fets denunciats.

Convé, per tant, que almenys els responsables polítics municipals (o de les respectives entitats locals) coneguin quines són les conseqüències hipotètiques que es poden produir per la realització de determinats actes o omissions que tinguin a veure amb la Transparència (activa i passiva), amb el Bon Govern o amb el Govern Obert. Potser són massa els fronts que es poden obrir als responsables polítics o funcionaris.

Per a la determinació de les responsabilitats és clau l'article 80 de l'LTRCAT, però també tot el que exposa l'article 4, que ja ha estat analitzat. I, en aquest sentit, les normes estructurals i organitzatives de les entitats locals semblen necessàries i imprescindibles en aquest punt, a risc en cas contrari de dificultar aquest procés d'atribució de responsabilitats i que puguin recaure subsidiàriament en l'alcalde o president.

2) Sancions

El panell de sancions previst per l'LTRCAT està així mateix inspirat en l'LTR. Convé advertir que altres lleis de transparència de Comunitats Autònomes (o projectes de llei, com ara els de la Comunitat Autònoma d'Euskadi: projectes de llei d'Administració Pública d'Euskadi i de llei Municipal) no han regulat aquesta matèria. Hauria estat una decisió prudent i adequada ometre aquesta regulació (la qual cosa, d'una altra banda, va quedar ja molt descafeïnada a l'LTR), ja que la seva aplicabilitat serà relativa (o nul·la), però taca el sentit de la llei i obre un ventall de possibilitats per obligar a actuar via denúncia a tot aquest complex d'actors institucionals descrits.

El tipus de sancions s'estructura o diferencia en dos àmbits o col·lectius: 1) Els "alts càrrecs" (amb determinades peculiaritats per "els alts càrrecs electes"); 2) el personal al servei de l'Administració local. Per això és molt important la ubicació en un o un altre àmbit. En l'últim cas (empleats públics) l'LTRCAT es limita a reenviar al que estipuli "la legislació de funció pública en relació amb les faltes disciplinàries". En el primer cas, "alts càrrecs", sí que es conté una bateria de tipus de sancions traslladades en bona mesura d'allò que preveu l'LTR.

També es regulen les sancions aplicables a altres persones per l'incompliment de les obligacions establertes en aquesta llei (article 84)

TIPOLOGIA DE SANCCIONS QUE PODEN SER IMPOSADES ALS "ALTS CÀRRECS" LOCALS

- Per infracció molt greu:
 - o La destitució del càrrec (no opera per a càrrecs representatius locals)
 - o Multa entre 6.001 i 12.000 euros
 - o Pèrdua de pensió indemnitzatòria a la qual tinguessin dret en el moment de cessament del càrrec
 - o Inhabilitació per ocupar el càrrec durant un període d'un a cinc anys (no opera per a càrrecs representatius).
- Per infracció greu:
 - o La suspensió de l'exercici del càrrec entre tres i sis mesos (no opera per a càrrecs representatius)
 - o Multa de 600 a 6.000 euros
 - o La pèrdua o la reducció fins a un cinquanta per cent de la pensió indemnitzatòria a la qual puguin tenir dret
 - o La inhabilitació per ocupar un alt càrrec durant un període màxim d'un any (no opera per a càrrecs representatius)
- Per infracció lleu:
 - o L'amonestació
 - o La declaració d'incompliment amb publicitat

3) Procediment sancionador.

Tampoc és moment d'aturar-se en una anàlisi detallada d'aquesta qüestió, sinó posar en relleu les qüestions més importants que puguin afectar l'Administració local en el supòsit que s'hagi d'incoar, tramitar i resoldre un procediment sancionador. Les llacunes són moltes i les incògnites obertes no són escasses. Però vegem a grans trets què diu l'LTRCAT.

PROCEDIMENT SANCIONADOR DELS "ALTS CÀRRECS" I PERSONAL DE L'ADMINISTRACIÓ LOCAL SEGONS L'LTRCAT

- El procediment sancionador aplicable és el que preveu la legislació de règim jurídic i procediment de les administracions públiques.
- En l'àmbit local incoarà el procediment l'alcalde o president de l'entitat local. Aquesta incoació pot ser instada pel Síndic de Greuges, la Sindicatura de Comptes o l'Oficina Antifrau. En aquest cas, si l'òrgan competent decidís no incoar el procediment sancionador, la resolució hauria de ser expressa i motivada.
- La instrucció del procediment correspon a l'òrgan que determini la legislació de règim local, aspecte que plantejarà no pocs dubtes en el cas d'instrucció de procediments per suposades infraccions en els quals la responsabilitat sigui dels responsables polítics locals.
- La competència per a resoldre aquests procediments sancionadors en l'àmbit local és competència del ple si es tracta d'"alts càrrecs" i de l'òrgan corresponent si aquell que és responsable té la condició de personal al servei de l'administració local.
- En tot cas, si les persones responsables tinguessin la condició de "càrrecs electes locals" la proposta de sanció o l'arxiu de l'expedient ha de ser objecte d'informe per part de la Comissió Jurídica Assessora.

No interessa prestar atenció als innombrables problemes pràctics que aquesta regulació pot obrir, sobretot en la seva

aplicació als "càrrecs electes locals", ja que a banda del buit normatiu que pot haver-hi per tramitar aquests procediments sancionadors no sembla molt adequat atribuir la responsabilitat de dictar la resolució a un òrgan de factura clarament política com és el ple de l'entitat local. Francament una desafortunada l'elecció, però tractar aquest tema amb la profunditat que duu a terme l'LTRCAT no condueix a moltes altres opcions alternatives, si es vol mantenir vigent el principi d'autonomia local i no realitzar interferències d'altres nivells de govern sobre una qüestió tan sensible (cosa que va intentar, per cert, el Projecte de Llei de Transparència de l'Estat, atribuint aquestes competències al Ministeri d'Hisenda).

L'LTRCAT, al seu Títol VIII atribueix, com ja s'ha vist, al Síndic de Greuges l'avaluació de l'aplicació de la Llei. Aquest òrgan ha d'establir els indicadors objectius per dur a terme la tasca avaluadora (pot existir el dubte pel qual en l'àmbit d'especialització d'aquesta institució no es disposi de personal preparat per a aquestes funcions, la qual cosa obligarà a externalitzar-la o a contractar nou personal). Aquesta avaluació ha de ser a més anual, la qual cosa fa presumir que bona part de les energies de la institució es projectin sobre aquest nou àmbit, ja que la complexitat de la tasca és ingent. Així mateix, es preveu que tant les autoritats locals com el personal al servei de l'Administració tenen el deure de col·laboració amb l'esmentada institució, també en el compliment d'aquestes funcions atribuïdes per aquesta Llei.

ALTRES PREVISIONS DE L'LTRCAT QUE AFECTEN LES ENTITATS LOCALS

De manera també esquemàtica i amb la finalitat de disposar d'una visió integral dels possibles impactes d'aquesta Llei sobre els governs locals, convé aturar-nos en una sèrie de punts:

- L'Administració de la Generalitat, per expressa determinació legal, ha de complir importants funcions en relació amb les entitats locals i, més en concret, amb els ajuntaments. Algunes d'elles serien les següents:
 - o L'Administració de la Generalitat (AG) ha d'establir un programa de suport als ens locals, especialment dirigit a aquells que disposin de menys recursos i capacitat tècnica i operativa per aplicar aquesta llei.
 - o Aquest suport s'ha de plasmar en consignacions pressupostàries en els pressupostos de la Generalitat de Catalunya.

o Així mateix, la Generalitat pot subscriure convenis amb entitats locals supramunicipals i amb les associacions representatives dels municipis per assolir l'aplicació de la Llei. Aquesta probablement és la via més efectiva per implantar moltes de les obligacions que conté l'LTRCAT, ja que per economies d'escala sembla la solució més raonable, així com per establir criteris de certa homogeneïtat que, almenys, operin com a estàndards mínims que els municipis puguin, si escau, millorar.

o Aquest suport, almenys el tecnològic i organitzatiu (així com el procedimental i d'assessorament) que ha de prestar l'Administració de la Generalitat s'hauria de vehicular també a través del Consorci de l'Agència Oberta de Catalunya (AOC), el qual dis-

posa del coneixement expert, la informació adequada i l'experiència suficient per poder prestar aquests serveis de forma efectiva a les entitats locals, mitjançant una coordinació amb les entitats supramunicipals (especialment amb les diputacions) i, si escau, amb les associacions de municipis.

o Així mateix, sota les esqueses de l'AG descansa l'important repte d'aprovar, en el termini de tres mesos, un pla de formació també per "alts càrrecs" i personal al servei de les administracions locals en relació amb els drets i les obligacions contingudes en l'LTRCAT. Aquest pla s'ha de fer en col·laboració amb les entitats associatives dels ens locals.

o Indubtablement, una de les tasques més rellevants de la Generalitat de Catalunya és tenir a plena disposició de les entitats locals (en l'àmbit operatiu) el Portal de Transparència. En aquest àmbit ens sembla crucial també la participació del Consorci de l'AOC, amb la finalitat que, almenys en el camp de la publicitat activa, es puguin anar fent passes importants en la direcció correcta.

- Les administracions locals, com així s'exposa al llarg de la Llei i es recorda en la disposició addicional quarta, han de dur a terme "les adaptacions organitzatives, procedimentals i de règim jurídic" necessàries per ajustar la seva activitat al que estableix la llei "abans que aquesta norma entri en vigor". Aquesta obligació es reitera en la disposició final tercera, dos, reconeixent que aquesta adaptació s'ha de fer d'acord amb el principi d'autonomia organitzativa. L'LTRCAT imposa unes obligacions molt exigents en matèria de dret d'accés a la informació pública i de la resta de qüestions (l'entrada en vigor és l'1 de juliol de 2015), excepte la publicitat activa (aquesta difereix, com sabem, a l'1 de gener de 2016), en un moment certament delicat, ja que les eleccions municipals se celebren l'últim diumenge del mes de maig i alguns governs locals no estaran ni constituïts. Els nous responsables polítics hauran d'assumir les responsabilitats per unes obligacions que s'hagin pogut incomplir durant el període anterior (gener-juny), la qual cosa hauria de ser aprofitada per dur a terme totes les mesures necessàries per al procés d'adaptació organitzativa, procedimental i de règim jurídic. No s'ha pensat molt en aquesta eventualitat quan van imposar aquesta data d'entrada en vigor de la Llei.
- També es preveuen una sèrie d'obligacions dirigides a les entitats locals en matèria de "transparència de l'activitat contractual" (disposició addicional vuitena), ja que aquestes entitats han d'informar el Registre Públic

de Contractes i a la Plataforma de Serveis de Contractació Pública dels contractes formalitzats i aquells que es troben en licitació o en altres fases contractuals. El Portal de Transparència ha de facilitar la consulta directa del Registre i de la Plataforma.

- Així mateix, les entitats locals han d'informar el Registre de Convenis de la Generalitat de tots els convenis subscrits amb persones públiques i privades. També s'han d'incorporar al Portal de Transparència.
- I sobre l'entrada en vigor de l'LTRCAT ja ens hem pronunciat en diferents fases d'aquest treball. Únicament cal dir que no té cap sentit anticipar l'entrada en vigor del dret d'accés a la informació pública (sis mesos: l'1 de juliol de 2015) enfront de la publicitat activa (un any: l'1 de gener de 2016), ja que aquestes obligacions diferides de transparència poden ser objecte de sol·licitud d'informació pública a través del dret d'accés i les entitats locals no podran reenviar la sol·licitud d'informació al Portal de Transparència o pàgina web si prèviament aquest no ha estat implantat. Així mateix, pel que fa a l'entrada en vigor de la resta de la Llei i de totes les obligacions derivades de la mateixa (Registre de grups d'interès; codis de conducta d'alts càrrecs; cartes de servei, etc.) la data establerta és l'1 de juliol de 2015. Les eleccions municipals estan pel mig i probablement bona part dels municipis catalans arribin a aquesta data sense els deures fets o amb les obligacions legals complertes molt parcialment.

II.- Sistema de bona governança: marc institucional i de gestió de la transparència als ajuntaments

LA BONA GOVERNANÇA MUNICIPAL. ELEMENTS D'UN SISTEMA APLICAT A L'LTRCAT

Introducció

En aquesta part final del treball es pretenen afrontar dues qüestions:

- Definir el que és un Sistema de Bona Governança i plantejar la necessitat quant a les obligacions reconegudes a l'LTRCAT perquè s'insereixin en aquest Sistema de forma adequada, proposant algunes solucions institucionals a aquest model.
- Establir a grans trets quins elements s'han d'incorporar en un Marc d'Integritat Institucional i en un Marc Institucional i de Gestió de la Transparència dels ajuntaments.

Aquests dos objectius s'encasten perfectament amb la pretensió de l'LTRCAT per desenvolupar un model de Transparència que va molt més enllà del que inicialment va preveure el legislador bàsic. Encara que amb molt desordre en el seu tractament i amb alguna confusió conceptual, certament, com hem analitzat, l'LTRCAT incorpora alguns dels pilars tradicionals del que és un Sistema de Bona Governança, tal com han estat definits pel Consell d'Europa des d'inicis de la primera dècada del segle XXI.

No se'ns escapa el fet que haurà de ser cada Ajuntament (o entitat local) l'encarregada de definir si es vol articular de manera efectiva un Sistema de Bona Governança o, almenys, inserir dins d'aquest totes les accions relatives a Transparència, Bon Govern i Govern Obert, segons es recullen a la Llei, o si es prefereix anar a un model no integral o desarticulat de tractament singular i específic de tota la bateria de polítiques públiques i d'instruments que ja hem vist al llarg d'aquestes pàgines.

POLÍTiques PÚBLIQUES LOCALS I INSTRUMENTS QUE HAN D'IMPULSAR LES ENTITATS LOCALS SEGONS L'LTRCAT

- Política de Transparència-Publicitat Activa amb els impactes organitzatius i estructurals que comporta
- Política de Dret d'Accés a la Informació Pública, amb els impactes organitzatius, estructurals, procedimentals, etc., que comporta
- Creació del Registre de Grups d'Interès, dins de la Política de Transparència o com quelcom aïllat.
- Aprovació del Codi de Conducta d'"alts càrrecs" (el qual s'hauria d'inserir en un Marc d'Integritat Institucional, però no és una exigència de la Llei)
- Elaboració i aprovació de les Cartes de Servei.

- Articulació de sistemes d'avaluació dels serveis públics.
- Implantació de procediments de propostes d'actuació i millora i de suggeriments
- Desenvolupament de les mesures de millora de la qualitat normativa.
- Obertura dels Portals de Transparència a la participació i previsió de mesures efectives per garantir el Govern Obert.
- Adaptació dels plecs en matèria de contractació administrativa i de les bases de subvencions en relació amb la Transparència.
- Mesures reguladores de caràcter organitzatiu en els procediments sancionadors en l'àmbit local que tinguin per objecte responsables polítics

Aquestes polítiques i instruments no són més que un llistat inicial i orientatiu, ja que es poden extreure moltes més (almenys instruments) de la redacció de l'LTRCAT, però ja ens donen una pista sobre les opcions que cal plantejar-se en qualsevol Ajuntament: 1) Endreçar tot aquest conjunt de Polítiques i Instruments a través d'una Sistema de Bona Governança; 2) O, si més no, regular tot aquest conjunt de polítiques i instruments de forma no sistemàtica i individualitzada, sense cap concepció integral del model.

La tesi mantinguda aquí, si es té voluntat política i criteri tècnic, es pot ordenar de forma racional aquest conjunt de polítiques i instruments en un Sistema de Bona Governança Municipal que giri al voltant de tres eixos principalment.

APLICACIÓ DE L'LTRCAT ALS ENS LOCALS DINS D'UN SISTEMA DE BONA GOVERNANÇA

- Marc d'Integritat Institucional (Codis de Conducta, procediments i Comissió d'Ètica Institucional)
- Model de Govern Obert:
 - Marc Institucional i de Gestió de la Transparència
 - Regulació de Grups d'Interès en el marc de la Política de Transparència
 - Model de Col·laboració i Participació Ciutadana
- Model de Gestió Eficient i de prestació de serveis de qualitat a la ciutadania.
 - Models de Cartes de Servei
 - Model d'Avaluació de Serveis Públics
 - Models de Millora de la Qualitat Normativa

En aquest treball no es poden desenvolupar tots i cadascun d'aquests aspectes, ens aturarem exclusivament en esbossar la noció de Bona Governança Municipal i com cal entendre aquesta noció en relació amb el contingut de l'LTRCAT, en particular prestarem atenció només a dues qüestions: la primera, unes idees molt elementals sobre el Marc d'Integritat Institucional i, la segona, un desenvolupament una mica més detallat sobre com es pot construir un Marc Institucional i de Gestió de la Transparència als ajuntaments.

La noció de Bona Governança Municipal: elements d'un Sistema

Ja s'ha exposat en pàgines anteriors que la noció de "Bon Govern" té una projecció més interna, mentre que l'expressió "Bona Governança" representa una visió ampliada de les estructures governamentals i de la forma de relacionar l'Administració local amb la ciutadania.

La Bona Governança pretén articular canals d'escolta activa i de participació dels ciutadans en les polítiques públiques locals. A través d'una sèrie d'instruments, entre els quals es troba la Transparència en les seves diferents facetes, els ajuntaments posen a disposició de la ciutadania un ampli ventall de recursos per establir aquest "diàleg permanent" del qual parla la pròpia l'LTRCAT.

Indubtablement, donada la proximitat que tenen els nivells de govern davant la ciutadania, l'ajuntament és una estructura institucional idònia per dur a terme una política de "Bona Governança". El contacte moltes vegades epidèrmic entre representant polític local i ciutadania permet una interacció molt més fluida que en uns altres nivells de govern.

Però també els ajuntaments disposen de molts recursos o mitjans per fer efectiu aquest diàleg, entre els quals cal incloure els mecanismes de participació i col·laboració ciutadana, així com tots els recursos tecnològics (Portal de Transparència, accés a la informació pública, xarxes socials, 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 Consell d'Europa, com també s'ha exposat en pàgines anteriors, va acabar incorporant aquesta noció de Governança a la seva política institucional sobre els nivells locals de govern. En realitat, a partir de determinats documents

previs, el Consell d'Europa va configurar una línia d'actuació sobre "Innovació i Nova Governança", encara vigent, en la qual articula quins són els eixos d'actuació d'una Política Local que pretengui reforçar aquestes institucions.

SABIES QUE

En un important document titulat Sello Europeo de la Innovación y la Buena Gobernanza, el Consell d'Europa va dissenyar una Estratègia per als ens locals (Dodecaedre) que descansa sobre els següents 12 principis:

1. Eleccions, representació i participació.
2. Capacitat de reacció
3. Eficiència i eficàcia
4. Obertura i Transparència
5. Estat de Dret (respecte a les normes i decisions de tribunals)
6. Comportament ètic
7. Competències i capacitat de les persones que governin o administrin
8. Innovació i esperit de Canvi
9. Sostenibilitat i orientació a llarg Termini
10. Gestió financera sana
11. Drets humans, diversitat cultural i cohesió social
12. Obligació de rendiment de comptes

La Governança Local es construeix a través d'un impuls decidit de totes i cadascuna d'aquestes dimensions. Però, als efectes de l'anàlisi i desenvolupament de l'LTRCAT pels ajuntaments, ha de quedar clar que les obligacions i reptes assignats per la Llei als municipis es poden sistematitzar correctament en el marc d'una política de Bona Governança que tingui, com ja hem vist els tres eixos d'actuació esmentats: Integritat Institucional; Govern Obert i Transparència; i Eficàcia i Eficiència en la gestió dels serveis públics.

L'LTRCAT, amb diferent intensitat i potser d'una forma una mica asistemàtica, aporta elements perquè totes les mesures que s'han d'impulsar per part dels ajuntaments catalans en el desenvolupament d'aquesta Llei, s'incardinin dins d'un Sistema integral de Bona Governança Municipal.

LA CONSTRUCCIÓ D'UN MARC D'INTEGRITAT INSTITUCIONAL ALS GOVERNS LOCALS

“La reforma de la gestió pública implica la renovació del discurs de valors que ha fonamentat durant dècades la identitat axiològica de l'Administració Pública”

“L'Administració pública contemporània exigeix la definició i la interiorització d'un discurs ètic” (Francisco Longo/Adrià Albareda)

Ja hem pogut comprovar com l'LTRCAT obliga les entitats locals a elaborar un Codi de Conducta dels "alts càrrecs" d'acord amb els principis ètics recollits en la mateixa Llei, així com perquè, si escau, determinin "les conseqüències del seu incompliment".

També hem dit que aquesta és una perspectiva limitada o reduïda d'afrontar el problema de l'Ètica Institucional. En primer lloc, perquè redueix el seu camp d'actuació (el mateix que feia l'LTR) als "alts càrrecs" locals, tal com estan definits per la Llei. Segon, ja que només preveu la creació d'un Codi, sense articular un sistema o marc d'Integritat Institucional. I, tercer, ja que un Codi de conducta de representants polítics locals té molt poc a veure amb un altre que faci referència a càrrecs directius, ja siguin de l'estructura municipal o dels seus ens del sector públic.

Aquí la tesi defensada, atenent a la necessitat objectiva d'elaborar aquest Codi de conducta, és l'aprofitament de la conjuntura per impulsar un autèntic Marc d'Integritat Institucional als ajuntaments, el qual estengui el seu radi d'acció, almenys, als representants polítics locals i al personal directiu. I dins d'aquest últim col·lectiu s'hauria de diferenciar, almenys en alguns casos, entre les normes de conducta d'aquells càrrecs representatius que exerceixen competències executives d'aquells altres que desenvolupen funcions d'oposició política.

SABIES QUE

El Codi de Conducta, Bon Govern i Compromís per a la Qualitat Institucional de la Política Local Basca, recull els compromisos i responsabilitats dels membres dels equips de govern dels ajuntaments, així com els compromisos i responsabilitats institucionals assumits pels membres de l'oposició

Codi de Conducta, Bon Govern i Compromís per a la Qualitat Institucional de la Política Local Basca

En tot cas, s'ha de ser plenament conscient que un Model

d'Integritat Institucional en els Governos Locals és una línia d'actuació política que pretén, així, reforçar el clima ètic i la confiança de la ciutadania en les seves institucions, governants i funcionaris.

Adoptar un Marc d'Integritat Institucional requereix, per tant, una decisió política prèvia, que no té un caràcter retòric ni és una decisió neutra, sinó que pot tenir conseqüències importants sobre les estructures i les persones. Les normes de conducta tenen un alt contingut de principis, així com naturalesa moral, però obliguen, també al polític local o al directiu. El càrrec representatiu local o el directiu han d'assumir el compromís per escrit de complir amb aquests valors, principis i normes de conducta. I aquesta obligació de vegades implica que la conducta d'aquestes persones pugui no estar ajustada a aquests valors o normes de conducta. En aquests casos s'han d'assumir les conseqüències de l'incompliment.

Hi ha una certa tendència a pretendre esmorteir la pressió mediàtica o de l'opinió pública davant casos de corrupció o escàndols que afecten el sector públic a través de la mera aprovació i difusió mediàtica ulterior de Còdis de Conducta. Si l'aprovació d'aquest Codi es tracta d'una acció esporàdica i sense continuïtat (és a dir, si no s'integra en un Marc Institucional d'Integritat), amb finalitats purament cosmètiques, els seus efectes poden resultar nuls i, fins i tot, perjudicials: ja que, en aquests casos, multiplicarà l'escepticisme i la desafecció de la ciutadania.

“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 model d'Integritat Institucional, que aglutini una política d'Ètica Institucional d'un Ajuntament, hauria de tenir, almenys, els següents elements:

1. Un Codi Ètic i de Conducta (o diversos Còdis, si es despleguen sobre diferents col·lectius) per regular Valors, Principis i Conductes.
2. Establir, en alguns casos (no en l'àmbit dels empleats públics), un sistema d'aprovació i/o adhesió personal a aquests Còdis.

3. Preveure sistemes de difusió, formació, prevenció i foment dels valors i conductes, perquè s'interioritzin pels seus destinataris.
4. Establir circuits i procediments per canalitzar les queixes i assessorar sobre els dilemes ètics que puguin ser plantejats.
5. Dissenyar i posar en marxa un Sistema d'Impuls i Supervisió (Comissió d'Ètica, per exemple) del compliment del Codi i proposar la seva millora contínua.
6. Articular un Sistema d'Avaluació del Model d'Integritat Institucional.

Els Codis de Conducta

L'LTRCAT fa referència en diferents passatges del seu articulat als "Codis de Conducta". En aquests moments només ens interessen aquelles referències que tenen relació amb els Codis de Conducta dels "alts càrrecs locals" (representants locals; titulars d'òrgans directius, i òrgans de govern i personal directiu d'entitats del sector públic local).

El fet que sí que sembla obvi, tal com assenyalàvem abans, és que un mateix Codi de Conducta no pot incloure respostes per a col·lectius tan diversos. Seria raonable, almenys, configurar dos tipus diferents de codis de conducta o, almenys, especificar determinades conductes singulars en relació amb la diferència funcional de cada col·lectiu.

Si s'analitzen Codis de caràcter comparat, podem observar amb nitidesa que aquesta és la regla general. Els diferents Codis s'individualitzen en funció del tipus de col·lectius als quals s'adrecen.

Els Codis de Conducta no són documents buits o de lletra morta. No solament és important conèixer-los, sinó molt més, com va exposar Victòria Camps, "internalitzar" els seus missatges i fer-los propis; modular la conducta d'acord amb les exigències institucionals.

Els Codis de Conducta (també anomenats Codis Ètics) de les institucions públiques tenen com a funció principal la identificació i definició de Valors (o, si escau, també Principis) i Normes de Conducta que hauran de seguir les persones que desenvolupen la seva activitat en aquestes organitzacions (per exemple, els polítics locals o el personal directiu).

La identificació dels Valors és la primera tasca a l'hora de redactar un Codi. És recomanable la participació activa dels seus destinataris en el procés d'identificació d'aquests valors o Principis. Els Valors de cada nivell de govern no han de ser els mateixos i els de cada col·lectiu diferent tampoc, encara que hi pugui haver coincidències.

SABIES QUE,

en l'esfera de la Funció Pública britànica, el Civil Service

Code (és a dir, el Codi de Conducta, s'estructura només al voltant de quatre Valors:

INTEGRITAT HONESTEDAT
OBJECTIVITAT IMPARCIALITAT

Si observem, en canvi, quins són els Principis (doncs així es denominen) que han de presidir l'actuació d'uns càrrecs polítics governamentals (per exemple, en el Codi Ministerial també britànic de 2010: ("Ministerial Code Cabinet Office 2010"), es podran identificar algunes diferències notables.

DESINTERÈS
INTEGRITAT
OBJECTIVITAT
RENDICIÓ DE COMPTES
SINCERITAT
HONESTEDAT
LIDERATGE

Les diferències no són només d'enunciat (Valors o Principis), sinó que, tal com dèiem, es trobem estretament relacionades amb la funció. Un polític local, per exemple, hauria d'adequar les seves conductes molt més a aquests principis enunciats en el cas dels membres del Govern del Regne Unit. La Imparcialitat no és cosa, per exemple, que es pugui predicar d'un polític local i sí un valor que ha d'inspirar l'actuació dels empleats públics.

Sobre aquells Valors o Principis prèviament identificats són a partir dels quals s'enquaden les diferents Normes de Conducta. Aquest és un dels punts crucials, ja que aquestes normes fixen els estàndards mínims de compliment en l'exercici de l'activitat política i, si escau, les prohibicions que qualsevol membre (representant polític, per exemple) de la institució ha de respectar.

En aquesta línia exposada anteriorment és en la qual s'ha d'emmarcar qualsevol Política d'Integritat Institucional o d'aprovació de Codis Ètics i de Conducta dels Governos Locals. L'LTRCAT no advoca per impulsar aquest marc d'Integritat Institucional però tampoc ho prohibeix, donant lloc a una lectura adequada als objectius d'una institució local promoure'l.

La credibilitat de la ciutadania davant de solucions cosmètiques, formals o falses, està pràcticament esgotada. S'imposa, per tant, una política audaç, rigorosa, seriosa i constant (l'ètica és un procés de millora contínua), d'Integritat Institucional als governs locals. Només així es podrà obtenir aquest reforçament en la confiança ciutadana. Un intangible difícil d'assolir i fàcil de perdre.

MARC INSTITUCIONAL I DE GESTIÓ DE LA TRANSPARÈNCIA

Introducció

L'LTRCAT regula la Transparència des de diferents angles, encara que aplica un concepte limitat, tal com s'ha vist. Els reptes que tenen els ajuntaments en matèria de transparència es despleguen sobre diferents àmbits en els quals directament o indirectament es poden veure involucrats.

ÀMBITS D'AFECTACIÓ DE LA TRANSPARÈNCIA

- Publicitat Activa
- Transparència "passiva": Dret d'accés a la informació pública
- Transparència col·laborativa i participació (Govern Obert)
- Plecs de Contractació administrativa i Bases de Subvencions
- Registre de Grups d'Interès (Transparència sobre lobbies)
- Transparència com a principi ètic i de conducta dels "alts càrrecs".
- Transparència de persones físiques i jurídiques que exerceixen funcions públiques o duen a terme activitats qualificades legalment com a serveis d'interès general o universal.
- Transparència de la resta de contractistes amb el sector públic.
- Transparència d'aquells que perceben subvencions en les quanties establertes en aquesta Llei.

L'LTRCAT, per tant, desplega un nombre determinat d'obligacions i regula una sèrie de matèries que impacten necessàriament sobre l'activitat del govern local.

No hi ha dubte que el mandat 2015-2019 dels governs locals es trobarà influït directament per la posada en marxa de la Política de Transparència als Ajuntaments. Aquesta Política s'ha d'impulsar des de les estructures de govern local, però ha de ser desenvolupada a través de l'organització municipal i dels seus propis empleats públics.

Per tant, en la línia, per a construir una Política Municipal de Transparència es configuren en aquest treball dues eines bàsiques per a impulsar-la: a) D'una banda, la construcció d'un Marc Institucional de Transparència; i b) d'una altra banda, l'elaboració d'un Marc de Gestió de la Transparència. Tots dos aspectes depenen l'un de l'altre, són complementaris: el Marc Institucional dibuixa les línies bàsiques del model, mentre que el Marc de Gestió identifica quins són

els reptes que les estructures administratives hauran d'assumir per dur a terme aquesta Política de Transparència de forma eficient i sostinguda.

El Marc Institucional de la Transparència Municipal: elements substantius

MARC INSTITUCIONAL DE LA TRANSPARÈNCIA ALS AJUNTAMENTS SEGONS L'LTRCAT

- Disseny d'un Sistema de Publicitat Activa
 - o Incorporació al Portal de Transparència de la Generalitat.
 - o Creació o no d'un Portal propi.
 - o Sistema d'avaluació intern de la Publicitat Activa
 - o Definició de responsabilitats en aquesta matèria
- Articulació d'un Model d'Accés a la Informació Pública
 - o Incorporació del Model d'Accés al Portal de Transparència
 - o Definició de les interconnexions entre Publicitat Activa i Dret d'Accés a la Informació Pública.
 - o Sistema d'avaluació intern de la Transparència passiva
 - o Definició de responsabilitats en aquesta matèria
- Creació, en el marc d'una política de transparència, d'un Registre de Grups d'Interessos:
 - o Creació del Registre
 - o Definició del Codi de Conducta
 - o Sistema d'avaluació
- Govern Obert i Transparència:
 - o Portal de Transparència i Participació Ciutadana
- Codis de Conducta d'alts càrrecs i Transparència
- Ordenança de Transparència
 - o Definició de tipus d'Ordenança: de Bona Governança i Transparència o només de Transparència.
 - o Continguts adequats a les necessitats i circumstàncies organitzatives de cada ajuntament
 - o Estructures organitzatives de la Transparència Municipal
 - o Definició de responsabilitats i circuits o procediments
 - o Mesures de foment i desenvolupament de la Transparència en l'organització
 - o Creació d'un òrgan de control intern i avaluació de les polítiques de Transparència
- Sistema de control extern de la Transparència Municipal:
 - o Comissió de Garantia

- o Autoritat Catalana de Protecció de Dades
- o Comissió d'Accés, Avaluació i Tria Documental
- o Síndic de Greuges
- o Oficina Antifrau
- o Sindicatura de Comptes
- o Comissió Jurídica Assessora (sancions a càrrecs locals representatius en temes de transparència)

Aquest Marc Institucional descrit és purament orientatiu. Òbviament pot desenvolupar-se més en alguns punts i es pot així mateix limitar molt en el seu abast, depenent del tipus i dimensions dels municipis. Òbviament, en un ajuntament petit o mitjà no es crearà un Portal de Transparència, inserint-hi només les dades al Portal de la Generalitat. Així mateix, en aquest tipus de municipis dels circuits interns seran molt senzills, tant pel que fa a publicitat activa com sobretot en l'exercici del dret d'accés a la informació pública. La creació del Registre de Grups d'Interessos és obligació de tots els municipis, però no té pràcticament cap sentit en els municipis petits. De la mateixa manera l'elaboració d'Ordenances de Transparència ha de ser valorada per cada municipi. S'ha de decidir, en primer lloc, si s'aprova una ordenança només de Transparència o s'insereix aquesta en una Ordenança de Bona Governança i Transparència, la qual aculli bona part dels elements continguts en l'LTRCAT. El més senzill és elaborar una Ordenança de Transparència, però integrar-la dins d'un Sistema de Governança, elaborat com a Pla d'Actuació amb caràcter previ.

El valor afegit que tenen aquestes Ordenances de Transparència és cobrir les referències fetes per l'LTRCAT al "reglament" (en diferents àmbits materials, com s'ha vist) i, especialment, dissenyar un model organitzatiu de Transparència i definir les responsabilitats de cada òrgan al respecte.

Es poden regular més coses en aquest Ordenança com el sistema d'avaluació, la creació d'òrgans de control o seguiment interns, així com determinades qüestions tècniques: accés electrònic, expedients electrònics, expedició d'informació pública, etc. Es desaconsella reproduir preceptes de la legislació bàsica o de l'LTRCAT, especialment tota la regulació de publicitat activa o del dret d'accés a la informació pública, com fan algunes Ordenances-Tipus que s'estan proposant des de diferents entitats.

El Marc Institucional de la Gestió de la Transparència Municipal

MARC DE GESTIÓ DE LA TRANSPARÈNCIA MUNICIPAL

1. Publicitat Activa

- a. Disseny, si escau, de la pàgina web o del Portal de Transparència Municipal.

- b. Incorporar la informació pública de manera clara, estructurada i reutilitzable, amb un accés fàcil. Disseny de formats de la informació pública (gràfics, quadres, esquemes, dibuixos, vídeos, etc.).
 - c. Garantir la interoperabilitat del sistema i la gestió de documents.
 - d. Incloure el Registre de grups d'interès i els canals i procediments de participació.
 - e. Vehicular l'accés directe al Portal de Transparència de la Generalitat de Catalunya.
 - f. Complir les recomanacions d'accessibilitat per a persones discapacitades.
 - g. Establir un sistema d'indicadors objectius per avaluar el compliment de les obligacions de transparència.
 - h. Complir fidelment les obligacions mínimes de transparència establertes en l'LTRCAT o les imposades per altres lleis o per Ordenança
 - i. Facilitar la informació pública en format reutilitzable
 - j. Establir, si escau, condicions i modalitats de reutilització de la informació
2. Transparència "passiva": dret d'accés a la informació pública
- a. Definició del sistema d'accés electrònic: modalitat. Tema crític (reglament)
 - b. Model normalitzat de sol·licitud electrònica
 - c. Determinació d'un procés-tipus de gestió de les sol·licituds d'accés a la informació pública.
 - d. Articulació d'un sistema integrat de gestió de documents
 - e. Elaboració de protocols (i adequació permanent) sobre invocació de límits generals per a l'accés a la informació pública.
 - f. Elaboració de protocols (i adequació permanent) sobre invocació del límit derivat de la protecció de dades personals. Abast dels criteris de ponderació.
 - g. Determinació de supòsits de dissociació de dades o de lliurament parcial de la documentació sol·licitada.
 - h. Identificació d'unitats responsables i de coordinació en matèria d'accés a la informació pública: Model centralitzat versus model descentralitzat (avantatges i inconvenients).
 - i. Elaboració de protocols sobre sol·licituds imprecises i sobre reenviament (derivació) de les sol·licituds a les administracions competents.
 - j. Elaboració de protocols sobre l'abast de les causes d'inadmissió.
 - k. Definició dels òrgans competents per resoldre, tant en l'entitat matriu com en els ens instrumentals.
- l. Actuacions en els supòsits de demanda d'informació com a conseqüència del silenci positiu.

- m. Criteris de contraprestació econòmica en els casos d'expedició de còpies (determinació del cost de l'operació: costos directes i indirectes).
 - n. Estratègies processals i substantives en les reclamacions o recursos en matèria de dret d'accés a la informació pública.
 - o. Establiment d'Indicadors de gestió i avaluació del dret d'accés.
 - p. Configuració d'una memòria anual.
3. Mesures estructurals i organitzatives
- a. Establiment de les estructures o òrgans responsables en matèria de transparència (en totes les seves dimensions: activa, passiva, grups d'interessos, etc.).
 - b. Definició al Cartipàs municipal o als organigrames d'aquestes estructures, llevat que s'incorporin a la pròpia Ordenança.
 - c. Inversió en l'àmbit dels expedients electrònics i la consolidació de l'Administració electrònica.
 - d. Mesures tecnològiques: interoperabilitat, sistemes integrats de gestió documental, Portal de Transparència, etc.
 - e. Determinació dels circuits procedimentals d'informació pública per atendre en els terminis marcats en la normativa les demandes o sol·licituds. Establiment de fluxogrames i sistemes de seguiment (alertes).
 - f. Creació del Registre de grups d'interès, definició del codi de conducta i determinació del procediment de control i tramitació de denúncies. Protocol de supòsits d'incompliment.
 - g. Articulació de la participació ciutadana amb la Transparència tant activa com passiva. Diferenciar dret d'accés i suggeriments o propostes.
4. Mesures transversals
- a. Mesures de sensibilització sobre la política de transparència dirigides als responsables polítics, directius i empleats públics.
 - b. Programes de formació general: canvi de cultura organitzativa i de la manera de treballar a les organitzacions públiques.
 - c. Programes de formació específica en l'àmbit tecnològic i de disseny del Portal de Transparència.
 - d. Programes d'enfortiment de competències en l'àrea jurídica en relació amb la Transparència (essencialment, passiva, però no solament).
 - e. Models de publicitat de les condicions d'accés dels alts càrrecs directius locals (només en determinades entitats)
 - f. Elaboració de Guies, Manuals, Protocols i documents per orientar i impulsar la Política de Transparència Municipal.

g. Elaborar Guies d'Accés a la Informació Pública (treball pedagògic sobre la seva finalitat institucional i el seu correcte ús) i del Govern Obert per a la ciutadania i les entitats.

h. Difusió de la Transparència en els Grups d'Interès en l'àmbit municipal en un sentit constructiu.

També es recullen en aquest ampli llistat un seguit d'impactes de la Política de Transparència sobre els ajuntaments, establint-se un catàleg de possibles mesures que s'han d'adoptar des del punt de vista de la gestió del model. Es tracta d'un caràcter orientatiu i s'han d'adequar a cada organització municipal. Probablement, en aquelles administracions locals més complexes aquest tipus de mesures s'hauran de desplegar en diferents àmbits, mentre que en els municipis de petita o mitjana grandària algunes d'aquestes mesures seran fàcilment prescindibles.

En tot cas, però hi ha una sèrie de mesures crítiques que s'han de complir. Si no ho poden fer els mateixos ajuntaments (com així serà en bona part dels casos), han de ser les diputacions o les comarques les que proveeixin d'aquests suports als governs locals (prestar assistència tècnica i cooperació en la gestió d'aquests recursos). Això és particularment visible en els terrenys de la publicitat activa i, sobretot, en la tramitació de les sol·licituds d'informació pública. En molts casos, tots aquests protocols recollits en aquest llistat haurien de ser elaborats per les entitats supramunicipals o per les associacions de municipis.

Bé podem advertir que queda un llarg camí al davant. La posada en marxa d'aquesta complexa Llei introdueix una pressió molt forta sobre els governs locals catalans. Probablement es trigaran diversos anys a aconseguir el seu compliment. Però no hi ha dubte que s'ha de començar com més aviat millor a construir aquest Sistema de Bona Governança Municipal (o de Governança intel·ligent) per englobar totes i cadascuna de les peces del puzzle abans descrites. L'enfortiment de les institucions locals i de la confiança de la ciutadania en aquestes està en joc en tot aquest llarg i complex procés. No hi ha temps a perdre.

