

**EI REGISTRO DE INTERESES DE CATALUÑA  
Medidas para la optimización de los registros de actividades y  
los registros de bienes patrimoniales**

Agustí Cerrillo y Martínez  
Catedrático de Derecho Administrativo  
Universitat Oberta de Catalunya

## Índice

Resumen ejecutivo .....	4
1. Presentación y metodología.....	6
2. El deber de información sobre los intereses, las actividades y el patrimonio de los cargos y trabajadores públicos .....	8
2.1 Las finalidades del deber de información.....	10
2.2 El alcance del deber de información.....	11
A. Los sujetos obligados a informar .....	11
B. El contenido de la información.....	13
2.3 El cumplimiento del deber de información .....	15
2.4 La gestión y el seguimiento del cumplimiento del deber de información.....	18
2.5 Las consecuencias del incumplimiento del deber de información.....	21
2.6 La efectividad del deber de información como mecanismo para la prevención de los conflictos de intereses .....	21
3. La regulación de los registros de bienes e intereses en España .....	23
4. La regulación de los registros de intereses, actividades y bienes en Cataluña .....	26
4.1 El deber de información de los diputados y las diputadas del Parlamento de Cataluña .....	26
4.2 El deber de información de los altos cargos de la Administración de la Generalidad de Cataluña .....	27
5. La regulación de los registros de intereses, actividades y bienes patrimoniales en el ámbito local .....	33
6. Evaluación de la efectividad del deber de informar sobre los intereses, las actividades y el patrimonio en Cataluña .....	35
7. Propuesta para la optimización del funcionamiento de los registros de intereses, actividades y bienes en Cataluña.....	39
7.1 Principios que hay que tener en cuenta para optimizar el funcionamiento de los registros de intereses, actividades y patrimonio .....	39
A. Calidad de la información .....	40
B. Transparencia .....	42
C. Apertura .....	46
D. Control .....	51
E. Colaboración y coordinación .....	55
F. Formación y asesoramiento.....	58
7.2 La optimización del sistema de registros de intereses, actividades y patrimonio de las Administraciones Públicas de Cataluña .....	60
A. La mejora de la regulación del deber de los cargos y trabajadores públicos de informar sobre los intereses, la actividad y el patrimonio .....	61
B. La coordinación y, si procede, la integración de los registros de intereses, actividades y patrimonio de los cargos y trabajadores públicos .....	65
C. La apertura de los datos relativos a los intereses, la actividad y el patrimonio de los cargos y trabajadores públicos.....	80

D. Las funciones de la Oficina Antifraude de Cataluña respecto al deber de informar de los cargos y trabajadores de las Administraciones Públicas catalanas.....	81
7.3 La regulación del Registro de Intereses de Cataluña .....	82
A. La norma para regular las mejoras del deber de información .....	82
B. La propuesta de regulación del Registro de Intereses de Cataluña .....	82
8. Conclusiones .....	89
9. Referencias bibliográficas .....	94

## **Resumen ejecutivo**

El informe estudia la regulación del deber de información sobre los intereses, las actividades y el patrimonio de los cargos y trabajadores públicos y expone los principales elementos que lo configuran tanto en general como en España y en Cataluña. También valora la efectividad del mecanismo de prevención de los conflictos de intereses de cara a su aplicación en las Administraciones Públicas catalanas, según lo que se desprende de los informes de la Oficina Antifraude de Cataluña y del Síndic de Greuges.

El análisis de la regulación del deber de informar sobre las actividades y el patrimonio y de su aplicación en las Administraciones Públicas catalanas, junto con las experiencias comparadas, permiten identificar varias limitaciones del deber de información de los cargos y trabajadores públicos y de los registros de intereses, actividades y patrimonio como mecanismo para prevenir los conflictos de intereses y la corrupción, tanto en la propia regulación como en su aplicación.

Para dar respuesta a estas limitaciones, en este informe proponemos introducir varias modificaciones en la regulación del deber de informar sobre los intereses, las actividades y el patrimonio y en el sistema de registros de intereses, actividades y patrimonio vigente en las Administraciones Públicas catalanas a fin de convertirlos en un instrumento eficaz para prevenir los conflictos de intereses.

En el informe se expone que convendría que estas modificaciones se basaran en un conjunto de principios que deben regir el sistema de registros de intereses, actividades y patrimonio para mejorar la prevención de los conflictos de intereses y la lucha contra la corrupción, principios destinados a garantizar que toda la información relativa a los cargos y trabajadores públicos esté disponible, pueda ser conocida por quienquiera que detecte conflictos de intereses y casos de corrupción y pueda ser analizada al efecto. En este sentido, en el informe se analizan los principios de calidad de la información, transparencia, apertura, control, coordinación y colaboración, y formación y asesoramiento.

En base a los principios que deben guiar el proceso de optimización del sistema de registros de intereses, actividades y patrimonio de las Administraciones Públicas de Cataluña, el informe analiza la concreción de dicho sistema mediante la mejora de la regulación del deber de los cargos y trabajadores públicos de informar sobre sus intereses, actividades y patrimonio; la coordinación y, si procede, la integración de la gestión de los registros de intereses, actividades y patrimonio de los cargos y trabajadores públicos; la apertura de los datos relativos a los intereses, actividades y patrimonio de los cargos y trabajadores públicos por medio de su difusión en formatos reutilizables en un portal fácilmente accesible; y la atribución del control del

cumplimiento del deber de informar de los cargos y trabajadores de las Administraciones Públicas catalanas y del análisis de los datos relativos a sus intereses, actividades y patrimonio para identificar y comunicar riesgos de conflictos de intereses o de casos de corrupción a un único órgano u organismo.

En particular, el informe valora la posibilidad de crear un Registro de Intereses de Cataluña que centralice el ejercicio del deber de información de todos los cargos y trabajadores públicos de Cataluña, y llega a la conclusión de que esta opción está bastante limitada tanto por la distribución de competencias en materia de régimen local como por lo que prevé el artículo 75.7 de la Ley reguladora de las bases del régimen local (en adelante, LBRL) en relación con los registros de intereses. No obstante, esta conclusión no impide que la Generalidad de Cataluña pueda impulsar la integración de los registros de intereses, actividades y bienes patrimoniales de los entes locales en el Registro de Intereses de Cataluña, como tampoco que se atribuya al Registro de Intereses de Cataluña la gestión de los registros de intereses locales o que sean los entes locales quienes, mediante un convenio, atribuyan esta gestión al Registro de Intereses de Cataluña.

El informe también expone la relevancia de abrir los datos relativos a los intereses, la actividad y el patrimonio de los cargos y trabajadores públicos para permitir el acceso fácil y libre a estos datos en formatos que faciliten su reutilización al no estar sometidas a restricciones técnicas o jurídicas que lo limiten o dificulten. Si los datos se abren, la ciudadanía puede contribuir a identificar conflictos de intereses. Pero la apertura también puede beneficiar a las propias Administraciones Públicas, que pueden analizar los datos para identificar conflictos de intereses particulares, pero también ámbitos y situaciones más propensos a conflictos de intereses.

Por último, el informe analiza las funciones que tendría que asumir la Oficina Antifraude de Cataluña para avanzar en el proceso de optimización del sistema de registros de intereses, actividades y patrimonio de las Administraciones Públicas de Cataluña.

## 1. Presentación y metodología

La legislación vigente establece un deber de información de los cargos públicos en lo que a su actividad y a su patrimonio respecta como mecanismo para prevenir los conflictos de intereses y la corrupción. Como se expone detalladamente a lo largo de este trabajo, los cargos públicos tienen el deber de informar sobre las actividades que hacen o hayan hecho al margen de su ocupación pública, así como sobre su patrimonio para poder identificar si se produce cualquier situación que pueda generar un conflicto de intereses o, eventualmente, un caso de corrupción (o que sea una manifestación del mismo). A fin de gestionar y dar transparencia a toda esta información, las distintas Administraciones Públicas han creado registros de intereses, de actividades y de bienes patrimoniales en los que se inscribe toda esta información.

El informe *La gestión de los conflictos de interés en el sector público de Cataluña*, elaborado por la Oficina Antifraude de Cataluña en 2016, analizó la experiencia y la efectividad de los registros de actividades y bienes patrimoniales de las Administraciones Públicas catalanas. Constató algunas carencias en el cumplimiento del deber de información de los cargos públicos catalanes y en el funcionamiento y la gestión de los diversos registros por parte de las Administraciones Públicas catalanas que menoscababan la eficacia de este instrumento como mecanismo para prevenir los conflictos de intereses y, en última instancia, luchar contra la corrupción.

En el marco del programa de investigación en el ámbito de la prevención de la corrupción y la buena administración realizado por la Universitat Oberta de Catalunya y la Universitat de Barcelona, este estudio pretende formular medidas de mejora del funcionamiento de los registros de intereses de acuerdo con las prácticas internacionales de referencia y elaborar una propuesta para mejorar el cumplimiento del deber de información de los cargos y trabajadores públicos.

Para ello se han llevado a cabo las siguientes tareas:

En primer lugar, se han identificado los elementos que definen el deber de información de los cargos y trabajadores públicos, junto con los mecanismos para garantizar su cumplimiento a partir de una lectura atenta de los estudios elaborados sobre la materia en países de nuestro entorno y, en particular, por varias organizaciones internacionales, como el Banco Mundial o la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico (en adelante, OCDE).

En segundo lugar, se ha analizado la regulación de este deber en las legislaciones española y catalana, y los registros de actividades y bienes patrimoniales de las Administraciones Públicas catalanas.

En tercer lugar, se ha valorado el grado de transparencia y de efectividad de los registros de actividades y bienes patrimoniales de las Administraciones Públicas catalanas a partir de los análisis realizados por la Oficina Antifraude de Cataluña y el Síndic de Greuges de Cataluña.

Por último, a la vista de toda la información obtenida y de la experiencia analizada, se han identificado varios elementos que deberían permitir optimizar el funcionamiento de los registros de actividades y patrimonio de las Administraciones Públicas catalanas, que se ha concretado en la propuesta de varias modificaciones de la regulación de estos registros en Cataluña.

## **2. El deber de información sobre los intereses, las actividades y el patrimonio de los cargos y trabajadores públicos**

Los conflictos de intereses implican una contraposición entre el desarrollo de una función pública y los intereses privados de un cargo o trabajador público cuando estos intereses pueden influir indebidamente en el desempeño de las responsabilidades públicas (OCDE, 2003, 4).

Como es sabido, los conflictos de intereses, si no están bien gestionados, pueden dar lugar a casos de corrupción en la medida en que la corrupción no es sino el provecho de un conflicto de intereses para la satisfacción de un interés propio de un cargo o trabajador público concretada en la obtención de una ganancia o beneficio incumpliendo el marco de referencia existente (Cerrillo y Martínez, 2014, 40). La corrupción supone que el interés privado del cargo o del trabajador se impone por encima del interés público para la obtención de un beneficio.

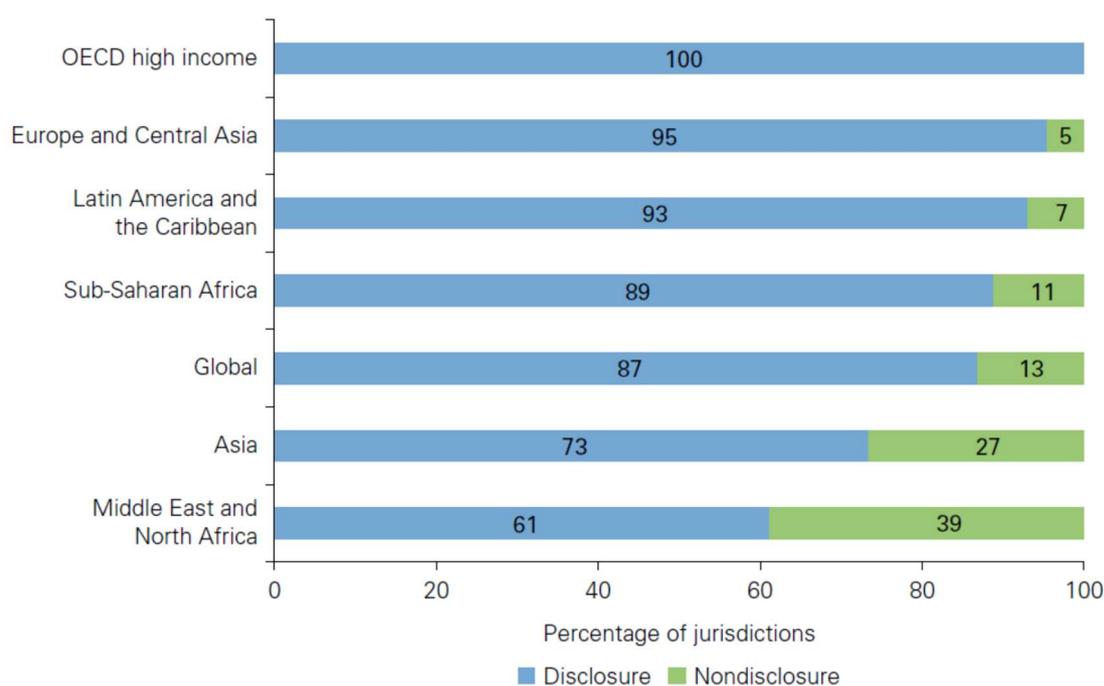
Las instituciones públicas ya hace tiempos que impulsan varios mecanismos para prevenir y gestionar los conflictos de intereses. Estos mecanismos persiguen evitar que surjan los conflictos de intereses mediante su identificación o la detección, o que puedan dar lugar a casos de corrupción. También pretenden dar una respuesta ante los conflictos de intereses que puedan surgir.

Uno de estos mecanismos es el deber de informar sobre los intereses, la actividad y el patrimonio. Este deber de información se concreta en la declaración por parte de un cargo o trabajador público de la información relativa a sus intereses, actividades o patrimonio con el fin de poder identificar si se produce alguna situación que potencialmente, aparentemente o de manera efectiva pueda implicar la existencia de un conflicto de intereses o esconder un caso de corrupción. A veces, esta información puede hacer referencia a otras cuestiones, como los regalos recibidos o los beneficios obtenidos por el cargo o trabajador público en el desarrollo de su actividad pública que, eventualmente, también puedan generar un conflicto de intereses. En general, esta información se recoge en uno o varios registros encargados de gestionar y difundir la información facilitada por los cargos o trabajadores públicos en cumplimiento de este deber y, si procede, analizar esta información para poder detectar conflictos de intereses o casos de corrupción.

El deber de información constituye uno de los mecanismos principales para prevenir los conflictos de intereses (Cerrillo y Martínez, 2014). También es un instrumento para luchar contra la corrupción (Burdescu, Reid, Trapnell, y Barnes, 2010). Mediante las declaraciones de intereses, actividades y patrimonio, las Administraciones

Públicas podrán detectar situaciones susceptibles de originar conflictos de intereses (Oficina Antifraude de Cataluña, 2016).

Desde mediados de siglo xx se ha regulado en varios países el deber de información (Burdescu *et al.*, 2010). Como se desprende de la ilustración siguiente, en actualmente, el deber de información está previsto en varias normas y constituye la práctica habitual de numerosos países tanto desarrollados como en vías de desarrollo, y con varios grados de corrupción (Edmon y Aleksandrov, 2012). Este deber se concreta en la declaración al órgano competente de la actividad que desempeña el cargo o trabajador público, así como de su patrimonio o sus intereses. Esta declaración se suele gestionar mediante un Registro de Intereses, actividades y/o patrimonio, que se encarga de recoger las declaraciones y de dar publicidad de acuerdo con la regulación vigente. Los registros de intereses, actividades y/o patrimonio a menudo también valoran los riesgos de corrupción que se pueden derivar de la información que ha aportado el cargo o trabajador público.



Fuente: Rossi, Pop, y Berger, 2017

Ilustración 1: Porcentaje de países con normas sobre el deber de información por área geográfica

En las siguientes páginas se elabora una aproximación general a este mecanismo, que se concreta más adelante en lo relativo a su regulación en el ordenamiento jurídico español y, en particular, en el catalán. A lo largo de estas secciones se describen los diferentes aspectos relacionados con el deber de información y su gestión, con una mención especial a las buenas prácticas de otros países, que pueden aportar elementos útiles a la hora de definir los principios para

optimizar el modelo de registros de intereses, actividades y patrimonio vigente en Cataluña.

## 2.1 *Las finalidades del deber de información*

El deber de información tiene dos finalidades principales. Por un lado, constituye un instrumento para prevenir los conflictos de intereses y, por otro, es un instrumento para detectar el enriquecimiento ilícito de los cargos y trabajadores públicos.

En primer lugar, el deber de informar constituye un instrumento para prevenir los conflictos de intereses. El deber de informar sobre los intereses, las actividades y el patrimonio es el instrumento que permite identificar y conocer la posible existencia de un conflicto de intereses que afecte a la persona interesada gracias al análisis de la información facilitada, por lo que no es una finalidad en sí misma.

Más allá de revelar información sobre los intereses, la actividad o el patrimonio de los cargos y trabajadores públicos, el deber de información debe contribuir a que estos adquieran conciencia de que se pueden hallar en un conflicto de intereses, que se podrá conocer el incremento de patrimonio que hayan tenido o las actividades privadas que hacen y que deben abstenerse de participar en situaciones que puedan generar un conflicto de intereses. Por lo tanto, el deber de información es un instrumento para fortalecer la integridad pública. En última instancia, puede incrementar la confianza ciudadana en las Administraciones Públicas.

Sin embargo, como ha puesto de manifiesto Messick, el deber de información difícilmente impedirá que las personas dispuestas a dejarse influir por intereses personales o de terceros, o a recibir sobornos o adjudicarse contratos públicos, puedan hacerlo o busquen la forma de hacerlo (Messick, 2009). Por eso, tan importante es que el cargo público facilite los datos relativos a sus intereses, actividades o patrimonio como que estos datos sean analizados para identificar posibles conflictos de intereses o indicios o evidencias de casos de corrupción.

En segundo lugar, el deber de informar también es un instrumento para identificar casos de enriquecimiento ilícito de cargos o trabajadores públicos y, por lo tanto, desde esta perspectiva, se convierte en un instrumento para luchar contra la corrupción. El deber de informar permite que los intereses, las actividades y el patrimonio del cargo o el trabajador público sean objeto de seguimiento, de forma que, si se detecta alguna situación irregular o un incremento inusual del patrimonio, se pueda realizar un análisis o una investigación más detallada o, si procede, se le puedan pedir explicaciones.

Este objetivo exige dotarse de personas que puedan revisar las declaraciones para identificar posibles conflictos de intereses y proponer, si se da el caso, mecanismos para solucionarlos positivamente. En consecuencia, es necesario que las

Administraciones Públicas incorporen técnicos que puedan revisar las declaraciones, detectar irregularidades e identificar situaciones que puedan reflejar conductas inapropiadas [Stolen Asset Recovery (StAR) Initiative, 2009].

Pese a los beneficios que se pueden derivar del establecimiento del deber de informar sobre los intereses, la actividad y el patrimonio, es evidente que su puesta en marcha tiene un coste para la organización que debe impulsar los mecanismos necesarios para gestionar la información y verificarla. También tiene un coste para las personas que deben informar sobre sus intereses, actividades y patrimonio —incluso los de la pareja o la familia —, dado que a veces esta información puede estar al alcance de todo el mundo, lo que, sin contar el impacto en la intimidad o en la protección de datos personales, puede hacer que muchos rechacen la posibilidad de incorporarse a las instituciones públicas para evitar tener que dar a conocer esta información, aunque no sea para esconder nada en particular.

## 2.2 *El alcance del deber de información*

El alcance del deber de información está determinado por dos elementos: las personas que están obligadas a informar y el contenido de su declaración.

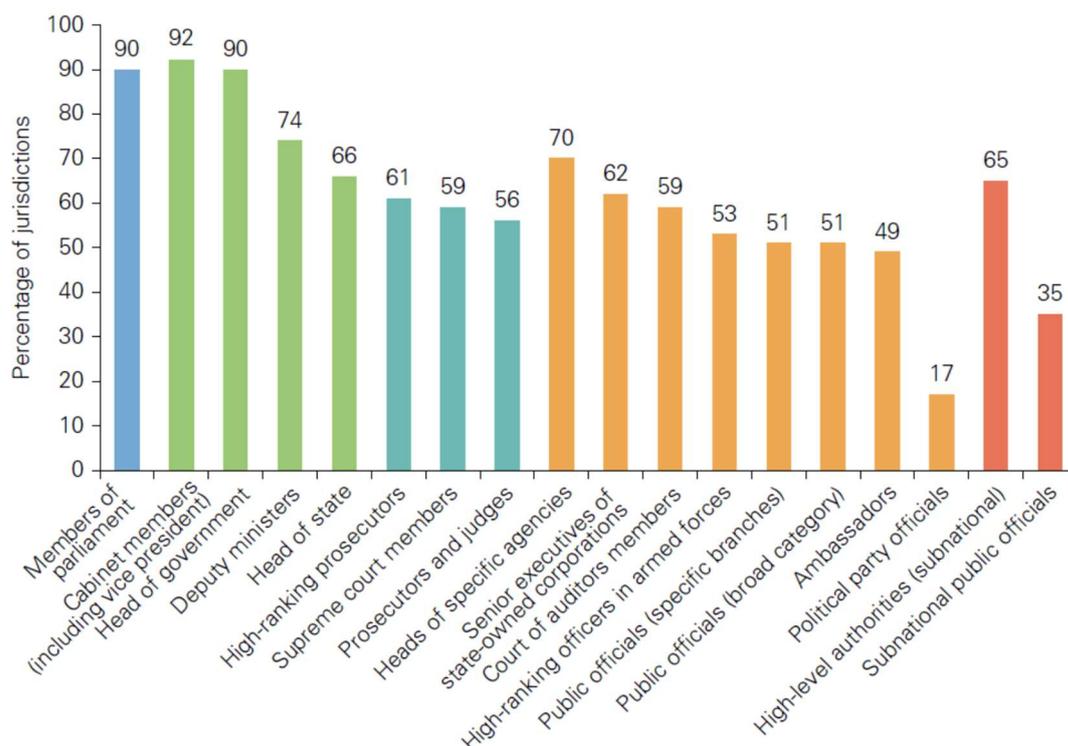
### A. Los sujetos obligados a informar

Los sujetos obligados a informar son en primera instancia los cargos públicos.

Sin embargo, en los distintos sistemas existentes no hay ninguna pauta común observable en lo que a la extensión del deber de declarar respecta. Es un aspecto que puede incidir significativamente en la efectividad del sistema: si el círculo de sujetos obligados a informar es muy reducido puede dejar fuera del escrutinio a personas que podrían hallarse ante un conflicto de intereses, pero ampliar excesivamente el conjunto de sujetos obligados puede hacer difícil, o incluso imposible, garantizar la supervisión de la información.

Un análisis comparado de la regulación del deber de información permite observar que generalmente se prevé para los miembros del gobierno. También se suelen incluir a los miembros del Parlamento. En ocasiones, el deber de informar también se establece respecto a los altos cargos de la Administración Pública. En estos casos, la diferencia está en el grado en el que se exige el cumplimiento de este deber o el órgano ante el que se declara la información (por ejemplo, en Estados Unidos solo los cargos de mayor rango tienen que declarar su patrimonio ante la Office of Government Ethics, mientras que el resto de cargos tienen que informar a los responsables de ética de su agencia). Es menos frecuente extender este deber al conjunto de personal de las Administraciones Públicas, aunque a veces se observa que

trabajadores públicos especialmente cualificados o que desarrollan tareas de responsabilidad también están incluidos en el círculo de sujetos obligados a informar.



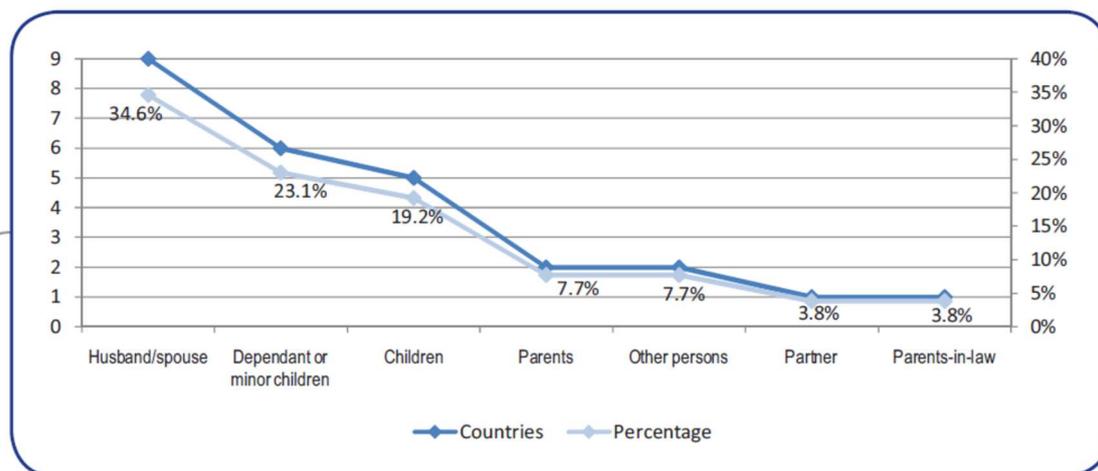
Fuente: Rossi *et al.*, 2017, basado en Rossi, Pop, Clementucci y Sawaqed, 2012  
 Ilustración 2: Sujetos obligados a declarar sobre el patrimonio

Para determinar el alcance subjetivo del deber de información, más allá de una decisión general basada estrictamente en la posición institucional del cargo o trabajador público, es aconsejable realizar un análisis de los riesgos de conflicto de interés que puede representar la posición que ocupa aquella persona (OCDE, 2011). El análisis de riesgos está relacionado con la capacidad de decisión en general y, en particular, con el uso de fondos públicos o el ejercicio de potestades discrecionales (por ejemplo, participar en la ejecución de contratos). De esta manera, como apunta Messick, se puede conseguir reducir el número de personas obligadas a informar sobre sus intereses, actividades y patrimonio sin que esto tenga un efecto negativo en la prevención de los conflictos de intereses (Messick, 2009).

Además de las personas que ocupan un cargo o desarrollan su actividad a la Administración Pública, muchas veces se plantea la oportunidad de extender el deber de informar a personas del círculo familiar o cercano. En este sentido, algunos sistemas prevén que el cónyuge o la persona con quien convive el cargo también debe informar sobre su patrimonio, en tanto que otros sistemas establecen que esta declaración sea

voluntaria. Lo que no se suele prever, en cambio, es el deber de información de otros familiares, como los hijos, los padres o los hermanos.

Así pues, no hay consenso sobre si un cargo o trabajador público está obligado a informar sobre los intereses o el patrimonio de su pareja o de sus hijos. Como se desprende de la ilustración siguiente, la mitad de los países desarrollados exigen que los cargos públicos también proporcionen información sobre sus familiares (pareja e hijos).



Fuente: Edmon y Aleksandrov, 2012

Ilustración 3: Países que establecen la obligación de proporcionar información sobre los familiares

## B. El contenido de la información

El deber de información tiene un alcance variable desde el punto de vista del objeto. Por lo general hace referencia al patrimonio del cargo o trabajador público, pero también es frecuente que se extienda a otros intereses. A veces vinculado con el cumplimiento de las normas sobre incompatibilidades, el deber de información gira en torno a las actividades públicas o privadas que desarrolla el cargo o trabajador público durante el desempeño de la responsabilidad pública. Sin embargo, no es tan frecuente que se refiera a regalos u otros beneficios que se pueden haber obtenido mientras se ejerce el cargo, como en el caso de los viajes, tal como se desprende de la ilustración siguiente.

Category	Global	Asia	Europe and Central Asia	Latin America and the Caribbean	Middle East and North Africa	OECD high-income	Sub-Saharan Africa
Immovable assets	88	100	90	100	82	78	80
Sources of income	77	73	95	96	45	100	48
Stocks and securities	86	100	95	100	64	87	70
Bank accounts	80	86	86	100	64	72	70
Cash	29	45	38	37	36	16	20
Values of income	67	73	90	93	27	63	48
Movable assets	80	86	90	100	82	56	75
Liabilities	72	82	71	100	45	56	68
Pretenure activities	58	45	71	85	27	75	33
High-level positions	41	45	38	33	27	84	15
Gifts	39	59	57	33	9	53	18
Other positions	30	32	19	19	36	69	10
Unpaid activities	29	18	38	22	9	69	10
Expenditures	18	18	38	22	0	25	3
Sponsored travel	14	14	5	4	0	41	8
Posttenure activities	14	0	29	7	0	34	8

Note: OECD = Organisation for Economic Co-operation and Development. Approximate percentages based on the analysis of 153 jurisdictions.

Fuente: Rossi *et al.*, 2017

Ilustración 4: Tipo de información requerida a los cargos públicos (% países) (158 países)

En España, como tendremos oportunidad de comentar más adelante, las normas que regulan el deber de información respecto a las diferentes Administraciones Públicas hacen referencia en la declaración de las actividades y el patrimonio, aunque recientemente alguna norma también ha previsto el deber de informar sobre los regalos recibidos.

En primer lugar, los cargos públicos tienen el deber de informar de las actividades que realizan mientras ejercen su responsabilidad. A veces también tienen que informar sobre las que han hecho anteriormente o las que hacen después de cesar en el cargo, a fin y efecto de evitar los conflictos de intereses que puedan surgir en las llamadas *puertas giratorias*. En ocasiones se limita el deber de informar sobre las actividades públicas o privadas que son susceptibles de ser retribuidas o que pueden proporcionar ingresos económicos. En cualquier caso, es innegable que, aunque no

implique la obtención de una remuneración o retribución económica, el desempeño de determinadas actividades puede enmascarar conflictos de intereses. En general, la información relativa a las actividades desarrolladas por los cargos públicos se tiene que declarar ante un registro de actividades de cargos públicos.

En segundo lugar, los cargos públicos tienen que informar sobre sus bienes, derechos y obligaciones y, en general, sobre su patrimonio. Como en el caso anterior, esta información se declara generalmente en un registro de bienes e intereses o de patrimonio de los cargos públicos, pero también se puede llegar a extender al deber de declarar sobre los regalos, los viajes u otros beneficios que haya podido recibir el cargo público, su entorno familiar o profesional, o los partidos, asociaciones o entidades de los que forma parte.

En tercer lugar, los cargos tienen que informar sobre los regalos que han recibido o los viajes que han hecho para asistir invitados oficialmente a actividades relacionadas con sus responsabilidades. Así lo prevé, por ejemplo, el Código de conducta de los altos cargos de la Administración de la Generalidad o el modelo de código de conducta de los altos cargos de los entes locales.

### *2.3 El cumplimiento del deber de información*

Sobre el cumplimiento del deber de información, cabe destacar dos aspectos: cuándo y cómo se debe informar sobre los intereses, las actividades y el patrimonio.

Respecto al momento en el que hay que cumplir el deber de información, hay cierta variabilidad si se compara la frecuencia con la que los sujetos obligados tienen que informar sobre sus actividades o su patrimonio. En algunos casos, se prevé que la información se presente anualmente; en otros, al principio del ejercicio o en el momento de la toma de posesión; y en otros, también al cesar en el cargo o la responsabilidad pública. Por último, también hay algún caso en el que se prevé que la información se actualice periódicamente o, como mínimo, cuando se produce alguna variación en los datos declarados [Stolen Asset Recovery (StAR) Initiative, 2009].

Respecto a cómo hay que cumplir el deber de información, la mayoría de los casos analizados prevén el uso de formularios. Para facilitar su cumplimiento, el órgano responsable suele poner a disposición de los sujetos obligados unos formularios fáciles de cumplimentar.

Como se ha destacado ampliamente, el uso de medios electrónicos puede tener un impacto positivo en el cumplimiento del deber de información y en la gestión y difusión de la información sobre los intereses, actividades y patrimonio de los cargos y trabajadores públicos (OCDE, 2011).

En este sentido, hay que tener presente que en los últimos años se ha ido incrementando el uso de los medios electrónicos en algunos países para facilitar tanto la declaración como el deber de informar. Por eso es importante que el proceso de información se diseñe desde la perspectiva del usuario.

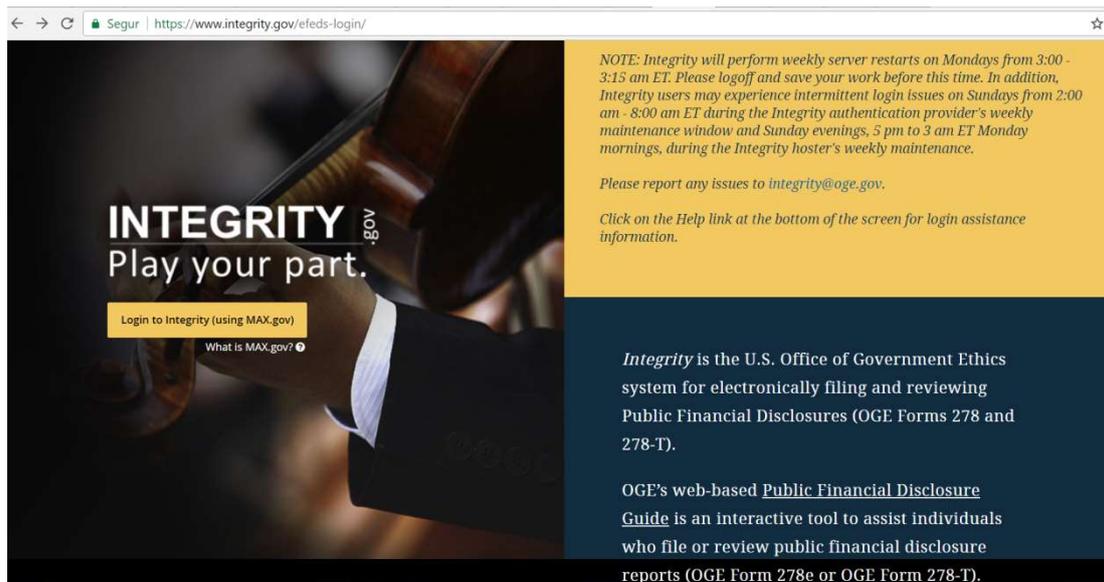
El uso de medios electrónicos también es útil por facilitar la gestión de la información. Los medios electrónicos acortan los plazos para gestionar la información y reducen los retrasos provocados por errores en los datos o por declaraciones incompletas, además de evitar la posibilidad de perder la información. Por otro lado, permiten el acceso inmediato a la información al facilitar su difusión y el conocimiento público. Es un aspecto que ha sido ampliamente destacado y valorado positivamente (OCDE, 2011).

Si hacemos un análisis comparativo, hay varias experiencias relativas al uso de los medios electrónicos en la declaración de información de los cargos o trabajadores públicos. Un ejemplo bastante citado es el de Argentina, que en 2000 creó un sistema para el ejercicio del derecho de información a fin de modernizar el complejo sistema de gestión de las declaraciones de patrimonio en papel. Este sistema ha tenido un impacto importante y rápido, que ha permitido, entre otras cosas, incrementar el cumplimiento del deber de información y reducir el número de errores y el coste de la gestión de las declaraciones (de 70 a 8 dólares).<sup>1</sup>

Otra experiencia es el sistema Integrity, gestionado por la U.S. Office of Government Ethics, para la declaración de los intereses financieros de los altos cargos de la Administración federal norteamericana. Se creó para mejorar la calidad del seguimiento del cumplimiento del deber de información, disminuir los errores y fortalecer la transparencia. Este sistema permite que los sujetos obligados puedan cumplimentar las declaraciones de patrimonio de manera sencilla.

---

<sup>1</sup> Información obtenida del Open Government Partnership. *Divulgación de activos*. <https://www.opengovpartnership.org/theme/asset-disclosure> (última consulta: diciembre de 2017).



Fuente: Office of Government Ethics  
Ilustración 5: Integrity<sup>2</sup>

Por último, también podemos hacer referencia al sistema Adele impulsado por la Haute Autorité pour la transparence de la vie publique, que permite que todos los sujetos obligados a declarar información relativa a su patrimonio lo puedan hacer a distancia a través del portal.



Fuente: Office of Government Ethics  
Ilustración 6: Acceso al sistema Adele<sup>3</sup>

<sup>2</sup> <https://www.integrity.gov> (última consulta: diciembre de 2017).

<sup>3</sup> <https://declarations.hatvp.fr> (última consulta: diciembre de 2017).

#### 2.4 *La gestión y el seguimiento del cumplimiento del deber de información*

Uno de los principales aspectos relacionados con el deber de información es la gestión de la información proporcionada por los cargos y trabajadores públicos, y el seguimiento del cumplimiento del deber. Generalmente, ambas funciones se atribuyen a un mismo órgano o entidad, a pesar de que hay experiencias que imputan cada función a un órgano diferente.

Desde el punto de vista de la gestión y el seguimiento, destacan las siguientes funciones, que son las que generalmente se llevan a cabo. (Messick, 2009); (OCDE, 2011):

- gestión de las declaraciones de información de intereses, actividades y patrimonio (recepción, archivo, destrucción);
- formación y asesoramiento sobre el cumplimiento del deber de información;
- seguimiento de las declaraciones de información (comprobación del cumplimiento del deber de información y de los plazos fijados, revisión y verificación);
- investigación y, si procede, denuncia y sanción de las personas que incumplen el deber de información.

El seguimiento del cumplimiento del deber de información y, particularmente, el análisis de la existencia de un conflicto de intereses se puede hacer siguiendo varias metodologías, que se pueden basar en la selección aleatoria de los sujetos investigados, la selección basada en el análisis de los riesgos de conflictos de intereses o las denuncias de irregularidades, o el análisis completo de todas las declaraciones formuladas (OCDE, 2011). También se puede hacer de forma automatizada mediante patrones computarizados (Burdescu *et al.*, 2010). Si la información proporcionada por los cargos y trabajadores públicos tiene formato electrónico, puede ser analizada por algoritmos que puedan identificar riesgos de conflictos de intereses en base a las alertas definidas previamente [Stolen Asset Recovery (StAR) Initiative, 2009].

En cuanto al órgano responsable de la gestión y el seguimiento, en la comparación se observan principalmente dos modelos. Por un lado, los países que atribuyen la gestión y el seguimiento al mismo órgano responsable de la función pública y por otro los que crean o atribuyen el seguimiento a un organismo independiente. Estos órganos pueden tener atribuida la gestión y el seguimiento del cumplimiento del deber de información o solo una de ambas funciones.

Desde un punto de vista general, se ha destacado que un sistema de gestión y seguimiento efectivo exige que el órgano encargado sea neutral e imparcial, por lo que

conviene dotarlo de autonomía o independencia. Para poder desempeñar sus funciones de la forma adecuada es necesario que esté dotado de los recursos suficientes. En este sentido, se ha puesto de manifiesto que a menudo no se garantiza bastante el cumplimiento del deber de información porque los órganos encargados de hacerlo no disponen de los recursos o las capacidades suficientes.

Más allá del seguimiento del cumplimiento del deber de información que pueda llevar a cabo la propia Administración Pública por medio del órgano u organismo al que se ha hecho referencia, la ciudadanía también tiene un papel en el desarrollo de esta función. La ciudadanía, la prensa o las entidades no gubernamentales pueden colaborar en el análisis de la información aportada por los cargos públicos. Así, por ejemplo, en Estados Unidos varias organizaciones no gubernamentales (*civil society watchdog groups*), pero también la prensa y los partidos políticos de la oposición, efectúan el control de las declaraciones sobre el patrimonio (Messick, 2008).

Por eso es esencial que el deber de información esté convenientemente acompañado de transparencia. Como observa Hirsch, «la publicidad de las declaraciones de intereses aporta la garantía más fuerte» (Hirsch, 2010 6312, 130). En efecto, la transparencia es fundamental, puesto que facilita la detección de situaciones que pueden dar lugar a posibles conflictos de intereses y permite identificarlos allá donde no llega la Administración Pública. Asimismo, la Transparencia constituye un elemento disuasorio para los cargos públicos que se puedan plantear esconder alguna información relevante pese al deber de informar previsto. En esta línea, García Mexía apuntaba hace unos años que «El simple hecho de evidenciar ante la opinión pública los pormenores de sus intereses, actividades y bienes patrimoniales es suficiente elemento disuasorio para que quienes poseen escasos escrúpulos se planteen seriamente la propia posibilidad de ocupar una función o cargos públicos y, una vez en su ejercicio, la presentación de datos falsos o incompatibles con su realidad financiera» (García Mexía, 2001 6009, 194-195). En última instancia, la transparencia da credibilidad al sistema (Banco Mundial, 2013). No obstante, menos de una tercera parte de las normas sobre el deber de información prevén la transparencia de la información declarada (Djankov, Porta, López-de-Silanes y Shleifer, 2009).

Además, no se puede obviar que el conocimiento público de determinada información relativa a las personas interesadas puede toparse con otros derechos que hay que proteger, como el derecho a la intimidad, el derecho a la propia imagen, el derecho al honor o el derecho a la protección de los datos personales e incluso, en determinadas circunstancias, la seguridad de los cargos públicos. Por eso, la transparencia tiene que ser proporcional a las finalidades esperadas y solo se puede prever en los casos en los que haya un beneficio público claro y cuando el impacto en la esfera privada de las

personas interesadas sea lo más bajo posible. No obstante, la protección de estos otros derechos no tiene que ser un obstáculo para difundir la información que permita el control efectivo de los conflictos de intereses. En consecuencia y por lo general, solo se considera pública la información relativa a las actividades que realizan los cargos públicos. En cambio, la información relativa a su patrimonio o a sus intereses permanece secreta o sometida a un grado menos intenso de publicidad.

En cualquier caso, hay una tensión evidente entre la transparencia de la información sobre el patrimonio o las actividades y el derecho de los cargos y trabajadores públicos a la privacidad. Ante esta tensión, hay que adoptar las medidas necesarias para evitar que la protección de la privacidad o de los datos personales pueda convertirse en un freno a la eficacia del deber de información como mecanismo para prevenir los conflictos de intereses y luchar contra la corrupción.

En este sentido es interesante la sentencia del Tribunal Europeo de Derechos Humanos (en adelante, TEDH), asunto Wpych contra Polonia, de 25 de octubre de 2005, en la que se rechaza la demanda de un electo local polaco que se negó a hacer la declaración de patrimonio alegando que esto podía ser contrario al artículo 8 del Convenio Europeo de Derechos Humanos que protege el derecho al respeto por la vida privada y familiar. A pesar de que el TEDH considera que la declaración y su publicación en internet eran, de hecho, una interferencia al derecho a la privacidad, señala que está justificada y que la información que se tenía que declarar no era excesivamente dañosa. En esta sentencia, el TEDH también avala la obligación de informar sobre el patrimonio del alto cargo y el de su pareja teniendo en cuenta que persigue desalentar la ocultación de los bienes simplemente adquiriéndolos utilizando el nombre de la pareja. En última instancia, el TEDH considera que la ciudadanía tiene un interés legítimo a verificar que los cargos públicos son transparentes, y que la difusión en internet de la información sobre su patrimonio permite acceder a ella de forma simple y efectiva.

Actualmente, la difusión de las declaraciones patrimoniales es una práctica habitual en más de la mitad de las regulaciones del deber de información (Rossi *et al.*, 2017).

A veces, la publicidad de las declaraciones patrimoniales está sometida a algunos límites. Así, en algunos casos, no es una obligación genérica sino reservada a unos cargos determinados. En este sentido, por ejemplo, en Francia se prevé la anonimización y la publicación de las declaraciones de los miembros del gobierno y los parlamentarios, y no del resto de declaraciones. Además, no todas las declaraciones se hacen públicas por el mismo canal. Así, las declaraciones de patrimonio de los miembros del gobierno y las declaraciones de interés de los miembros del gobierno, diputados y senadores y electos locales se publican en la web de la Haute Autorité pour

la transparencia de la vie publique, mientras que las declaraciones de patrimonio de diputados y senadores se pueden consultar en la prefectura. En otros casos, la información que se difunde es un resumen de la información declarada por el cargo público o una información sin datos personales, como sucede en el caso español.

Un aspecto clave del cumplimiento del deber de facilitar información sobre las actividades o el patrimonio de los cargos públicos está vinculado con la calidad de la información. Para que se puedan cumplir las funciones antes mencionadas, es necesario que la información que aportan los cargos públicos sobre sus actividades o su patrimonio sea adecuada, completa y correcta.

Dejando aparte la previsión de estos mecanismos y su puesta en marcha, también es importante garantizar que el sistema para gestionar la información facilitada por los cargos y trabajadores públicos disponga de los recursos suficientes para operar adecuadamente. El sistema de gestión tiene que disponer de los recursos económicos necesarios, y hay que formar específicamente al personal para poder hacer una gestión y un seguimiento adecuados. Asimismo, es importante que los órganos encargados de la gestión y el seguimiento transmitan su capacidad para garantizar la calidad de la información y el buen funcionamiento del sistema.

## *2.5 Las consecuencias del incumplimiento del deber de información*

El incumplimiento del deber de información comporta varias consecuencias, como la imposición de sanciones disciplinarias, administrativas o penales. Estas sanciones pueden corresponder a diferentes infracciones, por ejemplo, la no-declaración de información, la declaración tardía, la declaración incompleta o la declaración culposamente falsa o dolosa. En ocasiones la comisión de estas infracciones también determina la imposibilidad de tomar posesión del cargo o el cese.

En Francia, por ejemplo, si un cargo público no hace una declaración de patrimonio, omite una parte significativa del contenido o realiza una evaluación engañosa, puede ser castigado con una pena de tres años de cárcel y 45.000 € de multa. También pueden limitarle los derechos civiles por un plazo de 10 años y promover la exclusión del servicio público de forma indefinida.

A veces se prevé la publicidad de las sanciones que se impongan por el incumplimiento del deber de información.

## *2.6 La efectividad del deber de información como mecanismo para la prevención de los conflictos de intereses*

Uno de los aspectos más controvertidos del deber de información es el relativo a su efectividad y su impacto como mecanismo para prevenir los conflictos de intereses y

luchar contra la corrupción. De hecho, «el impacto de este sistema en los niveles de corrupción vigentes es bastante desconocido» (OCDE, 2011).

Como crítica general al deber de información se apunta que los cargos y trabajadores públicos pueden esquivar el sistema cuando se encuentran ante un conflicto de intereses o un caso de corrupción, omitiendo determinadas datos o poniendo el patrimonio a nombre de la esposa o los hijos. No obstante, la experiencia demuestra que no siempre es así. Con frecuencia, los cargos y trabajadores públicos se saltan el cumplimiento del deber de informar o lo cumplen sin prestar mucha atención, de forma que se pueden detectar irregularidades o inconsistencias en la información facilitada que pueden levantar la alerta [Stolen Asset Recovery (StAR) Initiative, 2009]. En cualquier caso, hay que diseñar el sistema de tal forma que pueda dar respuesta a estas situaciones (Messick, 2008), por ejemplo, ampliando la obligación a la pareja o a los familiares del cargo público (OCDE, 2011).

A pesar de la efectividad que puede tener el deber de información como mecanismo para prevenir los conflictos de intereses y luchar contra la corrupción, se han puesto de manifiesto otras limitaciones. Según un estudio sobre el modelo establecido y el grado de percepción de la corrupción, se ha constatado que hay una relación entre el tiempo de vigencia de la regulación del deber de declarar y el nivel de corrupción, puesto que los países que hace más tiempo que disponen de este mecanismo son los que tienen un nivel más bajo de corrupción. En cambio, no se observa una relación entre la amplitud del alcance del deber de informar y el nivel de corrupción. Sí que se percibe que el grado de seguimiento del cumplimiento del deber de informar tiene un impacto en el nivel de corrupción, puesto que el grado de percepción de corrupción es más bajo en los países que disponen de mecanismos para verificar su cumplimiento. Igualmente, también se ha observado una relación entre la transparencia de la información sobre el patrimonio de los cargos y trabajadores públicos y el nivel de corrupción percibido (Gokcekus y Mukherjee, 2006).

Otro aspecto asociado a la efectividad es el relativo al coste de la puesta en funcionamiento del sistema para la gestión y el seguimiento del deber de declaración. Por lo general, no se disponen de datos sobre el coste de implementar un sistema de registro de las declaraciones de intereses, actividades y patrimonio. En los casos en los que se dispone de datos se observa una disparidad de costes, lo que no aporta ninguna información relevante a este análisis.

### 3. La regulación de los registros de bienes e intereses en España

La Ley 3/2015, de 30 de marzo, reguladora del ejercicio del alto cargo en la Administración General del Estado (en adelante, LEAC) tiene por objeto establecer el régimen jurídico aplicable en las personas que ejercen un alto cargo en el Administración General del Estado con el objetivo de garantizar que el ejercicio del cargo se lleve a cabo con las máximas condiciones de transparencia, legalidad y ausencia de conflictos entre sus intereses privados y los inherentes a sus funciones públicas (preámbulo y art. 1, LEAC) (Cerrillo y Martínez, 2017). Esta norma sustituye lo que preveía la Ley 5/2006, de 10 de abril, de regulación de los conflictos de intereses de los miembros del gobierno y de los altos cargos de la Administración General del Estado (Meseguer Yebra, 2007).

Esta norma entiende que un alto cargo está sometido a un conflicto de intereses cuando la decisión que tenga que adoptar pueda afectar a sus intereses personales, de naturaleza económica o profesional, hasta el punto de suponer un beneficio o un perjuicio (art. 11, LEAC).

La LEAC establece diferentes mecanismos para prevenir los conflictos de intereses. En particular, como se desprende de la lectura del preámbulo, esta norma persigue «un análisis previo de la posible existencia de conflictos de intereses».

A pesar de que esta norma no es aplicable a las Administraciones Públicas catalanas, es evidente que la regulación del deber de información vigente en Cataluña comparte modelo con la legislación estatal.

La lectura de la LEAC permite identificar los deberes de información siguientes para prevenir los conflictos de intereses:

En primer lugar, dispone que los altos cargos tienen que declarar las actividades que hayan realizado antes de la toma de posesión del cargo o las que realicen después del cese. Estas actividades deberán declararse en el plazo de tres meses ante el Registro Electrónico de Actividades de altos cargos de la Oficina de Conflictos de intereses presentando un certificado de las dos últimas declaraciones anuales del impuesto sobre la renta de las personas físicas.<sup>4</sup> El Registro Electrónico de Actividades es público.<sup>5</sup>

Per a las comprobaciones que se tengan que hacer, la Oficina de Conflictos de intereses podrá solicitar información al Registro Mercantil, al Registro de Fundaciones y a las entidades gestoras de la Seguridad Social. También podrá obtener información

---

<sup>4</sup> Art. 16.1 y 16.2, LEAC.

<sup>5</sup> Art. 21., LEAC.

directamente de la Agencia Estatal de la Administración Tributaria (AEAT), siempre que así lo haya autorizado el alto cargo.<sup>6</sup>

En segundo lugar, la LEAC establece que los altos cargos tienen que informar de su patrimonio presentando al Registro Electrónico de Bienes y de Derechos Patrimoniales de Altos Cargos el certificado de la última declaración anual de la impuesto sobre el patrimonio, si tienen obligación de presentarla, o un formulario equivalente cumplimentado que tiene que elaborar la Oficina de Conflictos de intereses en colaboración con la Agencia Estatal de la Administración Tributaria. Los altos cargos también tienen que aportar una copia de la declaración anual del impuesto sobre la renta de las personas físicas desde el inicio hasta el cese del cargo, que deberán acompañar de un certificado de la AEAT de estar al corriente de las obligaciones tributarias.<sup>7</sup> La presentación debe efectuarse en el plazo de tres meses desde la toma de posesión y el cese.<sup>8</sup> Sin embargo, a diferencia de lo que preveía la Ley 5/2006, de 10 de abril, de regulación de los conflictos de intereses de los miembros del gobierno y de los altos cargos de la Administración General del Estado, la LEAC no establece el deber de información del patrimonio de los familiares de los altos cargos.<sup>9</sup> Tampoco prevé que los altos cargos tengan que proporcionar información sobre regalos, viajes y otros beneficios que puedan recibir el propio alto cargo o los partidos, las asociaciones o las entidades de los que forme parte durante el ejercicio de su responsabilidad pública.

El Registro de Bienes y de Derechos Patrimoniales tiene carácter reservado.<sup>10</sup> Únicamente tienen acceso, además de la persona interesada, el Congreso de los Diputados, el Senado, los órganos judiciales y el Ministerio Fiscal.<sup>11</sup> Sin embargo, se prevé publicar en el *Boletín Oficial del Estado* el contenido de las declaraciones de bienes y derechos patrimoniales de los altos cargos omitiendo los datos referentes a la localización de los bienes y salvaguardando la privacidad y la seguridad de los titulares.<sup>12</sup>

Actualmente, la publicidad de la información relativa a los ministros y altos cargos de la Administración General del Estado se hace por medio de la difusión en el *Boletín Oficial del Estado*.

---

<sup>6</sup> Art. 16.1 y 16.2, LEAC.

<sup>7</sup> Art. 17.2 y 17.3, LEAC.

<sup>8</sup> Art. 17.1, LEAC.

<sup>9</sup> En efecto, la Ley 5/2006, de 10 de abril, de regulación de los conflictos de intereses de los miembros del gobierno y de los altos cargos de la Administración General del Estado preveía que el cónyuge o la persona con quien conviva en relación análoga de afectividad pueda formular voluntariamente la declaración de los bienes y derechos patrimoniales (art. 12.1).

<sup>10</sup> Art. 21.3, LEAC.

<sup>11</sup> Art. 21.3, LEAC.

<sup>12</sup> Art. 21.5, LEAC.

**III. OTRAS DISPOSICIONES****MINISTERIO DE HACIENDA Y ADMINISTRACIONES PÚBLICAS**

**9449** Resolución de 3 de septiembre de 2013, de la Secretaría de Estado de Administraciones Públicas, por la que se da cumplimiento a lo dispuesto en el artículo 14.4 de la Ley 5/2006, de 10 de abril, de regulación de los conflictos de intereses de los miembros del Gobierno y de los altos cargos de la Administración General del Estado.

El artículo 14.4 de la Ley 5/2006, de 10 de abril, de regulación de los conflictos de intereses de los miembros del Gobierno y de los altos cargos de la Administración General del Estado, dispone que el contenido de las declaraciones de bienes y derechos patrimoniales de los miembros del Gobierno y de los Secretarios de Estado, se publicarán en el «Boletín Oficial del Estado» en los términos previstos reglamentariamente. En relación con estos bienes establece que se publicará una declaración comprensiva de la situación patrimonial de estos altos cargos omitiéndose aquellos datos referentes a su localización y salvaguardando la privacidad y seguridad de sus titulares.

En desarrollo de esta ley, el artículo 13.3 del Reglamento aprobado por el Real Decreto 432/2009, de 27 de marzo, dispone que, anualmente y antes del 30 de septiembre, se publicará en dicho boletín el contenido de las declaraciones de bienes, derechos y obligaciones patrimoniales, cumplimentadas en la forma prevista en su anexo II, por los miembros del Gobierno y los Secretarios de Estado cuya toma de posesión o cese se hayan producido en el período comprendido entre el 1 de julio del año anterior y el 30 de junio del año en curso.

Por todo lo anterior se dispone la publicación del contenido del anexo II del Reglamento por el que se desarrolla la Ley 5/2006, de 10 de abril, de regulación de los conflictos de intereses de los miembros del Gobierno y de los altos cargos de la Administración General del Estado, aprobado mediante Real Decreto 432/2009, de 27 de marzo, correspondiente a cada uno de los miembros del Gobierno y Secretarios de Estado, tal y como aparece inscrito en el Registro de Bienes y Derechos Patrimoniales constituido en la Oficina de Conflictos de Intereses.

Madrid, 3 de septiembre de 2013.–El Secretario de Estado de Administraciones Públicas, Antonio Germán Beteta Barreda.

**CONTENIDO DE LOS ANEXOS II INSCRITOS EN EL REGISTRO DE ACTIVIDADES Y DE BIENES PATRIMONIALES DE LOS ALTOS CARGOS**

Cargo: Ex-Secretario de Estado de Seguridad.  
Nombre: Ignacio Ulloa Rubio.

I.–Activo:

1. Bienes inmuebles (según valor catastral): 70.485,71 €.
2. Valor total de otros bienes: 24.236.996 €.
3. Total\*: 94.722.706 €.

Ilustración 7: Publicación en el BOE de la declaración de actividades y patrimonio<sup>13</sup>

Por último, en relación con la gestión de ambos registros, hay que insistir que corresponde a la Oficina de Conflictos de Intereses. La LEAC ha querido dotar esta oficina de «una mayor garantía de competencia y elevando su rango administrativo y el control parlamentario del candidato elegido para el nombramiento». Así, la Oficina de Conflictos de intereses actúa con plena autonomía funcional. Sin embargo, en cuanto a la configuración no deja de ser un órgano adscrito al Ministerio de Hacienda y Administraciones Públicas, lo que constituye un límite significativo para su eficacia y su independencia en materia de prevención de los conflictos de intereses.<sup>14</sup>

<sup>13</sup> Accesible en: <http://www.boe.es/boe/dias/2013/09/09/pdfs/boe-a-2013-9449.pdf> (última consulta: diciembre de 2017).

<sup>14</sup> Art. 19.1, LEAC. Como recuerdan Pérez Monguió y Fernández Ramos, el avance que representa que la Oficina de Conflictos de intereses pase de ser una subdirección general a una dirección general es francamente escaso (Pérez Monguió y Fernández Ramos, 2016, 49). De igual forma, Descalzo critica que este órgano no tenga ni independencia ni tampoco autonomía (Descalzo González, 2017).

#### 4. La regulación de los registros de intereses, actividades y bienes en Cataluña

En Cataluña conviven tres regulaciones del deber de información sobre los intereses, las actividades y el patrimonio vigentes en diversas instituciones y Administraciones Públicas.

A continuación se expone brevemente su régimen jurídico indicando, en especial, las diferencias vigentes y destacando los aspectos de una regulación que podrían mejorar el resto de la misma.

##### 4.1 *El deber de información de los diputados y las diputadas del Parlamento de Cataluña*<sup>15</sup>

El Reglamento del Parlamento de Cataluña dispone que los diputados tienen que presentar una declaración de actividades y bienes. La declaración de actividades deberá hacer referencia a las actividades profesionales, laborales o empresariales que ejercen y los cargos públicos que ocupan; y la declaración de bienes deberá detallar el patrimonio de la persona que declara.

Los diputados tienen que presentar la declaración como requisito para acceder al pleno ejercicio de la condición de parlamentarios, así como al acabar el mandato o al perder la condición de diputados. Por último, en caso de cambios en la información declarada, esta deberá actualizarse en el plazo de un mes tras el cambio producido. Además, los diputados tienen la obligación de aportar periódicamente una copia de la declaración de liquidación del impuesto sobre la renta y el patrimonio.

El incumplimiento de las obligaciones derivadas del deber de información puede comportar la suspensión de los derechos económicos del diputado o diputada por un periodo máximo de un mes.

Toda la información facilitada se recoge en el Registro de Intereses de los diputados. Además, la información relativa a las actividades y los cargos es pública y debe publicarse en el Portal de la Transparencia del Parlamento. La información relativa a la declaración de bienes también es pública y debe publicarse en el Portal de la Transparencia. No obstante, no puede incluir los datos de localización ni los que pueden poner en peligro la privacidad y la seguridad de los titulares o de terceros. Transcurridos cuatro años de la pérdida de la condición de diputado, las declaraciones deben ser destruidas.

A pesar de que la información se difunde en el Portal de Transparencia, los datos no se publican en formato reutilizable.

---

<sup>15</sup> Véase el artículo 19.1 del Reglamento del Parlamento de Cataluña.

Declaració de béns

**Béns immobles**

Tipus	Drets sobre el bé	% de propietat	Títol d'adquisició	Any d'adquisició (aaaa)	Valor cadastral o preu d'adquisició (indiqueu el valor més alt)
Habitatge	Propietat	100%	Compravenda	2001	64.900,00 €
Habitatge	Propietat	100%	Compravenda	2010	435.000,00 €

**Capital mobiliari**

Import aproximat de comptes corrents i altres dipòsits bancaris en la data de la declaració (inclou només la part corresponent al declarant)

Ilustración 8: Web de difusión de la declaración de bienes. Parlamento de Cataluña<sup>16</sup>

#### 4.2 *El deber de información de los altos cargos de la Administración de la Generalidad de Cataluña*<sup>17</sup>

Los altos cargos de la Administración de la Generalidad de Cataluña tienen el deber de informar sobre su actividad y su patrimonio.

El deber de información de los altos cargos de la Administración de la Generalidad de Cataluña se extiende a un conjunto de sujetos: desde el presidente o la presidenta y los demás miembros del gobierno hasta los directores generales, pasando por un amplio abanico de responsables de varios órganos y entidades públicas.<sup>18</sup>

- a) El presidente o la presidenta y los demás miembros del Gobierno.
- b) Los titulares de la Secretaría del Gobierno, de las secretarías generales, de las secretarías generales adjuntas y de las secretarías sectoriales.
- c) El interventor o la interventora general y el director o la directora del Gabinete Jurídico de la Generalidad.
- d) Los directores generales, los directores de servicios y los delegados territoriales del Gobierno.
- e) Los comisionados nombrados por el gobierno y los asesores especiales del presidente o la presidenta de la Generalidad y de los miembros del Gobierno con rango igual o superior a director o directora general, de acuerdo con lo

<sup>16</sup> Accesible en: <https://www.parlamento.cat/web/composicio/diputats-fitxa/declaracions-bens/index.html> (última consulta: diciembre de 2017).

<sup>17</sup> Véase la Ley 13/2005, de 27 de diciembre, del régimen de incompatibilidades de los altos cargos al servicio de la Generalidad.

<sup>18</sup> Art. 2, Ley 13/2005, de 27 de diciembre.

Más allá de lo que prevé la Ley 13/2005, hay que tener presente que el artículo 56.2 de la Ley 19/2014, de 29 de diciembre, recuerda la obligación de los altos cargos de presentar las declaraciones de actividades, bienes patrimoniales e intereses, lo que puede implicar una ampliación del ámbito subjetivo del deber de informar previsto en el artículo 2 de la Ley 13/2005, al incluir los responsables otros órganos y entidades.

que establece el nombramiento publicado en *el Diario Oficial de la Generalidad de Cataluña*.

- f) El jefe o jefa la oposición, si percibe las retribuciones a cargo del presupuesto de la Generalidad.
- g) El presidente o la presidenta de la Comisión Jurídica Asesora, el presidente o la presidenta y los vocales del Tribunal Catalán de Defensa de la Competencia, y el presidente o la presidenta y el secretario ejecutivo o la secretaria ejecutiva del Consejo de Trabajo, Económico y Social.
- h) El director o la directora gerente del Instituto Catalán de la Salud y los titulares de las direcciones que de este dependen, el director o la directora del Instituto Catalán de Asistencia y Servicios Sociales y el director o la directora del Servicio Catalán de la Salud.
- i) El director o la directora general del ente público Corporación Catalana de Radio y Televisión y los directores de las empresas que dependen.
- j) Los presidentes, los directores generales, los directores ejecutivos y los gerentes de los organismos autónomos de carácter administrativo de la Generalidad con rango igual o superior a director o directora general.
- k) Los presidentes, los directores generales, los directores ejecutivos, los gerentes y los consejeros delegados de las entidades autónomas y de las empresas de la Generalidad incluidas en el ámbito de aplicación del Estatuto de la empresa pública catalana, si perciben una retribución fija y periódica a cargo de los presupuestos de la entidad o empresa de nivel retributivo asimilable a alguno de los cargos a los que hacen referencia las letras anteriores, salvo otras incompatibilidades establecidas legalmente.
- l) Los presidentes, los patronos, los directores, los gerentes y los apoderados de las fundaciones y los consorcios en los que participe la Administración de la Generalidad, directamente o indirectamente, o en los que aporte más del 50 % del capital o del patrimonio, si perciben una retribución fija y periódica a cargo de la Generalidad de nivel retributivo asimilable a alguno de los cargos a los que hacen referencia las letras de la a ) a la k).
- m) Cualquier otro cargo que, por su norma de creación o por nombramiento del Gobierno, sea asimilado a alguno de los cargos a los que hace referencia este artículo.

Ilustración 9: Altos cargos de la Administración de la Generalidad de Cataluña

Los altos cargos al servicio de la Generalidad deberán formular la declaración de actividades y la declaración patrimonial y de intereses. También deberán formular, si procede, la declaración complementaria.<sup>19</sup>

La declaración de actividades deberá incluir una relación de las actividades profesionales, mercantiles o industriales que pueden ser causa de incompatibilidad o de las actividades que pueden ser de ejercicio compatible. En el supuesto de que no ejerza ninguna actividad considerada incompatible, habrá que consignarlo en la declaración de actividades.

La declaración patrimonial y de intereses deberá recoger todos los bienes, derechos y obligaciones del titular y de los cónyuges o convivientes, y de los demás

<sup>19</sup> Art. 12, Ley 13/2005, de 27 de diciembre.

familiares de primer grado, siempre que estos den su consentimiento (bienes, derechos y obligaciones patrimoniales; valores o activos financieros negociables; participaciones societarias y objeto social de las sociedades participadas; objeto social de las sociedades de todo tipo en las que tengan intereses). La declaración patrimonial y de intereses deberá ir acompañada de la última declaración tributaria del IRPF y del impuesto sobre el patrimonio.<sup>20</sup>

Por último, la declaración complementaria deberá hacer constar los cónyuges o convivientes y los demás familiares hasta el segundo grado de consanguinidad o afinidad que ocupan puestos en la Administración de la Generalidad o en las entidades recogidas a la Ley 13/2005.

Las declaraciones deberán presentarse en el plazo de tres meses a contar desde la fecha de la toma de posesión y la fecha del cese. Además, en el plazo de un mes desde que se produzcan variaciones en los hechos declarados deberá actualizarse la información declarada.<sup>21</sup>

Las declaraciones de actividades y de bienes patrimoniales y de intereses deberán inscribirse en el Registro de Actividades y en el Registro de Bienes Patrimoniales y de Intereses, respectivamente.<sup>22</sup>

El Registro de Actividades tiene carácter público, en tanto que el Registro de Bienes Patrimoniales y de Intereses tiene carácter reservado y solo pueden acceder el Parlamento, los órganos judiciales, el Ministerio Fiscal, el Defensor del Pueblo, el Síndic de Greuges y el director o la directora de la Oficina Antifraude de Cataluña.<sup>23</sup> No obstante, hay que hacer pública una declaración que indique la situación patrimonial de los altos cargos. Esta declaración no tiene que incluir los datos de localización ni tampoco las que puedan afectar a la privacidad y la seguridad de los titulares.<sup>24</sup>

La Secretaría de Administración y Función Pública es el órgano responsable de la gestión de las declaraciones y del registro, que deberá llevarse mediante un sistema de gestión documental que garantice la inalterabilidad y la permanencia de los datos, así como la alta seguridad en el acceso y el uso, y que evite la alteración, la pérdida y el tratamiento o el acceso no autorizados.

---

<sup>20</sup> La Circular 3/2006, sobre la aplicación de la Ley 13/2005 de 27 de diciembre, aprobada por la Secretaría de Administración y Función Pública el 19 de junio de 2006, dispone que las personas interesadas pueden optar por no presentar la copia de las declaraciones del IRPF y del impuesto sobre el patrimonio si otorgan su consentimiento expreso para que el área de Inspección General de Servicios de Personal pueda obtener las declaraciones mencionadas de la administración tributaria competente (punto 5.3).

<sup>21</sup> Art. 13, Ley 13/2005, de 27 de diciembre.

<sup>22</sup> Art. 14, Ley 13/2005, de 27 de diciembre.

<sup>23</sup> Art. 14.4 y 14.5, Ley 13/2005, de 27 de diciembre, y art. 56, Ley 19/2014.

<sup>24</sup> Art. 56, Ley 19/2014.

Las actividades y los bienes de los miembros del Gobierno, de los altos cargos de la Administración de la Generalidad y del personal directivo de los entes públicos, las sociedades, las fundaciones y los consorcios deberá difundirse en el Portal de la Transparencia.<sup>25</sup>

governacio.gencat.cat/ca/pgov\_ambits\_d\_actuacio/pgov\_funcio\_publica/pgov\_empleats\_publics/pgov\_carrecs\_publics/pgov\_registre\_alts\_carrecs/

Generalitat de Catalunya  
gencat.cat

Departament de Governació, Administracions Públiques i Habitatge

Inici | Departament | Àmbits d'actuació | Tràmits | Actualitat | Contacte

Inici > Àmbits d'actuació > Funció pública > Empleats públics > Càrrecs públics > Registres d'alts càrrecs

## Registres d'alts càrrecs

Els alts càrrecs al servei de la Generalitat han de formular en el moment del nomenament i del cessament en el seu càrrec, i cada cop que es produeixin variacions respecte de les dades declarades, les declaracions d'activitats, patrimonial i d'interessos i complementàries.

- Declaracions d'activitats, de béns patrimonials i d'interessos
  - Declaracions - Docència universitària
  - Declaracions - Activitats
  - Declaracions - Béns patrimonials
  - Declaracions - Variacions patrimonials
- Declaració d'activitats (contingut normatiu)

Il·lustració 10: Declaraciones de actividades, de bienes patrimoniales y de intereses del Portal de la Transparencia<sup>26</sup>

La información sobre las actividades y el patrimonio de los altos cargos de la Administración de la Generalidad se difunde en formato Excel con la información de todos los altos cargos organizada por departamentos.

<sup>25</sup> Art. 11.1.b), Ley 19/2014, de 29 de diciembre.

<sup>26</sup> Accesible en:

[http://gobiernoacio.gencat.cat/ca/pgov\\_ambits\\_d\\_actuacio/pgov\\_funcio\\_publica/pgov\\_empleats\\_publics/pgov\\_carrecs\\_publics/pgov\\_registre\\_alts\\_carrecs/](http://gobiernoacio.gencat.cat/ca/pgov_ambits_d_actuacio/pgov_funcio_publica/pgov_empleats_publics/pgov_carrecs_publics/pgov_registre_alts_carrecs/) (última consulta: diciembre de 2017).



Ilustración 11: Archivo Excel con las declaraciones patrimoniales. 01-12-2017<sup>27</sup>

La Ley 13/2005 establece un régimen sancionador para el incumplimiento de las obligaciones vinculadas con el deber de información sobre las actividades, el patrimonio y los intereses.<sup>28</sup>

En primer lugar, se dispone que la no-declaración de actividades o de bienes patrimoniales e intereses en los registros correspondientes y en los plazos legalmente establecidos es una infracción leve si se enmienda en el plazo de quince días a contar desde el requerimiento administrativo formulado a tal efecto.

En segundo lugar, se consideran infracciones graves la omisión de los datos y de los documentos sustanciales que deben presentarse y la no-declaración de actividades o de bienes patrimoniales e intereses en los registros correspondientes si no se enmienda en el plazo de quince días a contar desde el requerimiento administrativo formulado a tal efecto.

Las infracciones leves se sancionan con una amonestación por incumplimiento, en tanto que las infracciones graves se sancionan con la destitución inmediata del alto cargo infractor por el órgano competente y con la publicación en *el Diario Oficial de la Generalidad de Cataluña* de la declaración de incumplimiento de la presente ley.<sup>29</sup>

Más allá del cumplimiento de lo que prevé la Ley 13/2005, la presentación de las declaraciones de actividades, patrimonio e intereses está reconocida como un principio

<sup>27</sup> Accesible en:

[http://gobiernoacio.gencat.cat/web/.content/funcio\\_publica/documentos/empleados\\_publics/ca/recs\\_publics/Altos\\_carrecs/Altos\\_carrecs\\_transparencia/Declaraciones\\_Corderos\\_Patrimoniales\\_01-12-2017.xlsx](http://gobiernoacio.gencat.cat/web/.content/funcio_publica/documentos/empleados_publics/ca/recs_publics/Altos_carrecs/Altos_carrecs_transparencia/Declaraciones_Corderos_Patrimoniales_01-12-2017.xlsx) (última consulta: diciembre de 2017)

<sup>28</sup> Art. 17, Ley 13/2005, de 27 de diciembre.

<sup>29</sup> Art. 18, Ley 13/2005, de 27 de diciembre.

ético de los altos cargos y el personal directivo de la Administración de la Generalidad y de las entidades de su sector público en el Código adoptado en 2016.<sup>30</sup>

---

<sup>30</sup> Punto 5.6, Acuerdo GOV/82/2016, de 21 de junio, por el que se aprueba el Código de conducta de los altos cargos y el personal directivo de la Administración de la Generalidad y de las entidades de su sector público, y otras medidas en materia de transparencia, grupos de interés y ética pública.

## 5. La regulación de los registros de intereses, actividades y bienes patrimoniales en el ámbito local

La legislación de régimen local también prevé el deber de información respecto a los electos locales y el personal directivo y funcionarios de habilitación nacional que ocupen puestos de trabajo provistos mediante libre designación en las corporaciones locales.<sup>31</sup>

Los electos locales y los miembros no electos de la junta de gobierno local tienen el deber de informar sobre las causas de posible incompatibilidad y sobre cualquier actividad que les proporcionen o puedan proporcionar ingresos económicos (actividades y ocupaciones profesionales, mercantiles o industriales, trabajos por cuenta ajena y otras fuentes de ingresos privados, con especificación del ámbito y el carácter, y de las ocupaciones o cargos que tengan en entidades privadas, así como el nombre o razón social de estas y de otros intereses o actividades privadas que, a pesar de no ser susceptibles de proporcionar ingresos, afecten o guarden relación con el ámbito de competencias de la Corporación).<sup>32</sup> También deberán informar sobre sus bienes patrimoniales (identificación de los bienes muebles e inmuebles, inscripción registral y data de adquisición) y la participación en cualquier sociedad. Por último, también deberán informar sobre las autoliquidaciones de los impuestos sobre la renta, el patrimonio y, si procede, sociedades.

Las declaraciones deberán efectuarse antes de tomar posesión, cuando cesen o cuando finalice el mandato mediante los modelos que apruebe el pleno.<sup>33</sup> También hay que formular la declaración cuando se modifiquen las circunstancias de hecho.

Las declaraciones se inscriben en el Registro de Intereses, que está conformado por el Registro de Actividades y el Registro de Bienes Patrimoniales de cada ente local.

Las declaraciones anuales de bienes y actividades deberán publicarse cada año y, en todo caso, cuando finalice el mandato.

Hay que recordar que la Ley reguladora de las bases del régimen local prevé que cuando esté amenazada la seguridad personal o la de los bienes o negocios del sujeto obligado a informar o de sus familiares, socios, trabajadores o personas con quienes tenga relación económica o profesional, este podrá formular la declaración de bienes y derechos patrimoniales ante el secretario o la secretaria de la diputación provincial o el órgano competente de la comunidad autónoma. Estas declaraciones deberán inscribirse en el Registro especial de bienes patrimoniales. Los sujetos

---

<sup>31</sup> Art. 75.7 y disposición adicional quincena 2, LBRL.

<sup>32</sup> Art. 31 del Real Decreto 2568/1986, de 28 de noviembre, por el que se aprueba el Reglamento de Organización, Funcionamiento y Régimen Jurídico de las Entidades Locales.

<sup>33</sup> Pese a lo que prevé la LBRL, según el estudio de la Oficina Antifraude de Cataluña, 80 de los 329 ayuntamientos que contestaron la encuesta afirmaron que no habían aprobado ningún modelo de declaración de intereses (Oficina Antifrau de Cataluña, 2016).

obligados a informar deberán presentar al secretario o la secretaria de su ente una certificación que acredite que han cumplimentado las declaraciones y que están inscritas en el registro especial.

The screenshot shows the website of the Ajuntament de Tarragona. At the top, there is a search bar and navigation links for 'eTràmits ciutadania' and 'eTràmits empresa'. The main content area is titled 'DECLARACIÓ D'INTERESSOS'. On the left, there are two vertical menus: 'SERVEIS DE LA SEU ELECTRÒNICA' and 'INFORMACIÓ DE LA SEU'. The central part of the page lists council members ('Consellers'), with 'Ballesteros Casanova, Josep Félix' highlighted. To the right of this list, there are two boxes: 'Registre d'Interessos' and 'Incompatibilitats', each showing a publication date and a link to the associated document.

Il·lustració 12: Declaración de intereses. Ayuntamiento de Tarragona<sup>34</sup>

<sup>34</sup> Accesible en: <https://seu.tarragona.cat/declaraciointeressescategoriaipublic/listpublicacionsambcategoria?categoria.id=185> (última consulta: diciembre de 2017).

## 6. Evaluación de la efectividad del deber de informar sobre los intereses, las actividades y el patrimonio en Cataluña

Como ya se ha dicho, uno de los aspectos más controvertidos sobre el deber de informar es el relativo a su eficacia como mecanismo para prevenir los conflictos de intereses.

La lectura del estudio de campo sobre la gestión de los conflictos de intereses en el sector público de Cataluña, elaborado por la Oficina Antifraude de Cataluña entre octubre y diciembre de 2015, permite conocer la práctica de las Administraciones Públicas catalanas en lo relativo al cumplimiento del deber de informar sobre los intereses, las actividades y el patrimonio de los altos cargos y el resto de sujetos obligados por la legislación vigente.

Sobre la base de una encuesta dirigida al conjunto de las Administraciones Públicas catalanas, el estudio analiza el grado de cumplimiento del deber de informar de los altos cargos de la Administración de la Generalidad y los electos y cargos de los entes locales de Cataluña.<sup>35</sup>

Subjects obligats	Tipus de declaració	Moment de presentació				
		Presa de possessió	Modificació de fets declarats	Cessament	Final de mandat	Anual
Alts càrrecs Generalitat (2012-2015)	Activitats	324	17			
	Patrimonial i interessos	326	10	116	n/a	n/a
	Complementària	43	1			
Càrrecs electes locals i resta d'obligats (2011-2015)	Possibles incompatibilitats i activitats	3.715	123	576	2.396	160
	Béns patrimonials	3.709	172	561	2.402	171
<b>Total declaracions presentades</b>		<b>8.117</b>	<b>323</b>	<b>6.051</b>		<b>331</b>

Nota: Les dades de la Generalitat fan referència a la legislatura 2012-2015, actualitzades a 29 d'octubre de 2015, llevat de la dada no desglossada de declaracions de cessament, que és de 31 de març de 2016. Les dades dels ens locals fan referència al mandat 2011-2015 i s'han obtingut de les respostes de 327 ajuntaments (no s'ha considerat la resposta de dos ajuntaments per la anormalitat de les dades comunicades). Finalment, «n/a» significa no aplicable.

Fuente: Oficina Antifraude de Cataluña, 2016

Ilustración 13: Número de declaraciones presentadas por sujetos obligados, tipos y momento de la presentación

Como se puede observar en la ilustración anterior, casi todos los altos cargos de la Administración de la Generalidad cumplen el deber de informar (de los 375 altos cargos registrados por la Dirección general de Función Pública, 324 presentaron declaraciones de actividades y 326, declaraciones de patrimonio y de intereses en 2014-

<sup>35</sup> Hay que señalar que el cuestionario que sirvió de base para elaborar el estudio fue contestado por la Administración de la Generalidad, 329 de los 948 ayuntamientos (que representan el 51,82% de la población) y siete universidades, lo que puede limitar el alcance de las conclusiones.

2015).<sup>36</sup> En cuanto a los entes locales, se desprende de la ilustración que el número de declaraciones de actividades (3.715) y de patrimonio (3.709) presentadas al principio del mandato es muy superior a las que se presentan en el momento del cese (2.396 y 2.402, respectivamente).

En cuanto al seguimiento del cumplimiento del deber de información, la Oficina Antifraude de Cataluña constata que la Administración de la Generalidad comprueba la presentación puntual y la completitud de las declaraciones, pero no la veracidad de la información declarada. En el caso de los entes locales, el 63 % que ha contestado la encuesta informa que controla la presentación puntual de todas las declaraciones y el 34 % solo la de la toma de posesión. En cambio, solo el 20 % comprueba la veracidad y la completitud de los datos, mientras que el resto no efectúa ninguna comprobación.

Por último, el estudio observa que no se formulan muchas solicitudes de acceso en las declaraciones. En el caso de la Administración de la Generalidad, en el periodo 2012-2015 no se recibió ninguna. En el ámbito local, en el periodo 2011-2015 se recibieron 220, a pesar de que el 88 % fueron formuladas por miembros de la propia corporación.

Fruto del estudio, la Oficina Antifraude de Cataluña llega a conclusiones interesantes en cuanto a la efectividad de este mecanismo de prevención de los conflictos de intereses.

En primer lugar, considera que no se da la importancia necesaria a las declaraciones como herramienta de gestión de los conflictos de intereses.

En segundo lugar, observa que la irregularidad principal y recurrente es que los cargos electos locales presentan declaraciones de forma incompleta y no presentan declaraciones de modificación de circunstancias de hecho declaradas previamente. La Oficina considera que esta circunstancia puede estar estrechamente vinculada al hecho de que la legislación no prevé un régimen sancionador derivado del incumplimiento del deber de informar en el ámbito local.

Ante estas conclusiones, la Oficina Antifraude de Cataluña formula las siguientes recomendaciones sobre el deber de información:

- Habría que modificar la regulación actual de esta herramienta de detección de intereses a fin de incorporar un análisis exhaustivo de riesgos para todos los colectivos de servidores públicos, teniendo en cuenta las funciones que ejercen y el nivel de responsabilidad que tienen.

---

<sup>36</sup> Según la Oficina Antifraude de Cataluña, la diferencia puede responder a que una misma persona ocupe o haya ocupado dos cargos públicos diferentes (Oficina Antifraude de Cataluña, 2016).

- Habría que unificar la nomenclatura para cada tipo de declaración, independientemente del colectivo sujeto a la obligación de declarar.
- Habría que aprobar estos modelos mediante disposiciones de carácter general, sujetas a publicidad oficial.
- Habría que facilitar que las declaraciones se pudieran cumplimentar por medios telemáticos que simplifiquen el tratamiento posterior a los órganos de control.
- Habría que poner estos modelos al alcance del público en los portales de transparencia previstos en la legislación.
- Habría que establecer alguna consecuencia jurídica específica para sancionar el incumplimiento del deber de declarar todos los intereses de forma completa y veraz, por no haber comunicado alguna modificación en relación con la declaración inicial y por no hacer la declaración en el momento de cesar.

En cuanto a la transparencia de la información inscrita en los registros de intereses, actividades y bienes, es interesante la lectura del análisis efectuado por el Síndic de Greuges de Cataluña sobre los portales de transparencia de las Administraciones Públicas catalanas en el marco del proceso de evaluación de la aplicación de la Ley 19/2014, de 29 de diciembre.

	Generalitat		Ens públics Generalitat		Supramunicipals		Ens dependents supramunicipals		Més de 50.000 habitants		De 20.000 a 49.999 habitants		De 5.000 a 19.999 habitants		De 500 a 4.999 habitants		Ens dependents municipals			
Declaracions de béns patrimonials del màxim responsable	100	100	29,2	5,4	19,1	25,5	3,8	3,7	65,2	82,6	56,1	58,5	22,1	42,5	6,7	15,5	1,5	9,5	0,2	1,2
Declaracions d'activitats del màxim responsable	0	100	26,5	3,6	12,8	21,3	3,8	3,7	47,8	65,2	51,2	51,2	15,2	32,2	4,7	10,3	1,5	5,3	0,2	1
Declaracions de béns patrimonials dels regidors o consellers	84,6	100			21,3	25,5			60,9	82,6	51,2	61	22,8	42,5	6,7	15	1,5	9,8		
Declaracions d'activitats dels regidors	92,3	100			14,9	21,3			47,8	65,2	46,3	51,2	15,9	33,6	4,7	10	1,5	5,9		

Fuente: Síndic de Greuges, 2017

Ilustración 14: Número de declaraciones presentadas por sujetos obligados, tipos y momento de la presentación

Como se desprende de la ilustración anterior, en el caso de la Administración de la Generalidad, en 2016 el Portal de la Transparencia ya difundía la información relativa a las declaraciones de patrimonio y de actividades de todos los cargos y, por lo tanto, se cumplía lo que prevé la Ley 19/2014, de 29 de diciembre.

Sin embargo, la situación de la Administración local es muy diferente. En términos generales, hay un mayor cumplimiento de la obligación de difundir las

declaraciones de actividades y bienes patrimoniales en los municipios grandes que en los pequeños. De hecho, a medida que va disminuyendo el volumen de población, el grado de cumplimiento va bajando sensiblemente. Así, mientras que el 82,6 % de los ayuntamientos de más de 50.000 habitantes difunden las declaraciones de bienes patrimoniales de los alcaldes y el 65,2 % publican las declaraciones de actividades, en los municipios de hasta 500 habitantes solo lo hacen el 9,5 % y el 5,3 %, respectivamente. De los datos también destaca el hecho de que, a pesar de que hay cierta diferencia entre los datos del estudio de 2016 y los de 2017, esta variación es muy pequeña, lo que lleva a la conclusión de que la obligación de difundir las declaraciones de actividades y bienes patrimoniales en el Portal de Transparencia se incumple manifiestamente en el ámbito local.

## **7. Propuesta para la optimización del funcionamiento de los registros de intereses, actividades y bienes en Cataluña**

El análisis de la regulación y la aplicación del deber de informar sobre las actividades y el patrimonio en las Administraciones Públicas catalanas, así como las experiencias comparadas, han permitido identificar numerosas limitaciones del deber de información de los cargos y trabajadores públicos y de los registros de intereses, actividades y patrimonio como mecanismo para prevenir los conflictos de intereses y la corrupción.

Para dar respuesta a estas limitaciones hay que introducir varias modificaciones en el sistema de registros de intereses, actividades y patrimonio vigente en las Administraciones Públicas catalanas, a fin de que pueda convertirse en un instrumento eficaz para prevenir los conflictos de intereses.

Como punto de partida, cabe destacar que cualquier propuesta que se haga para optimizar el funcionamiento de los registros de intereses, actividades y patrimonio deberá adaptarse al entorno en el que deberá funcionar (Burdescu *et al.*, 2010). Hay un acuerdo mayoritario sobre la necesidad de diseñar y gestionar los registros de intereses de acuerdo con las circunstancias de cada administración pública (Messick, 2009); [Stolen Asset Recovery (StAR) Initiative, 2009]; (Banco Mundial, 2012). Este aspecto es particularmente relevante a la vista de la experiencia de otros países, analizada en las páginas anteriores, dado que no todas las experiencias se pueden trasladar directamente a las Administraciones Públicas catalanas.

Además, hay que tener en cuenta los recursos de que disponen las Administraciones Públicas catalanas (no solo económicos, sino también humanos y tecnológicos). De hecho, como es sabido, el mejor diseño no es necesariamente el más efectivo, eficaz o económico.

En última instancia, también hay que tener presente el marco de distribución de competencias, sobre todo cuando las propuestas que se formulen pueden afectar al régimen jurídico de la Administración local.

### **7.1 Principios que hay que tener en cuenta para optimizar el funcionamiento de los registros de intereses, actividades y patrimonio**

Para empezar, hay que identificar los principios que, con carácter general, han de inspirar cualquier formulación que se haga para optimizar el funcionamiento de los registros de intereses, actividades y patrimonio.<sup>37</sup>

---

<sup>37</sup> La OCDE y el Banco Mundial amplían los principios e incluyen los siguientes: imparcial; transparente; orientado a los altos cargos y a aquellas personas que están en posiciones de riesgo; con el apoyo de recursos suficientes; útil y aplicable (OCDE y Banco Mundial, 2014).

Los principios que deben regir el sistema de los registros de intereses, actividades y patrimonio han de permitir alcanzar mejor los objetivos del deber de información de los cargos y trabajadores públicos relativa a la prevención de los conflictos de intereses y la lucha contra la corrupción.

En particular, con la identificación de estos principios hay que dar respuesta a las principales limitaciones del régimen vigente y a las carencias observadas en este informe a la hora de aplicarlas en Cataluña. En este sentido, los principios que se identifiquen deben garantizar que se disponga de toda la información relativa a los cargos y trabajadores públicos que se puedan hallar en un conflicto de intereses, y que esta información sea conocida por todas las personas que puedan detectar conflictos de intereses y casos de corrupción y pueda ser analizada efectivamente al efecto.

Teniendo en cuenta estos objetivos, hay que considerar, en primera instancia, que la optimización del funcionamiento de los registros de intereses, actividades y patrimonio deberá permitir garantizar que la información que incorporan los registros sea transparente y de calidad. En segundo lugar, hay que garantizar que esa información se pueda analizar. En tercer lugar, han de poderse adoptar medidas efectivas para poder gestionar los conflictos de intereses o los casos de corrupción detectados.

#### A. Calidad de la información

El principio de calidad persigue garantizar que los registros de intereses, actividades y patrimonio puedan alcanzar los objetivos previstos relativos a la prevención de los conflictos de intereses.

Para que los registros puedan alcanzar efectivamente los objetivos de prevención de los conflictos de intereses y de corrupción es necesario que la información que proporcionen los cargos y trabajadores públicos sea de calidad, es decir, veraz, completa y actualizada. En esta línea, la Oficina Antifraude de Cataluña, en su informe sobre la gestión de los conflictos de interés en el sector público de Cataluña, ya recuerda que «resulta, pues, indispensable que sean completas, precisas y veraces», a pesar de que también observa que «los cargos electos locales presentan declaraciones de forma incompleta y no presentan declaraciones de modificación de circunstancias de hecho previamente declaradas». Así, pues, se trata de una debilidad del sistema actual, que en buena medida está causada por el bajo compromiso de los cargos y trabajadores públicos hacia el cumplimiento del deber de informar, lo que se traduce en falta de información o en información de baja calidad (incompleta, con errores, etc.).

La veracidad, la completitud y la actualización de la información también deben garantizarse cuando los registros de intereses, actividades y patrimonio difunden la

información. A tal efecto, tal como dispone la Ley 19/2014, hay que indicar de forma expresa la fecha en la que se ha actualizado por última vez la información y, si es posible, también la fecha en la que se debería volver a actualizar.

Para garantizar la calidad de la información se pueden adoptar varios mecanismos.

En primer lugar, hay que definir de forma detallada las características que debe tener la información proporcionada por el cargo o trabajador público. En este sentido, los cargos y trabajadores públicos tienen que proporcionar información actualizada y actualizarla a medida que se vayan produciendo cambios. Por este motivo, habría que valorar la oportunidad de regular continuamente el deber de información, que se tendría que ir concretando en cada ocasión en la que se produzca un cambio relevante en la situación del cargo o trabajador público. Esta obligación debería poder extenderse más allá del momento en el que el cargo o trabajador público cesa en su responsabilidad pública, puesto que puede ser entonces cuando se manifiesten conflictos de intereses o casos de corrupción que hayan surgido mientras ocupaba el cargo público.

No obstante, dado que establecer el deber de informar continuamente de los cambios que se vayan produciendo —o dilatar este deber durante un periodo largo de tiempo— puede ser una carga excesivamente pesada, se puede establecer la obligación de informar periódicamente sobre los cambios o concretar el deber de informar después del cese en el cargo, según los riesgos de conflicto de intereses o de corrupción que se puedan plantear. También se podría prever el deber de informar según la existencia de cambios relevantes de la información respecto a la información declarada anteriormente o que puedan generar un riesgo, potencial o aparente, de conflicto de intereses. Para eso hay que diseñar un mapa de riesgos de conflictos de intereses y de corrupción al que tendría que vincularse la concreción en el tiempo del deber de informar.

Otra posibilidad para garantizar la calidad de la información a lo largo del tiempo es prever la obligación de que el cargo o trabajador público firme una declaración en la que manifieste que la información sobre sus intereses, actividades y patrimonio es de calidad, es decir, veraz, completa y actualizada, y se comprometa a mantener actualizada la información para detectar conflictos de intereses que puedan surgir en el futuro.

En segundo lugar, hay que definir adecuadamente las características con las que el órgano responsable del registro tiene que difundir la información. En particular, cuando se difunde la información relativa a los intereses, actividades y patrimonio de los cargos públicos hay que informar adecuadamente de la fecha de la última actualización y, si es posible, de la fecha en la que la información se volverá a actualizar. Esto se puede hacer publicando un aviso legal en el que lo titular del registro informe la

ciudadanía sobre esta cuestión. El aviso legal también tendría que informar con claridad sobre el alcance del deber de información del cargo público y las consecuencias del incumplimiento.

En tercer lugar, hay que establecer un régimen sancionador para dar respuesta a la falta de calidad de la información declarada por omisiones o falsedades, involuntarias o dolosas. Sobre este punto, hay que recordar que la Oficina Antifraude de Cataluña ya constató que «la ley establece un deber sin ninguna sanción ni consecuencia en caso de incumplimiento» (Oficina Antifraude de Cataluña, 2016).

Por último, habría que diseñar los mecanismos de control de la calidad de la información. A tal efecto, nos remitimos a lo que se indicará más adelante sobre el seguimiento y el control del deber de información.

## B. Transparencia

El principio de transparencia persigue garantizar el conocimiento de la información relativa a los intereses, las actividades y el patrimonio de los cargos y trabajadores públicos.

El principio de transparencia tiene varias manifestaciones en el funcionamiento de los registros de intereses, actividades y patrimonio.

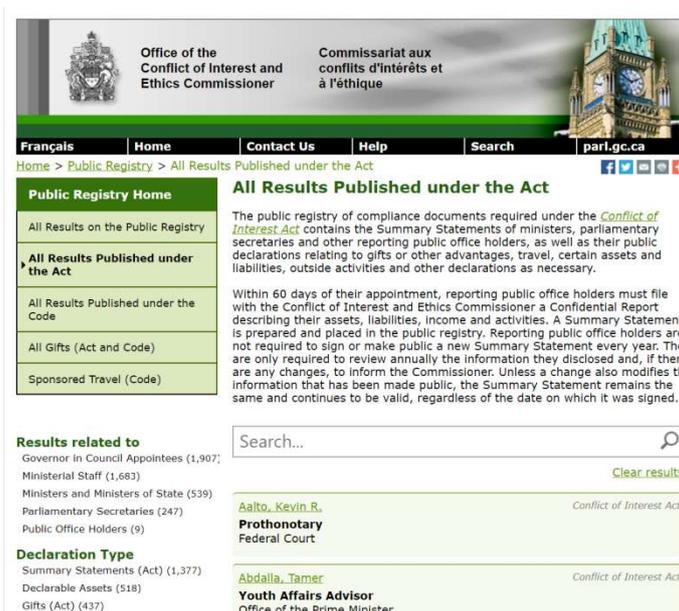
En primer lugar, exige que la información que conste en los registros de intereses, actividades y patrimonio pueda ser conocida. El conocimiento deberá ser interno y externo.

Desde el punto de vista interno, el principio de transparencia exige que las personas o los órganos responsables de los registros en cuestión puedan conocer adecuadamente la información relativa a los intereses, las actividades y el patrimonio de los cargos y trabajadores públicos para analizarla y controlarla. Para ello, la información debe ser accesible y estar organizada de modo que pueda consultarse fácilmente. También hay que gestionar adecuadamente la información, para lo que el órgano responsable deberá diseñar los sistemas de gestión de la información necesarios. Por último, es importante que la información se pueda archivar correctamente para que pueda ser fácil de localizar y, si procede, destruir cuando corresponda, de acuerdo con los estándares que se hayan definido (por ejemplo, años más tarde después de que un cargo o un trabajador público haya cesado en su responsabilidad pública).

Desde el punto de vista externo, el principio de transparencia requiere que la información se ponga a disposición de la ciudadanía de manera fácilmente localizable y comprensible a fin de que pueda ser conocida y utilizada para prevenir conflictos de

intereses. Como se indicará más adelante, el principio de transparencia también exige que la información se difunda en formatos reutilizables que faciliten su análisis posterior.

En este sentido, es interesante hacer referencia al registro gestionado por la Office of the Conflict of Interest Commissioner de Canadá. Este registro es una base de datos que permite hacer búsquedas en las declaraciones resumidas de la información aportada por los diputados y altos cargos sujetos al deber de informar sobre su patrimonio, las actividades que realizan al margen de la responsabilidad pública y los regalos y otras ventajas que hayan podido recibir. El registro dispone de búsquedas ya definidas para obtener más rápidamente los resultados. También permite consultar los datos recogidos en papel, en las dependencias de la oficina.



Fuente: Office of the Conflict of Interest Commissioner

Ilustración 15: Espacio de búsquedas de la Office of the Conflict of Interest Commissioner<sup>38</sup>

En segundo lugar, el principio de transparencia requiere que los cargos y trabajadores públicos que tienen que cumplir el deber de informar conozcan los registros de intereses, actividades y patrimonio. En este sentido, sería oportuno que los órganos responsables de estos registros informen suficientemente a los sujetos obligados sobre cómo tienen que ejercer el deber de informar, qué información deben aportar, cómo deben aportarla, con qué periodicidad, así como sobre cualquier otra obligación que se derive del cumplimiento del deber. A tal efecto sería recomendable que el órgano responsable del registro elaborase una guía que, de forma didáctica y detallada, explicase estos aspectos a los cargos y trabajadores públicos, y que les fuera entregada

<sup>38</sup> <http://ciec-ccie.parl.gc.ca/en/publicregistries/pages/publicregistryact.aspx> (última consulta: diciembre de 2017).

antes de que tomaran posesión del cargo. Como ejemplo, se puede mencionar la experiencia de la Administración Federal de Estados Unidos, a la que se hará referencia más adelante, que pone a disposición de los altos cargos varios materiales formativos e informativos sobre el deber de informar y la manera de hacerlo.

En tercer lugar, el principio de transparencia también requiere que la ciudadanía conozca estos registros y que los órganos responsables de los registros de intereses, actividades y patrimonio informen sobre cómo hay que ejercer el derecho a acceder la información que consta en los registros. También puede ser útil informar sobre su existencia. A este respecto, hay que tener presente que en 2016, el Síndic de Greuges de Cataluña, cuando hizo la primera evaluación del cumplimiento de la Ley 19/2014, de 29 de diciembre, recomendó la planificación de un programa de difusión de los contenidos de la ley al conjunto de la ciudadanía (Síndic de Greuges, 2016).

En cuarto lugar, el principio de transparencia se traduce en la necesidad de articular canales para que los sujetos obligados puedan informar sobre su experiencia en el uso del Registro y, si procede, puedan hacer sugerencias o propuestas de mejora.

Una de las limitaciones principales del funcionamiento actual de los registros de intereses, actividades y patrimonio en Cataluña es, precisamente, la relativa a su régimen de transparencia en relación con las cuatro manifestaciones que se acaban de describir. Así, en los datos recogidos en el informe del Síndic de Greuges sobre la aplicación de la Ley 19/2014 (Síndic de Greuges, 2017), se ha podido observar que no se trata de una situación exclusiva de las Administraciones Públicas catalanas, sino que es extensible a otras Administraciones Públicas, como la Administración General del Estado. En esta línea, es ilustrativo que el Plan de regeneración democrática presentado en septiembre de 2013 por el gobierno estatal contemplara específicamente la necesidad de dar más publicidad a las declaraciones de bienes y derechos patrimoniales.<sup>39</sup>

Pese a la necesidad de mejorar la transparencia de los registros de intereses, actividades y patrimonio, hay que considerar que el nivel de transparencia no tiene que ser siempre el mismo. En primer lugar, hay que tener presente que a veces conviene limitar para proteger derechos o intereses de los cargos y trabajadores públicos o intereses públicos de la propia Administración. En este sentido, conviene ser conscientes de los límites de la transparencia pública previstos en la legislación de transparencia y, en particular, la intimidad y los demás derechos privados legítimos o la investigación o la sanción de las infracciones penales, administrativas o disciplinarias

---

<sup>39</sup> Accesible en: [http://www.lamoncloa.gob.es/consejodeministros/enlaces/200913enlace\\_regeneracióndemocrática](http://www.lamoncloa.gob.es/consejodeministros/enlaces/200913enlace_regeneracióndemocrática) (última consulta: diciembre de 2017).

(art. 21.1.f y b, Ley 19/2014, de 29 de diciembre, respectivamente). También hay que saber que la transparencia de los registros de intereses, actividades y patrimonio puede afectar a la protección de los datos personales (art. 23 y 24, Ley 19/2014, de 29 de diciembre).

En cuanto a la aplicación de los límites, es innegable que la transparencia se puede restringir si el conocimiento o la divulgación de la información comporta un perjuicio para los derechos y los intereses que se han indicado (art. 21, Ley 19/2014, de 29 de diciembre). Por eso hay que valorar individualmente —o con carácter general a la hora de regular el registro— en qué casos se puede provocar el perjuicio [que tiene que ser concreto, definido y evaluable (test del daño)] y, si procede, ponderar si concurre un interés público superior que justifique el acceso (test de la ponderación).

En segundo lugar, y aparte de la incidencia que estos límites puedan tener en la transparencia de los registros de intereses, actividades y patrimonio, hay que valorar la oportunidad de graduar el nivel de transparencia de los registros según el riesgo de conflicto de intereses o de corrupción que pueda concurrir en un determinado cargo o trabajador público. Tal como ha propuesto Reed, un criterio para dar más o menos transparencia sería el rango de los sujetos interesado, teniendo en cuenta que el nivel de transparencia exigible a los altos cargos debe ser superior al que se pide a los trabajadores públicos (Reed, 2008, 6061, 17). Desde una perspectiva más general, habría que considerar el nivel de transparencia asociado al riesgo de conflicto de intereses o de corrupción en el que se pueda encontrar el cargo o trabajador público según las competencias atribuidas, los recursos públicos que gestiona o el ámbito material en el que se desarrolla su responsabilidad (por ejemplo, urbanismo o contratación).

Como ya se ha expuesto anteriormente, la legislación vigente no introduce ninguno de estos criterios. El Registro de Actividades tiene carácter público, mientras que el Registro de Patrimonio e Intereses tiene carácter reservado, sin perjuicio de que se haga pública una declaración del patrimonio en la que no aparezcan la localización de los bienes u otros datos que puedan afectar a la privacidad o la seguridad de los titulares.

Así lo recoge también la Ley 19/2014, de 29 de diciembre, al prever que el Registro de Declaraciones de Actividades es público, en tanto que el acceso a los registros de las declaraciones de los bienes patrimoniales y de intereses se rige por su normativa específica, sin perjuicio de la que hay que hacer pública una declaración que indique la situación patrimonial de los altos cargos, que no debe incluir los datos de

localización ni ningún otro necesario para salvaguardar la privacidad y la seguridad de los titulares.<sup>40</sup>

Además, como ya se ha visto, esta norma también dispone que las Administraciones Públicas tienen que difundir a través del Portal de la Transparencia la información relativa a las actividades y los bienes de los miembros del Gobierno, de los altos cargos de la Administración Pública y del personal directivo de los entes públicos, las sociedades, las fundaciones y los consorcios.<sup>41</sup>

Sin embargo esta previsión genérica puede implicar en ciertos casos una limitación de la efectividad del Registro de Intereses, actividades y patrimonio como mecanismo para prevenir conflictos de intereses o detectar casos de corrupción.

En cualquier caso, como ponen de manifiesto Rossi *et al.*, cuando un cargo público se siente lo bastante seguro como para mostrar a todo el mundo la información relativa a sus intereses o a su patrimonio y, por lo tanto, que no hay ningún conflicto de intereses, el sistema construye una cultura de integridad y refuerza la confianza ciudadana hacia el sector público (Rossi *et al.*, 2017).

### C. Apertura

Como ya se ha dicho, la información no solamente debe estar disponible y poder utilizarse, sino que la deben conocer todas las personas que pueden llegar a detectar conflictos de intereses y casos de corrupción.

Desde el punto de vista de la propia Administración Pública, ya se ha indicado que la cognoscibilidad y la disponibilidad de la información están directamente relacionadas con la forma de gestionarla y también, como se verá más adelante, con la posibilidad de relacionar la información que consta en un registro determinado con la información almacenada en otros registros.

Por otra parte, como ya se ha apuntado en varias ocasiones a lo largo del trabajo, hay que reconocer el papel de la ciudadanía, individualmente pero sobre todo de manera organizada, en el análisis de la información sobre los intereses, las actividades y el patrimonio de los cargos y trabajadores públicos. Actualmente, como pone de manifiesto la Oficina Antifraude de Cataluña, «[D]ado el bajísimo número de solicitudes de acceso a la información de las declaraciones que se ha constatado, no parece que esta vía de control social haya permitido compensar las debilidades señaladas» (Oficina Antifraude de Cataluña, 2016).

Cabe señalar que, para poder avanzar en el control social de la información sobre los intereses, la actividad y el patrimonio de los cargos y trabajadores públicos y

---

<sup>40</sup> Art. 56.2, Ley 19/2014, de 29 de diciembre.

<sup>41</sup> Art. 11.1.b), Ley 19/2014, de 29 de diciembre.

en especial sobre los riesgos de conflictos de intereses que pueden incluir, no es suficiente que la información esté disponible y sea conocida por la ciudadanía. También hay que poder reutilizarla. Así, la práctica habitual de muchas Administraciones Públicas de difundir las declaraciones de intereses, actividades o patrimonio escaneadas, en formato PDF o como imagen, no permite alcanzar adecuadamente los objetivos previstos.

**CORTES GENERALES XII LEGISLATURA**  
**DECLARACIÓN<sup>1</sup> DE BIENES Y RENTAS DE DIPUTADOS Y SENADORES<sup>2</sup>**

Nombre y apellidos	
Estado civil	Régimen económico matrimonial
CASADO	SEPARACIÓN DE BIENES
Fecha de elección como parlamentario 25-06-2016	Fecha de la presentación de la credencial en la Cámara 08-07-2016
Diputado <input checked="" type="checkbox"/> Senador <input type="checkbox"/>	Circunscripción por la que ha sido elegido/Asamblea Legislativa VALENCIA

RENTAS PERCIBIDAS POR EL PARLAMENTARIO <sup>3</sup>		
PROCEDENCIA DE LAS RENTAS	CONCEPTO	EUROS
Percepciones netas de tipo salarial, sueldos, honorarios, aranceles y otras retribuciones, cualquiera que sea su denominación. <sup>4</sup>	EJERCICIO 2016: GRUPO PARLAMENTARIO SOCIALISTA. RETRIBUCIÓN SECRETARIO ADJUNTO. (X LEGISLATURA)	5.788,12
Dividendos y participación en beneficios de sociedades, comunidades o entidades de cualquier clase	ARENDOAMIENTO BAJO COMERCIAL	5.225,85
Intereses o rendimientos de cuentas, depósitos y activos financieros		
OTRAS rentas o percepciones de cualquier clase <sup>5</sup>		

<b>CANTIDAD PAGADA POR IRPF</b>	18.705,03 €
---------------------------------	-------------

Indíquese la cuota líquida pagada en el ejercicio anterior a la fecha de esta declaración, es decir, el pago final si lo hubiese más las retenciones.

<sup>1</sup> Reemplazar el formulario con ordenador en modelo PDF interactivo que habitan las Cámaras. No se admitirán declaraciones cumplimentadas a mano. El Sábalo Oficial y la Web representarán en cualquier momento la declaración susceptible de ser usada parlamentaria.  
<sup>2</sup> En INTERNET de Congreso y del Senado existe un formulario interactivo con estas fórmulas, a modo de ejemplo.  
<sup>3</sup> Las rentas que han de declararse son las percibidas en el ejercicio económico anterior a la fecha de la declaración.  
<sup>4</sup> No debe incluirse el sueldo percibido en el ejercicio económico anterior a la fecha de la declaración.  
<sup>5</sup> Deben incluirse, en su caso, las percepciones cobradas por Planes de Pensiones.

CONGRESO DE LOS DIPUTADOS  
REGISTRO DE INTERESES  
LIBRO 11. DECLARACION DE BIENES  
FOLIO 186/187  
BIENES 187

C.DIP 517 08/07/2016 14:29

Fuente: Congreso de los Diputados  
Ilustración 16: Imagen de una declaración de patrimonio de diputado en formato PDF

En efecto, como se ha destacado ampliamente, la apertura de los datos relativos a los intereses, actividades y patrimonio de los cargos y trabajadores públicos es un elemento idóneo para garantizar la transparencia de la información y, particularmente, para facilitar el análisis de los datos y para que la ciudadanía pueda detectar posibles conflictos de intereses o casos de corrupción.

Varios países han impulsado proyectos de apertura de los datos sobre los intereses, la actividad y el patrimonio de los cargos y trabajadores públicos en el marco de sus programas de gobierno abierto e incluso los han previsto en las normas de prevención de los conflictos de intereses, como la Ley italiana de 6 de noviembre de 2012, n.º 190 (Ponti, 2013,183 y sig.).

Así, por ejemplo, en Chile se ha puesto en marcha un proyecto de apertura de las declaraciones de patrimonio que pone a disposición de la ciudadanía esta

información para que puedan consultarla en línea.<sup>42</sup> También Estonia ha abierto su base de datos de intereses económicos de los altos cargos.<sup>43</sup>

Para facilitar este proceso es importante, e incluso necesario, que el deber de información de los cargos y trabajadores públicos se gestione electrónicamente. En esta línea, en Georgia se ha desarrollado un sistema de declaración en línea. Las declaraciones que hacen los altos cargos se difunden instantáneamente en una base de datos que permite que cualquier persona pueda buscarlas de forma sencilla y descargarlas gratuitamente.<sup>44</sup>

Por otra parte, la Haute Autorité pour la transparence de la vie publique también pone a disposición de la ciudadanía el listado de las declaraciones de intereses y su contenido en formato reutilizable (CSV y XML) y con una licencia abierta (Etalab) que permite la reutilización (Haute Autorité pour la transparence de la vie publique, 2016).<sup>45</sup>



Fuente: Haute Autorité pour la transparence de la vie publique  
Ilustración 17: Portal de la Haute Autorité pour la transparence de la vie publique

A menudo, estas iniciativas pueden topar con la falta de habilidades técnicas de los cargos y trabajadores públicos para gestionar las declaraciones. Para hacer frente a la fractura digital, hace falta que el órgano responsable del registro proporcione asesoramiento y formación a los sujetos obligados. En este sentido, en México se ha

<sup>42</sup> <http://www.opengovpartnership.org/country/chile/action-plan> (última consulta: diciembre de 2017).

<sup>43</sup> <http://www.opengovpartnership.org/country/estonia/commitment/prevention-corruption-and-conflicts-interest> (última consulta: diciembre de 2017).

<sup>44</sup> Accesible en: [www.declaration.gov.ge](http://www.declaration.gov.ge) (última consulta: diciembre de 2017). Esta iniciativa fue galardonada con el UN Public Service Awards por su excelencia en la prevención de la corrupción.

<sup>45</sup> <https://www.etalab.gouv.fr/wp-content/uploads/2017/04/etalab-licence-ouverte-v2.0.pdf> (última consulta: diciembre de 2017).

creado el sistema Declaranet, a través del cual los cargos públicos pueden acceder también en un portal de instrucciones en línea que presenta un tutorial. Además, también se han abierto centros de formación para los sujetos obligados y se ha puesto a su disposición una línea de atención telefónica.

La apertura de los datos sobre los intereses, las actividades y el patrimonio de los cargos públicos deberá facilitar, como ya se ha dicho, que los ciudadanos puedan reutilizar esta información. Mediante la reutilización se puede mejorar la difusión y la comprensión de la información, por ejemplo, al difundir los datos en formatos que sean más ilustrativos o entendedores para la ciudadanía. También permite analizarlos para identificar posibles conflictos de intereses o casos de corrupción. El análisis se puede enriquecer con la combinación de los datos relativos a los intereses, la actividad y el patrimonio de los cargos y trabajadores públicos con otros datos a disposición de las propias Administraciones Públicas u otras fuentes. Como señala la Haute Autorité pour la transparence de la vie publique «en un contexto en el que las exigencias de transparencia y rendición de cuentas son fuertes, la apertura de datos relativos a los intereses y situaciones patrimoniales de los cargos públicos abre el camino hacia el desarrollo de herramientas innovadoras que permitan, cruzando otros conjuntos de datos, tener una mejor visión del personal político y su ecosistema. También refuerza el vínculo entre control institucional y la vigilancia ciudadana, y aumenta así el nivel de detección de delitos».<sup>46</sup>

En esta línea, se puede mencionar la iniciativa impulsada por el Center for Public Integrity, entidad no lucrativa e independiente de periodismo de investigación. A través de la web de esta entidad se puede acceder en las declaraciones de patrimonio de todos los parlamentarios estatales de Estados Unidos (un total de 6.933 de los 7.383 que en 2015 ocupaban un escaño).

---

<sup>46</sup> Accesible en: <http://www.hatvp.fr/la-haute-autorite/que-faisons-nous/promouvoir-la-transparence/> (última consulta: diciembre de 2017).

Conflicted Interests

## Find your state legislators' financial interests

The Center for Public Integrity collected personal financial disclosures for 6,933 state legislators holding office in 2015. The documents detail the business interests of lawmakers from coast to coast and are now available and searchable. [Download our data](#), find out [how we did this](#) or read about [what our investigation found](#) »

Search the disclosures  In any state...

📍 locate me to find my legislators or find by address

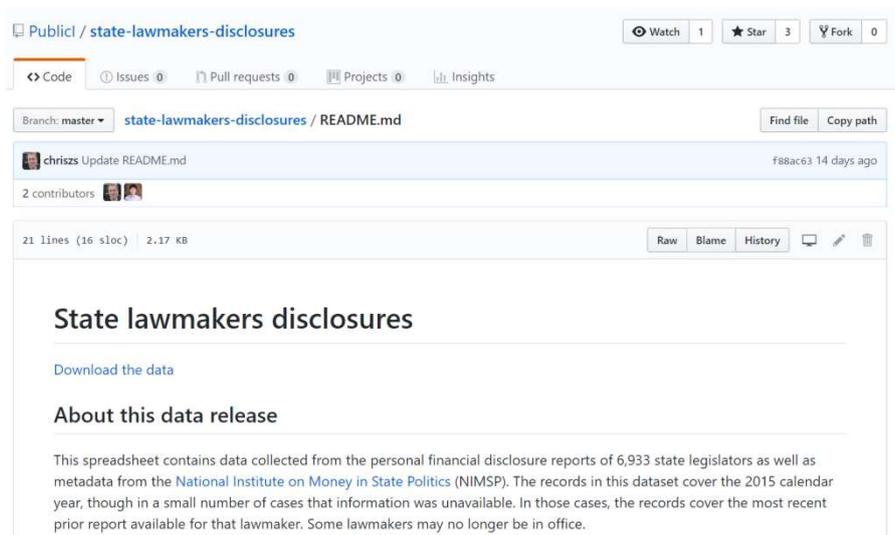
showing 1 - 25 documents of 6,933 ➔

Name	State
BISHOP, CLARK	Alaska state senate
CHENAULT, CHARLES	Alaska state house
CLAMAN, MATT	Alaska state house
COGHILL JR, JOHN	Alaska state senate
COLVER, JAMES	Alaska state house

Fuente: Center for Public Integrity  
Ilustración 18: Buscador de declaraciones patrimoniales

Pero, además, a través de la web se puede acceder a una hoja de cálculo con los datos relativos a las declaraciones de patrimonio, así como a los metadatos a ellas vinculados. Justo es decir que los datos que se presentan tienen originalmente formatos diversos, a menudo no reutilizables y por lo tanto no analizables automáticamente. El Center for Public Integrity los transforma en un formato reutilizable, los codifica utilizando metadatos propuestos por el National Institute on Money in State Politics (NIMSP), que permiten el seguimiento de la influencia económica en la política y los combina con otros datos de interés (por ejemplo, distritos de los diputados, afiliación política o comisiones a las que están adscritos). Además, el Center for Public Integrity vela por la calidad de los datos. Aún así, tal como se indica en el aviso legal, ante la posibilidad de que haya errores habilita un canal para poder informar de cualquier error que se cometa. El Center for Public Integrity también analiza en cada caso si la declaración de patrimonio cumple lo que prevé la legislación y si se detecta algún conflicto de intereses.<sup>47</sup>

<sup>47</sup> Accesible en: <https://github.com/publici/state-lawmakers-disclosures/blob/master/readme.md> (última consulta: diciembre de 2017).



Fuente: Center for Public Integrity  
 Ilustración 19: Portal del Center for Public Integrity

## D. Control

Es tan importante disponer de información sobre los intereses, la actividad y el patrimonio de los cargos y trabajadores públicos como poder analizarla y así poder controlar la inexistencia de conflictos de intereses o de casos de corrupción. En efecto, según Rossi *et al.*, el hecho de que un cargo o trabajador público sepa que la información declarada se verifica y que eventualmente se podrán detectar conflictos de intereses o casos de corrupción facilita que tenga un comportamiento ético y íntegro (Rossi *et al.*, 2017).

Con frecuencia los cargos y trabajadores públicos declaran la información relativa a sus intereses, actividades y patrimonio y las Administraciones Públicas la inscriben en los registros correspondientes o simplemente la almacenan, pero nadie la analiza. Así lo constata, como se ha visto, la Oficina Antifraude de Cataluña al observar que «no se comprueba, con carácter general, la veracidad de los datos informados en las declaraciones» (Oficina Antifraude de Cataluña, 2016).

Mediante el control se persigue garantizar y verificar el cumplimiento de los principios y valores que guían la actividad de los cargos y trabajadores públicos. El control deberá permitir la emisión de una declaración de juicio sobre el cumplimiento o el incumplimiento por parte de los cargos y trabajadores públicos de la normativa relativa a la prevención de los conflictos de intereses y, si procede, de los principios éticos y de conducta que deben guiar su actividad. Así, según la Haute Autorité pour la transparence de la vie publique, el control de las declaraciones tiene un triple objetivo: asegurar la coherencia de la información declarada; buscar omisiones importantes o

variaciones inexplicadas del patrimonio, y prevenir cualquier enriquecimiento obtenido de forma ilícita.<sup>48</sup>

La función de control no está claramente definida ni perfilada en las diversas regulaciones del deber de información que se han analizado. La revisión de la normativa realizada únicamente permite encontrar referencias genéricas a esta actividad de control, pero no se concreta con qué mecanismos hay que realizarla. Muchas veces tampoco se concretan las consecuencias que se pueden derivar de un juicio negativo.

Por eso sería recomendable establecer mecanismos específicos para comprobar la calidad de la información y para identificar la existencia de posibles conflictos de intereses. También convendría determinar el órgano u organismo encargado de efectuar este control. La verificación se podría hacer a partir de diferentes criterios, como el análisis de cargos y trabajadores seleccionados al azar, el análisis de cargos y trabajadores públicos implicados en sectores o en funciones con un riesgo elevado de conflictos de intereses o de corrupción (por ejemplo, según la materia, los antecedentes del órgano o de las personas que hayan trabajado en él); el análisis de cargos y trabajadores públicos que ocupan los puestos más altos de la estructura; el análisis de cargos y trabajadores públicos seleccionados en base a las alertas que puedan surgir en un primer análisis de la información que han declarado, o el análisis de cargos y trabajadores públicos que hayan sido objeto de denuncia.

Para aumentar la eficiencia, no haría falta que el control fuera exhaustivo ni general, sino que debería desarrollarse a partir de un análisis de riesgos previo. Así lo ha entendido la Oficina Antifraude de Cataluña, que recomienda realizar «un análisis exhaustivo de riesgos para todos los colectivos de servidores públicos, teniendo en cuenta las funciones que desempeñan y su nivel de responsabilidad» (Oficina Antifraude de Cataluña, 2016).

En cuanto al control del patrimonio de los cargos públicos, además de lo que se ha expuesto en las páginas anteriores, cabe mencionar dos iniciativas que se han impulsado en Galicia y Navarra.

En Galicia, en 2015, se modificó la Ley 6/1985, de 24 de junio, del Consejo de Cuentas.<sup>49</sup> Esta norma atribuye al Consejo de Cuentas la competencia de fiscalizar y controlar la evolución de los bienes patrimoniales de las personas que ocupan altos cargos en el sector público autonómico. También prevé que los procedimientos de

---

<sup>48</sup> <http://www.hatvp.fr/la-haute-autorite/que-faisons-nous/controler-le-patrimoine/> (última consulta: diciembre de 2017).

<sup>49</sup> Modificada por la Ley 8/2015, de 7 de agosto, de reforma de la Ley 6/1985, de 24 de junio, del Consejo de Cuentas, y del texto refundido de la Ley de régimen financiero y presupuestario de Galicia, aprobado por el Decreto legislativo 1/1999, de 7 de octubre, para la prevención de la corrupción.

fiscalización se puedan iniciar mediante denuncias interpuestas por la ciudadanía o por asociaciones con personalidad jurídica a efectos de fomentar la participación ciudadana en la prevención y represión de la corrupción.

En particular, se dispone que cuando el órgano responsable del Registro de Bienes Patrimoniales de Altos Cargos de la Xunta de Galicia aprecie una evolución inadecuada de la situación patrimonial de un alto cargo del sector público autonómico, podrá remitir una petición razonada al Consejo de Cuentas para que fiscalice la evolución de sus bienes patrimoniales. El periodo objeto de fiscalización deberá coincidir con el del mandato del cargo público. El Consejo de Cuentas deberá elaborar un borrador previo que se pondrá a disposición de la persona interesada para que en un plazo de quince días pueda presentar las alegaciones que considere oportunas. Posteriormente, deberá remitirse a la Xunta de Galicia para que lo incorpore a su informe anual. Si el Consejo de Cuentas encuentra en el informe algún indicio de responsabilidades administrativas o penales, deberá ponerlo en conocimiento de la autoridad competente.<sup>50</sup>

A su vez, el gobierno de Navarra remitió al Parlamento foral un proyecto de ley foral de fiscalización de la evolución patrimonial de los altos cargos del gobierno de Navarra y de cargos electos de las entidades, a fin de que la Cámara de Comptos auditara el patrimonio de los cargos públicos para determinar si sus declaraciones de retribuciones, actividades y bienes reflejaban fielmente su patrimonio y se adecuaban a los ingresos percibidos durante el periodo de función pública. Este texto fue retirado en septiembre de 2013 a la vista del informe elaborado por los servicios jurídicos del Parlamento, que lo consideraba inconstitucional porque vulneraba la Ley orgánica 13/1982, de 10 de agosto, de reintegración y mejoramiento del régimen foral de Navarra.

Pese a que al final no se aprobó el proyecto, es interesante observar que preveía que la Cámara de Comptos podía obtener toda la información necesaria para llevar a cabo esta fiscalización y dotaba al procedimiento de las garantías de contradicción, reforzadas con una revisión de los posibles indicios iniciales, dadas las importantes consecuencias en el crédito personal y político de las personas sometidas al control.

Otro aspecto interesante del proyecto era que en el control de la Cámara de Comptos no solo se incluían los altos cargos de la Administración foral, sino también los cargos electos de la Administración municipal navarra y los miembros del Parlamento foral.

---

<sup>50</sup> Art. 24 ter.1.

El proyecto preveía que la Cámara de Comptos comprobase si las variaciones de patrimonio del cargo público se adecuaban a los ingresos obtenidos por cualquier concepto.<sup>51</sup> Para ello establecía que el cargo público tenía la obligación de proporcionar la información que todavía no estuviera en disposición de la Administración Pública, como extractos y movimientos bancarios, o documentación acreditativa de transacciones económicas relevantes con terceros. Si se incumplía este requerimiento, la Cámara de Comptos haría público el incumplimiento y, en caso de que se mantuviera, se incluiría en el informe anual dirigido al Parlamento.

La Cámara de Comptos tenía que hacer un informe simple individual de cada cargo público y un informe anual en el que se hiciera constar el resultado global de la fiscalización de los cargos públicos. El informe individual podía concluir con la calificación de situación y variación patrimonial adecuada y correcta, situación y variación patrimonial inadecuada e incorrecta, o imposibilidad de hacer la valoración.

En particular, se consideraba que habría una situación y variación patrimonial adecuada y correcta cuando del resultado del análisis de los movimientos económico-financieros se desprendiera una adecuación razonable entre el patrimonio inicial, los ingresos obtenidos durante el desempeño del cargo y el patrimonio final existente.

Para reforzar las garantías procedimentales, estaba previsto que el alto cargo recibiera inicialmente una advertencia de las dudas o indicios de la inadecuación y, posteriormente, el borrador del informe, y que pudiera presentar las alegaciones que considerara oportunas en ambos momentos.

En caso de que se advirtieran responsabilidades, el proyecto de ley preveía que la Cámara de Comptos lo pusiera en conocimiento de la autoridad competente.

Por último, entre otros aspectos destacables, se preveía que la Cámara de Comptos incluyera en su programa de fiscalización anual un apartado específico que tuviera en cuenta la fiscalización de al menos el 20 % de los cargos públicos, priorizando preferentemente los cargos que hubieran finalizado el mandato público.<sup>52</sup>

El proyecto de ley también recogía la modificación de la Ley Foral 14/2004, de 3 de diciembre, del gobierno de Navarra y de su presidente, la Ley foral 19/1996, de 4 de noviembre, de incompatibilidad de los miembros del gobierno de Navarra y de los altos cargos de la Administración de la Comunidad Foral de Navarra, y la Ley Foral 6/1990, de 2 de julio, de la Administración local de Navarra para someter los distintos cargos públicos a la fiscalización y auditoría de su patrimonio por parte de la Cámara de Comptos.

---

<sup>51</sup> Art. 3.

<sup>52</sup> Art. 10.

## E. Colaboración y coordinación

En la actualidad, la gestión del Registro de Intereses, actividades y patrimonio corresponde a cada Administración Pública. Esta situación puede generar problemas en lo que a la efectividad de este mecanismo de prevención de los conflictos de intereses respecta.

En primer lugar, se ha podido constatar que los distintos cargos y trabajadores públicos están sometidos a un deber de información que tiene un alcance diferente. Si bien se coincide con la apreciación hecha por la Oficina Antifraude de Cataluña de que «los distintos perfiles profesionales justifican un trato distinto —de menor a mayor intensidad en la aplicación de los instrumentos de gestión de los conflictos de interés disponibles, según el nivel de responsabilidad de cada colectivo—», también es cierto, como manifiesta el propio organismo, que «la diversidad de colectivos y la necesidad correlativa de que queden sometidos a soluciones diferentes no deberían conducir a la existencia de una pluralidad normativa como la existente». Por este motivo, habría que «elaborar un código o texto normativo único que aporte coherencia y completitud a la regulación de los aspectos básicos en materia de conflictos de interés, de modo que establezca las normas y los principios esenciales aplicables, con carácter transversal, a todos los servidores públicos» (Oficina Antifraude de Cataluña, 2016).

En segundo lugar, hay que tener presente que, actualmente, la legislación vigente establece que cada Administración Pública debe disponer de un Registro de Intereses propio. Pero no se prevé el intercambio de información entre registros. Esta falta de intercambio de información puede comportar incoherencias en la información declarada por los altos cargos en cada registro. También puede generar la carga para el cargo público que es a la vez diputado y electo local de tener que hacer dos declaraciones de actividades y patrimonio.

En tercer lugar, no está prevista la coordinación entre los órganos titulares de los registros de intereses, actividades y patrimonio y los órganos u organismos que puedan disponer de información relativa a estos. En este sentido, el intercambio de información entre varios órganos administrativos y organismos públicos podría simplificar significativamente las cargas que genera el cumplimiento del deber de informar para el cargo público. Esta opción ya se tiene en cuenta en algunos casos. No obstante, a este respecto, es innegable que la Oficina Antifraude de Cataluña ha constatado que cuando los altos cargos de la Generalidad han autorizado a la Generalidad a obtener sus declaraciones de la Administración tributaria competente, en lugar de aportarlas ellos mismos, «no consta que se hayan solicitado ni obtenido en los expedientes correspondientes» (Oficina Antifraude de Cataluña, 2016).

Así, es interesante poner de relieve la práctica existente en Francia, donde la Haute Autorité pour la transparence de la vie publique remite las declaraciones de patrimonio a la Direction Générale des Finances Publiques (DGFIP) y esta le comunica, en el plazo de 30 días, todos los datos o documentos de que dispone y que pueden ser útiles para verificar la exactitud y la completitud de la declaración hecha por el alto cargo (por ejemplo, datos sobre la situación de las sociedades, elementos del catastro o titularidad de un inmueble, pero también saldos de las cuentas corrientes). Incluso se prevé la posibilidad de que la Haute Autorité pour la transparence de la vie publique pida a la DGFIP que, en conformidad con los acuerdos bilaterales vigentes, impulse los procedimientos de asistencia internacional para poder obtener información sobre el patrimonio del cargo público al extranjero.

En cuanto al intercambio de información, hay que recordar que el artículo 53 de la Ley 39/2015, de 1 de octubre, del procedimiento administrativo común de las Administraciones Públicas, reconoce el derecho de las personas interesadas «a no presentar datos y documentos no exigidos por las normas aplicables al procedimiento de que se trate, que ya se encuentren en poder de las Administraciones Públicas o que hayan sido elaborados por estas». También reconoce el derecho «a la protección de datos de carácter personal, y en particular a la seguridad y confidencialidad de los datos que figuren a los ficheros, sistemas y aplicaciones de las Administraciones Públicas» (art. 13, Ley 39/2015).

El intercambio de documentos electrónicos entre Administraciones Públicas constituye una manifestación del principio de simplificación, así como una base sobre la cual las personas interesadas pueden ejercer el derecho a no presentar datos y documentos que ya se encuentren en poder de las Administraciones Públicas o que hayan sido elaborados por estas. Asimismo, mejora la eficacia y la cooperación y coordinación administrativas.

El intercambio de documentos electrónicos entre Administraciones Públicas en entornos cerrados de comunicación garantiza la autenticación y la identificación de los emisores y de los receptores, y también puede garantizar la integridad de los documentos intercambiados. Las condiciones y las garantías que se establezcan deberán aplicarse tanto para poder acceder al entorno cerrado como para transmitir datos, y deberán garantizar la seguridad del entorno cerrado de comunicación y la protección de los datos personales que se transmitan. En esta línea, hay que tener presentes las características previstas por el Esquema Nacional de Seguridad y el Esquema Nacional de Interoperabilidad. Cuando los emisores y los receptores pertenezcan a diferentes Administraciones Públicas, las condiciones y las garantías

deberán establecerse mediante convenio suscrito entre estas administraciones (art. 44.2 y 3, Ley de régimen jurídico del sector público).

El intercambio electrónico de datos tiene una repercusión directa en la protección de datos personales en la medida en que constituye una cesión o comunicación de datos, es decir, una revelación de datos a una persona diferente de la interesada [(art. 3.1.i, Ley orgánica de protección de datos de carácter personal (en adelante LOPD)]. A este respecto, hay que recordar que, en principio, los datos personales solo se pueden comunicar a un tercero para el cumplimiento de fines relacionados directamente con las funciones legítimas del cedente y del cesionario, y con el consentimiento previo de la persona interesada (art. 11, LOPD). Sin embargo, cuando la comunicación de datos personales se efectúa entre Administraciones Públicas se prevé la posibilidad de que el consentimiento de la persona interesada no sea necesario si los datos recogidos o elaborados por las Administraciones Públicas para el desempeño de sus atribuciones se comunican a otras Administraciones Públicas para el ejercicio de las mismas competencias o las competencias tratan sobre las mismas materias (art. 21.1, LOPD). Como afirma claramente el Tribunal Supremo en la sentencia de 15 de abril de 2002, «la cesión o comunicación de datos entre Administraciones Públicas, mientras se efectúen, única y exclusivamente, para alcanzar el objetivo o alguno de los objetivos a los que obedece la creación del fichero y la propia recogida de datos, y no, por lo tanto, para ejercer competencias diferentes o competencias que versen sobre materias diferentes, quedan ya amparadas por el consentimiento prestado inicialmente por el titular de los datos para la recogida y el tratamiento. Es decir, en este caso, hay que obtener un nuevo consentimiento cuyo objeto específico sea aquella cesión o comunicación». Asimismo, se establece que tampoco hay que obtener el consentimiento de la persona interesada cuando la comunicación tiene por objeto el tratamiento posterior de los datos con finalidades históricas, estadísticas o científicas o cuando una Administración Pública obtenga o elabore datos con destino a otra administración (art. 21.2 y 3, LOPD).

En cualquier caso, aunque se puede considerar que la presentación de la declaración por parte del cargo o trabajador público es una autorización tácita para que la Administración Pública pueda acceder a los datos necesarios para tramitarla, esto no es óbice para que los formularios de las declaraciones incorporen explícitamente el consentimiento, o para que la cesión esté prevista en la norma que regule el deber de información. De hecho, aunque no esté explícitamente previsto, sería deseable informar al interesado sobre las cesiones de datos entre Administraciones Públicas, sobre todo cuando se hacen sin su consentimiento, tal como sugiere el informe sobre

administración electrónica de 8 de mayo de 2003, elaborado por el Grupo de Trabajo de Protección de Datos del Artículo 29 (10593/02 / S WP 73).

#### F. Formación y asesoramiento.

El cumplimiento adecuado del deber de información se basa en el conocimiento que tiene el cargo o trabajador público de sus obligaciones. Por ello hay que garantizar la formación adecuada y la sensibilización respecto a la normativa relativa a los conflictos de intereses y, en particular, al alcance del deber de informar sobre los intereses, las actividades y el patrimonio.

De hecho, este principio tendría que ser el eje vertebrador de cualquier proceso de optimización del sistema de registros, puesto que hay que entender que su función primordial no es fiscalizar las actividades y el patrimonio de los cargos públicos sino evitar situaciones que puedan comportar un conflicto de intereses y, si procede, detectarlas antes de que surjan o de que aparezca un caso de corrupción.

En este sentido, es muy ilustrativa la información disponible en la web de la Haute Autorité pour la transparence de la vie publique cuando señala que este organismo inicia un diálogo con el declarante a fin de obtener la información necesaria para poder examinar su declaración, lo que permite que los declarantes expongan cualquier dato que le pueda resultar útil a este organismo. Posteriormente, la Haute Autorité pour la transparence de la vie publique puede recomendar las soluciones adaptadas en cada caso para prevenir o poner fin a un conflicto de intereses.

Por ello hay que habilitar los mecanismos necesarios para la formación de los altos cargos. También deberían preverse canales para dar respuesta a las dudas o las necesidades puntuales que genere el cumplimiento del deber de información. Cabe señalar que a veces el incumplimiento del deber de informar no es intencionado, sino fruto del desconocimiento del impacto que puede tener la normativa de prevención de los conflictos de intereses en determinadas situaciones en las que se puede hallar el cargo o trabajador público.

Así, en Francia, la Haute Autorité pour la transparence de la vie publique tiene atribuida una función de asesoramiento y de formación para promover una cultura ética entre los cargos públicos. En desempeño de esta función, se ha adoptado la *Guía del declarante*.<sup>53</sup>

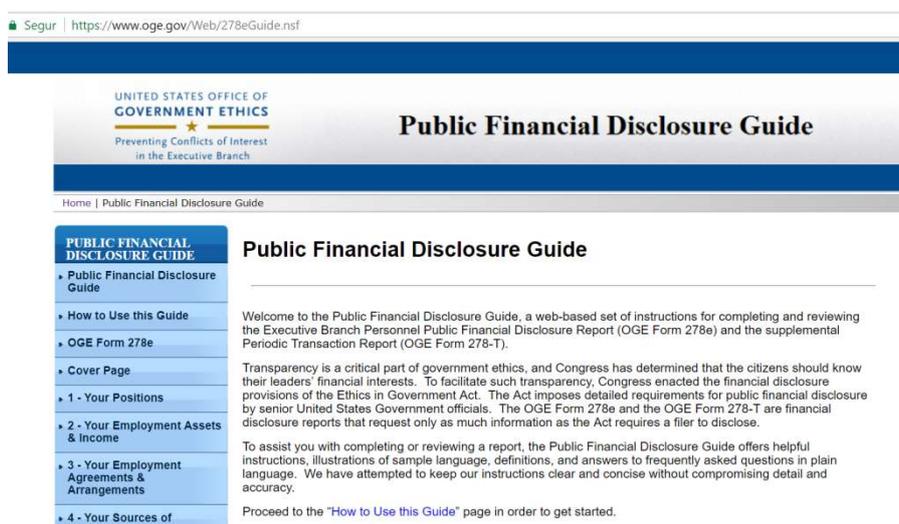
También hay que hacer referencia al espacio «My Office» habilitado por la Office of the Conflict of Interest Commissioner de Canadá, que guía y asesora a los cargos

---

<sup>53</sup> Haute Autorité pour la transparence de la vie publique, 2017. Accesible en: [www.hatvp.fr/wordpress/wp-content/uploads/2017/02/guide-du-declarant-fevrier-2017.pdf](http://www.hatvp.fr/wordpress/wp-content/uploads/2017/02/guide-du-declarant-fevrier-2017.pdf) (última consulta: diciembre de 2017).

públicos en el ejercicio del deber de informar. Cuando el cargo público ha informado sobre su patrimonio y sus actividades, la Oficina revisa la declaración e informa al cargo sobre las medidas que debe adoptar para cumplir lo que prevé la legislación y para prevenir posibles conflictos de intereses. El proceso finaliza cuando el cargo firma una declaración sobre las medidas que ha adoptado. La declaración, junto con el resto de información, se difunde a través de la web del registro para que se pueda consultar públicamente. «My Office» también recuerda a los cargos por correo electrónico los plazos para cumplir lo que prevé la legislación a medida que se van acercando las fechas finales para el vencimiento.

Otra buena práctica es la *Public Financial Disclosure Guide*, que se incluye en la web de la Office of Government Ethics de Estados Unidos. Esta guía es una herramienta interactiva que ayuda a los cargos que tienen que informar o actualizar la información sobre sus intereses financieros y les explica cómo hacerlo.<sup>54</sup>



Fuente: Office of Government Ethics

Ilustración 20: Sistema de ayuda para el cumplimiento del deber de informar<sup>55</sup>

La Office of Government Ethics también ofrece otros recursos de ayuda para el cumplimiento del deber de informar, como un cuestionario de autoevaluación.

<sup>54</sup> *How to file an OGE Confidential Financial Disclosure Form*. Accesible en: <https://www.oge.gov/web/278eguide.nsf> (última consulta: diciembre de 2017).

<sup>55</sup> <https://www.oge.gov/web/278eguide.nsf> (última consulta: diciembre de 2017).

**Determining Which Positions Should File A Confidential Financial Disclosure Report: A Worksheet**

This job aid is designed to assist ethics officials in determining whether a career employee should file a Confidential Financial Disclosure Report (OGE Form 450). Some Special Government Employees and Schedule C employees may also be required to file confidential financial disclosure reports. If you have questions about the criteria listed below, contact your agency's Ethics Office.

I. Pay		
1. <input type="checkbox"/> Is the employee's position classified at or below the GS-15 level?  <b>OR</b> <input type="checkbox"/> If the employee is not paid on the GS scale, is the employee's rate of basic pay less than 120% of the minimum rate of basic pay for the GS-15 level?  <small>Basic pay does not include locality payments, bonuses, etc. For reemployed annuitants, the rate of basic pay is the employee's basic pay before any salary offset is applied.</small>	<input type="checkbox"/> Yes  Go to question 2.	<input type="checkbox"/> No   Your agency's Ethics Office will determine if this employee must file a public financial disclosure form.
II. Type of Work Done By the Employee		
2. Does the employee's work involve at least one of the following: <input type="checkbox"/> contracting or procurements above the micro-purchase threshold; <small>Example: A GS-7 Office Automation Clerk is issued a purchase card to buy office supplies for her work unit as needed. Such an employee is generally excluded from filing.</small> <input type="checkbox"/> administering, awarding, monitoring, or making determinations regarding grants, subsidies, licenses, or other federal benefits; <input type="checkbox"/> regulating, auditing, or inspecting non-federal entities*; <input type="checkbox"/> performing other activities, when those activities will have a direct and substantial effect on the financial interests of non-federal entities.  <small>*Non-federal entities include, for example, businesses, non-profit organizations, and state and local governments.</small>	<input type="checkbox"/> Yes  Go to question 4.	<input type="checkbox"/> No  Go to question 3.

Fuente: Office of Government Ethics

Ilustración 21: Sistema de ayuda para el cumplimiento del deber de informar<sup>56</sup>

## 7.2 La optimización del sistema de registros de intereses, actividades y patrimonio de las Administraciones Públicas de Cataluña

Una vez que se han identificado los principios que deben guiar el proceso de optimización del sistema de registros de intereses, actividades y patrimonio de las Administraciones Públicas de Cataluña, hay que analizar cómo se concretan.

Esta concreción debe girar en torno a cinco ejes, que tienen que permitir optimizar el deber de información sobre los intereses, las actividades y el patrimonio de los cargos y trabajadores públicos y el sistema de registros de las Administraciones Públicas catalanas:

- Mejora de la regulación del deber de los cargos y trabajadores públicos de informar sobre sus intereses, actividades y patrimonio.
- Coordinación y, si procede, integración de la gestión de los registros de intereses, actividades y patrimonio de los cargos y trabajadores públicos.
- Apertura de los datos relativos a los intereses, la actividad y el patrimonio de los cargos y trabajadores públicos mediante la difusión en formatos reutilizables en un portal fácilmente accesible.

<sup>56</sup> Accesible en:

[https://www.oge.gov/web/oge/nsf/0/c035aa66ab86227d85258004006346e9/\\$HILE/New%20Form%20450%20Job%20Aid.pdf](https://www.oge.gov/web/oge/nsf/0/c035aa66ab86227d85258004006346e9/$HILE/New%20Form%20450%20Job%20Aid.pdf) (última consulta: diciembre de 2017).

- Atribución del control del cumplimiento del deber de informar de los cargos y trabajadores de las Administraciones Públicas catalanas a un único órgano u organismo.

- Atribución del análisis de los datos relativos a los intereses, la actividad y el patrimonio de los cargos y trabajadores públicos para identificar riesgos de conflictos de intereses o de casos de corrupción en un único órgano u organismo.

En particular, en las páginas siguientes se formula una propuesta doble. En primera instancia, se propone una mejora de la regulación del deber de información en la que se concretan los principios analizados en el epígrafe anterior. A continuación, se valora la posibilidad de concretar estos principios mediante la creación del Registro de Intereses de Cataluña como instrumento integral para la gestión, el análisis y el control de los intereses, la actividad y el patrimonio de todos los cargos y trabajadores públicos de Cataluña. Con la puesta en funcionamiento del Registro de Intereses de Cataluña se podría mejorar el cumplimiento del deber de los cargos y trabajadores públicos de informar sobre sus intereses, sus actividades y su patrimonio, y particularmente se podría optimizar el sistema de gestión y control de estos registros, además de incrementar y facilitar la transparencia de la información.

A. La mejora de la regulación del deber de los cargos y trabajadores públicos de informar sobre los intereses, la actividad y el patrimonio

El análisis que se ha realizado sobre la regulación del deber de los cargos y trabajadores públicos de las Administraciones Públicas de Cataluña de informar sobre sus intereses, actividades y patrimonio ha permitido identificar varias limitaciones de la regulación, tanto porque el deber de información tiene unos perfiles diferentes en las distintas Administraciones Públicas como porque la normativa establece una regulación genérica y no tienen en cuenta los riesgos de conflictos de intereses que puede generar la situación de cada cargo o trabajador público.

Para dar respuesta a estas limitaciones y para concretar los principios de calidad de la información, transparencia, apertura, control, colaboración, formación y asesoramiento se formulan, en relación con la regulación vigente del deber de información, las propuestas de mejora siguientes:

*a) Mejora de la regulación del ámbito subjetivo del deber de informar*

Como se ha podido observar, actualmente, la determinación de los sujetos que tienen el deber de informar sobre sus intereses, actividades y patrimonio se basa en una identificación de los diversos cargos y trabajadores públicos según la posición institucional o jerárquica que ocupan. Para mejorar la regulación del ámbito subjetivo,

habría que complementar esta definición con un análisis de los riesgos de conflicto de intereses que perfilara mejor los cargos y trabajadores públicos comprendidos en el ámbito subjetivo, y que incluso graduase el alcance del deber de según los riesgos potenciales de conflictos de intereses en los que se puedan encontrar.

También en este sentido, habría que valorar hasta dónde se amplía el círculo de personas vinculadas a los cargos y trabajadores públicos sobre los que hay que proporcionar información. Desde una perspectiva general, el círculo debería ampliarse para comprender cualquier persona que pueda influir en el cargo o trabajador público y pueda generarle un conflicto de intereses o situarlo en esa posición.

Así lo ha hecho, por ejemplo, la Ley 3/2015, de 30 de marzo, reguladora del alto cargo de la Administración General del Estado al definir el conflicto de intereses como aquella situación en la que la decisión que se tenga que adoptar implique un beneficio o un perjuicio para los intereses personales, económicos o profesionales del alto cargo. En particular, esta norma considera intereses personales los siguientes:<sup>57</sup>

a) Los intereses propios.

b) Los intereses familiares, incluyendo los de su cónyuge o persona con quien conviva en análoga relación de afectividad y los parientes dentro del cuarto grado de consanguinidad o segundo grado de afinidad.

c) Los de las personas con quienes tenga una cuestión litigiosa pendiente.

d) Los de las personas con quienes tenga amistad íntima o enemistad manifiesta.

e) Los de personas jurídicas o entidades privadas a las que el alto cargo haya estado vinculado por una relación laboral o profesional de cualquier tipo en los dos años anteriores al nombramiento.

f) Los de personas jurídicas o entidades privadas a las que los familiares que prevé la letra b) estén vinculados por una relación laboral o profesional de cualquier clase, siempre que esta implique el desempeño de funciones de dirección, asesoramiento o administración.

Es evidente que algunos de estos intereses son circunstanciales y cambiantes en el tiempo (por ejemplo los relativos a las personas con quienes se tenga una cuestión litigiosa pendiente o incluso con las que se tenga amistad íntima o enemistad manifiesta). En cambio, en otros casos el conocimiento anticipado de estos intereses podría evitar la aparición de conflictos de intereses. Sería el caso de los familiares (cónyuge o persona con quien conviva en análoga relación de afectividad y parentesco dentro del cuarto grado de consanguinidad o segundo grado de afinidad) y de las

---

<sup>57</sup> Art. 11.

personas jurídicas o entidades privadas con las que el alto cargo o sus familiares hayan estado vinculados por una relación laboral o profesional.

No obstante, hay que valorar que la ampliación del ámbito subjetivo del deber de información no se vuelva una carga desproporcionada ni para el cargo o trabajador público ni para su círculo familiar o las personas jurídicas o entidades privadas con las que haya estado vinculado.

Una opción podría ser prever la elaboración de un análisis de riesgos de conflicto de intereses que permita concretar en qué casos alguna persona del círculo del cargo o trabajador público, o alguna entidad con la que esté o haya estado vinculado, puede generarle un conflicto de intereses. Rossi *et al.* consideran que este análisis de riesgos se puede hacer teniendo en cuenta criterios como la rama del gobierno, el nivel jerárquico, la posición, la función, el riesgo de corrupción o la clasificación como persona expuesta políticamente (Rossi *et al.*, 2017).

Otra opción sería prever que el cargo o trabajador público haga una declaración sobre la inexistencia de conflicto de intereses vinculado con las personas o entidades mencionadas. Esta declaración no debería hacerse de forma automática, sino que tendría que exigir un análisis detenido por parte del cargo o trabajador público, que debería estar acompañado o asesorado por el órgano o el organismo al que se atribuyeran las competencias relativas al control del cumplimiento del deber de información.

Una última opción sería que el cargo o trabajador público solo tuviera que informar sobre las actividades o el patrimonio de sus familiares o de las entidades a las que esté o haya estado vinculado en los casos en qué sea requerido por el órgano u organismo responsable de velar por el cumplimiento del deber de informar sobre la base de un primer análisis de su declaración de intereses, actividades o patrimonio.

En cualquier caso, no parece que haya que ampliar el ámbito subjetivo del derecho de informar a todos los trabajadores públicos, dado que los riesgos de conflictos de intereses y de corrupción son sensiblemente inferiores a los que pueden producir esta se en el caso de los altos cargos. En efecto, como demostraron hace unos años Villoria y Jiménez, la corrupción en España es una corrupción política y no funcional, y predomina sobre todo en la Administración local (Villoria Mendieta y Jiménez, 2012, 128). Por este motivo, extender el deber de informar a todos los trabajadores públicos sería desproporcionado como mecanismo de prevención de los conflictos de intereses y generaría una carga de trabajo excesiva y una intromisión desproporcionada en la privacidad de los trabajadores públicos. Esto no quiere decir que, como resultado de un análisis de riesgos, se pueda llegar a determinar la necesidad de que los trabajadores

públicos que hagan unas funciones determinadas o tengan atribuidas unas competencias concretas tengan que declarar sus intereses, actividades o patrimonio.

Por otra parte, es innegable que una ampliación excesiva del ámbito subjetivo generaría unos altos costes para garantizar la gestión del sistema y también para poder controlar adecuadamente toda la información, en la medida en que podría afectar a decenas de miles de personas, lo que exigiría asignar un gran volumen de personal al órgano u organismo encargado del seguimiento y el control del cumplimiento del deber de información.

#### *b) Ámbito objetivo del deber de informar*

Actualmente, el deber de informar se prevé con respecto a los intereses, las actividades y el patrimonio de los cargos y trabajadores públicos de las Administraciones Públicas catalanas.

No obstante, se ha identificado que a menudo los conflictos de intereses están vinculados a la obtención de regalos u otros beneficios por parte del cargo o trabajador público. En efecto, como se ha constatado en otros ámbitos, la obtención de regalos por parte de una persona tiene una influencia en su subconsciente que condiciona las decisiones que toma sin que el propio protagonista llegue a identificarlo, lo que puede afectar a la imparcialidad de sus decisiones (Coyle, 2002).

Por este motivo, sería oportuno ampliar el deber de información a los regalos y otros beneficios que pueda recibir el cargo o trabajador público, pese a la limitación genérica que se deriva de los principios de actuación previstos en la artículo 55 de la Ley 19/2014. Esta información debería integrarse en el mismo registro donde se tenga que declarar la información relativa a los intereses y el patrimonio, o debería poder interconectarse con esta, de forma que se pueda hacer un análisis conjunto de los riesgos de conflicto de intereses.

Por otra parte, desde el punto de vista del objeto, también habría que valorar la oportunidad de que el deber de informar fuera acompañado de una declaración del cargo o trabajador público respecto a la inexistencia de un conflicto de intereses con respecto a los intereses, las actividades o el patrimonio declarado. Esta declaración exigiría que el cargo o trabajador público realizase un análisis personal sobre los riesgos potenciales de conflicto de intereses en los que se pueda encontrar a la hora de tomar posesión del cargo.

#### *c) El cumplimiento del deber de informar*

Desde la perspectiva del cumplimiento del deber de informar la principal mejora que debería incluirse en la regulación es la relativa al uso de los medios electrónicos, tanto

para facilitar la declaración de intereses, actividades y patrimonio como la gestión de la información por parte del órgano u organismo competente.

Como se ha ido poniendo de manifiesto a lo largo de este informe, el uso de medios electrónicos deberá incrementar el número de sujetos que cumplen el deber de información, facilitar la gestión de la información y también simplificar su difusión. En particular, la disponibilidad de toda la información relativa a los intereses, actividades y patrimonio de los cargos y trabajadores públicos en formato electrónico facilita la apertura y la difusión de los datos en formatos reutilizables.

El uso de medios electrónicos también facilita el cumplimiento del deber de informar a lo largo del tiempo. Se trata de un deber que debería cumplirse como mínimo antes de la toma de posesión del cargo o trabajador público y al cesar en su responsabilidad pública, pero que, en la línea de lo que prevé la legislación vigente, también debería ejercerse cada vez que se produzca una variación significativa de la situación declarada. También debería mantenerse el deber de informar posteriormente, ya sea respecto a las informaciones que puedan permitir identificar conflictos de intereses o respecto a aquellos cargos o trabajadores públicos que se puedan hallar en un conflicto de intereses después de haber cesado en su responsabilidad pública.

#### *d) Consecuencias del incumplimiento del deber de informar*

Por último, sería oportuno prever explícitamente las consecuencias del incumplimiento del deber de informar.

En particular, habría que prever explícitamente que la inexactitud, la falsedad o la omisión, de carácter esencial, en cualquier dato o documento que acompaña o consta en la información sobre los intereses, actividades y patrimonio del cargo o trabajador público constituyen una infracción que puede comportar la exigencia de las responsabilidades administrativas y/o penales que corresponda.

La normativa tendría que concretar los elementos configuradores del procedimiento sancionador, que debería velar especialmente por el trámite de audiencia de la persona interesada.

B. La coordinación y, si procede, la integración de los registros de intereses, actividades y patrimonio de los cargos y trabajadores públicos

#### *a) La coordinación del sistema de registros de intereses, actividades y patrimonio*

Actualmente, conviven en Cataluña más de un millar de registros de intereses, actividades y patrimonio. Ante esta circunstancia se plantea la necesidad de optimizar el sistema de recursos mediante una coordinación más estrecha entre los diferentes

registros, que permita un mayor intercambio de información en base a la interconexión y la interoperabilidad.

La interconexión tendría que facilitar el intercambio de información entre los órganos u organismos encargados del cumplimiento del deber de información, por ejemplo, respecto a los cargos o trabajadores públicos que ocupen dos cargos y que, por lo tanto, estén obligados a informar sobre sus intereses, actividades o patrimonio en dos registros distintos.

La interconexión y la interoperabilidad también deberían plantearse entre los registros de intereses, actividades y patrimonio y otros registros administrativos o públicos en los que consten datos de interés a efectos de identificar conflictos de intereses (por ejemplo, registros de datos fiscales, Registro de la Propiedad o Registro Mercantil).

#### *b) La creación del Registro de Intereses de Cataluña*

La finalidad de la creación del Registro de Intereses de Cataluña sería mejorar la gestión de la información proporcionada por los cargos y trabajadores públicos sobre sus intereses, actividades y patrimonio.

Como punto de partida, hay que poner de relieve que, en países descentralizados, no es habitual que haya un único Registro de Intereses, actividades y patrimonio. Así, por ejemplo, en Canadá hay un registro gestionado por la Office of the Conflict of Interest and Ethics Commissioner, junto con los registros de las diversas regiones. Tampoco lo hay en Estados Unidos, donde tanto la Administración federal como la de los Estados gestionan un sistema propio de información de los cargos públicos de forma autónoma, sin que se prevea la interconexión. En Italia, el Decreto del presidente de la República, n.º 62, de 16 de abril de 2013, por el que se aprueba el Código de conducta de los trabajadores públicos, dispone el deber de comunicar los intereses financieros y los conflictos de intereses por escrito al responsable del órgano, pero tampoco se prevé la interconexión entre las declaraciones que se hagan en varias Administraciones Públicas.

En otros Estados con un modelo organizativo diferente sí que hay un único Registro de Intereses, actividades y patrimonio, en el que hay que inscribir los datos de todos los cargos y trabajadores públicos que tienen el deber de informar. Así, por ejemplo, en Francia, las declaraciones sobre el patrimonio de todos los electos y cargos públicos, independientemente de la Administración Pública donde desarrollen su actividad, las gestiona la Haute Autorité pour la transparence de la vie publique. En total

son más de 15.000 responsables públicos los que se hallan bajo el paraguas de este organismo.<sup>58</sup>

Como se ha indicado a lo largo del informe, en Cataluña hay más de un millar de registros de intereses, actividades y patrimonio, y no se prevé la interconexión ni la interoperabilidad. Tampoco se establece un sistema integrado de seguimiento o control del cumplimiento del deber de información, ni la difusión centralizada de la información de los cargos y trabajadores públicos.

Esta circunstancia también se producía en el pasado en relación con otros registros administrativos y, con el tiempo, se los ha ido integrando en un único registro y se ha atribuido su gestión a una única Administración Pública por motivos de eficacia, efectividad y eficiencia, y también para incrementar su transparencia. A continuación se exponen brevemente estos casos junto con los motivos que han llevado a la centralización y/o integración. Después se analiza la viabilidad de llevar a cabo un proceso de este tipo en el caso de los registros de intereses, actividades y patrimonio de las Administraciones Públicas catalanas.

#### 1) Análisis de algunas experiencias de integración de registros administrativos de diversas Administraciones Públicas

En los últimos años se han impulsado diferentes iniciativas con la finalidad de fortalecer el funcionamiento y la eficacia de diversos registros administrativos de las Administraciones Públicas catalanas. Entre otros aspectos, estas iniciativas se han caracterizado por llevar a cabo un proceso de integración de los registros administrativos existentes a la Administración de la Generalidad y los entes locales de Cataluña en un único registro gestionado por la Administración de la Generalidad. Estos procesos se han visto acompañados por el impulso del uso de los medios electrónicos en su funcionamiento.

El análisis de la regulación puede resultar interesante a efectos de valorar la viabilidad de crear un Registro de Intereses de Cataluña.

#### *i. El Registro de Grupos de Interés de Cataluña*

---

<sup>58</sup> Entre otros, los diputados y senadores; los diputados del Parlamento Europeo; los miembros del Consejo Superior de la Magistratura; los asesores del presidente de la República, de los ministros y de los presidentes de la Asamblea Nacional y del Senado; los miembros, directores y secretarios generales de las autoridades independientes; los cargos designados por el Consejo de Ministros; los presidentes y otros cargos de los consejos regionales; los presidentes y otros cargos de los consejos departamentales; los alcaldes y varios cargos de municipios de más de 20.000 habitantes y otros cargos locales y de los territorios de ultramar; los presidentes y directores generales de las empresas públicas estatales y de las sociedades con participación mayoritaria, y los funcionarios y militares cuando el nivel jerárquico o la naturaleza de sus funciones así lo justifique.

La Ley 19/2014 ha sido la pionera en el Estado español en la regulación de los grupos de interés al crear el Registro de Grupos de Interés «con el fin de dar conocimiento público de las personas que realizan la actividad de influencia o intermediación».<sup>59</sup>

El Registro de Grupos de Interés tiene como finalidad la inscripción y el control de las personas y las organizaciones que trabajan por cuenta propia y participan en la elaboración y la aplicación de las políticas públicas en defensa de intereses propios, de terceras personas o de organizaciones por medio de contactos con autoridades o de la participación en consultas oficiales en el marco de procedimientos normativos.<sup>60</sup>

El Registro de Grupos de Interés es público y debe incluir los datos relativos a las personas y organizaciones que actúan para influir y su organización, la información que suministren estas personas relativa a las actividades que llevan a cabo, su ámbito de interés y su financiación.

La Ley 19/2014 preveía que todas las entidades y organismos públicos de Cataluña tenían que crear un Registro de Intereses, lo que significaba la creación de más de dos mil registros en Cataluña.<sup>61</sup> En particular, esta obligación se extendía tanto a la Administración de la Generalidad de Cataluña y a los entes que integran la Administración local catalana como a los organismos, los entes públicos y las instituciones incluidos en la noción de *Administración Pública*.<sup>62</sup> La Ley 19/2014 solo preveía la posibilidad de que, pese a la responsabilidad y la obligación de cada ente de incorporar los datos en el Registro de grupos de interés, la Administración de la Generalidad de Cataluña podía llevar a cabo una gestión centralizada. En este sentido, el Decreto 171/2015, de 28 de julio, sobre el Registro de Grupos de Interés de la Administración de la Generalidad y de su sector público, disponía que este registro pudiera efectuar la gestión centralizada de los registros de grupos de interés creados al amparo de la ley, cuando así se le encomendara expresamente.

No obstante, este modelo evidenció desde el principio grandes limitaciones. Una muestra es que dos años después de la aprobación de la ley, únicamente la Generalidad de Cataluña y cinco ayuntamientos catalanes habían creado su propio Registro de Grupos de Interés y un número alto de municipios manifestó la intención de cumplir la obligación de crear un registro mediante la opción de gestión centralizada por parte de la Administración de la Generalidad (Síndic de Greuges, 2016).

---

<sup>59</sup> Preámbulo de la Ley 19/2014, apartado quinto.

<sup>60</sup> Art. 45 y 47, Ley 19/2014.

<sup>61</sup> Art. 45, Ley 19/2014. Este artículo ha sido derogado por la disposición derogatoria del Decreto Ley 1/2017, de 14 de febrero, por el que se crea y se regula el Registro de Grupos de Interés de Cataluña.

<sup>62</sup> Artículo 2.f en relación con el artículo 3.1 de la Ley 19/2014.

Para dar respuesta a esta situación y facilitar el logro de los objetivos de la Ley 19/2014, de 29 de diciembre, el Decreto ley 1/2017, de 14 de febrero, creó el Registro de Grupos de Interés de Cataluña, que actúa como Registro de Grupos de Interés de la Administración de la Generalidad, de los entes locales y del resto de entidades y organismos públicos que, de acuerdo con la Ley 19/2014, tienen que crear un registro de grupos de interés.

A pesar del nuevo planteamiento que incorpora el Decreto ley 1/2017 y la creación del Registro de Grupos de Interés de Cataluña, su puesta en marcha no es óbice para que las entidades y los organismos obligados puedan crear su propio registro. En este sentido, el Decreto ley 1/2017 dispone que los entes locales y el resto de entidades sujetas a la Ley de transparencia pueden crear sus propios registros de grupos de interés, tal como ya preveía la Ley 19/2014.<sup>63</sup> Sin embargo, cuando una de estas entidades u organismos cree su registro de grupos de interés, este deberá ser accesible a través del Registro de Grupos de Interés de Cataluña. Para ello habrá que garantizar la interconexión y la integración de los registros, así como el reconocimiento recíproco de las inscripciones y actuaciones respectivas, de modo que no se exija más de una inscripción a cada grupo de interés, de acuerdo con los criterios de interoperabilidad que adopte el órgano responsable del Registro de Grupos de Interés de Cataluña.<sup>64</sup>

Hay un par de aspectos vinculados con el funcionamiento del Registro de Grupos de Interés de Cataluña que conviene destacar.

En primer lugar, el impacto que ha tenido el reconocimiento de un principio ético de los altos cargos en lo referente a sus relaciones con los grupos de interés y al cumplimiento de las obligaciones previstas en la Ley 19/2014, de 29 de diciembre. En efecto, con la aprobación del Acuerdo GOV/82/2016, de 21 de junio, por el que se aprueba el Código de conducta de los altos cargos y personal directivo de la Administración de la Generalidad y de las entidades de su sector público, y otras medidas en materia de transparencia, grupos de interés y ética pública, los grupos de interés se empezaron a inscribir mayoritariamente en el Registro de grupos de interés. El acuerdo mencionado dispone que «[L]os altos cargos y el personal directivo pueden mantener contactos con un grupo de interés cuando esté acreditada su inscripción en el

---

<sup>63</sup> Disposición adicional segunda, Decreto Ley 1/2017, de 14 de febrero.

<sup>64</sup> Disposición adicional segunda, Decreto Ley 1/2017, de 14 de febrero. Además, también se establece que «el Registro de Grupos de Interés de Cataluña tiene que prestar el apoyo que le requiera el Parlamento de Cataluña para garantizar el intercambio de información, el reconocimiento recíproco de actuaciones y la interoperabilidad registral con el Registro de Grupos de Interés del Parlamento» (disposición adicional primera, Decreto Ley 1/2017, de 14 de febrero).

Registro de Grupos de Interés o, subsidiariamente, si el grupo de interés acredita que ha formalizado la solicitud de inscripción».

En segundo lugar, el uso de los medios electrónicos en la gestión de la inscripción. El Registro de Grupos de Interés de Cataluña es electrónico. Así, hay que hacer efectivos el envío y la gestión de solicitudes, declaraciones, escritos y comunicaciones entre el Registro y los grupos de interés a través de medios electrónicos, que deben utilizar la firma electrónica basada en un certificado reconocido.<sup>65</sup>

A pesar del interés de esta medida, el propio Síndic, en su informe de evaluación del cumplimiento de la Ley 19/2014, de 29 de diciembre, señalaba que «si bien tiene el efecto positivo de aligerar la carga de trabajo a los entes locales y facilitarles el cumplimiento —a ellos y a los propios grupos de interés—, habrá que prestar atención cuando se habilite para que no dificulte la finalidad misma del registro, en el sentido de poder visualizar y hacer el seguimiento de los procesos de interlocución e influencia con referencia a cada una de las administraciones y sus actuaciones» (Síndic de Greuges, 2016).

## *ii. El Registro de parejas estables de Cataluña*

El Registro de parejas estables es el registro donde se inscriben las uniones de dos personas, mayores de edad, que conviven en una comunidad de vida análoga a la matrimonial, si la convivencia dura más de dos años ininterrumpidos, tienen un hijo común o formalizan la relación en escritura pública. También se inscribe, si procede, su extinción con arreglo a lo previsto en el Código Civil.

En un primer momento varios municipios crearon un registro de parejas de hecho. No obstante, como constata el preámbulo del Decreto ley 3/2015, de 6 de octubre, de modificación de la Ley 25/2010, de 29 de julio, del libro segundo del Código Civil de Cataluña, relativa a la creación del Registro de Parejas Estables, «los registros de parejas estables que crearon las diferentes entidades locales, actualmente han dejado de funcionar por diversos motivos, sobre todo porque se ha hecho patente su falta de efectividad a la hora de la prueba, ya que, como no había ninguna conexión entre ellos, era imposible probar la no duplicidad de las inscripciones y otras irregularidades que se pudieran presentar».

De hecho, el propio Parlamento de Cataluña era consciente de esta circunstancia y en la Resolución 786/X, de 25 de septiembre de 2014, instó al gobierno a constituir un registro único de parejas de hecho, en el que se pudieran inscribir todas las parejas de

---

<sup>65</sup> Art. 9.1, 9.2 y 9.4, Decreto 171/2015, de 28 de julio.

personas residentes en Cataluña que lo desearan y que acreditaran el cumplimiento de las condiciones del libro segundo del Código Civil de Cataluña, relativo a la persona y la familia, y también la disolución de la pareja estable, con independencia del municipio donde vivieran. Además, el Parlamento de Cataluña invitaba al Departamento de Justicia a que, a la hora de establecer y regular el registro, lo hiciera con el acuerdo previo de las asociaciones de entes locales y, si procedía con la administración de justicia, para que se pudieran colocar delegaciones o ventanillas de acceso a la inscripción de la constitución o disolución de las parejas de hecho en la mayor parte de municipios de Cataluña, con la máxima homologación y simplificación de criterios aplicables y de los requisitos que hay que acreditar.

Para dar respuesta a este mandato, el Decreto ley 3/2015, de 6 de octubre, modificó el Código Civil de Cataluña y creó el Registro de parejas estables, en el que se inscriben, a efectos de publicidad, las escrituras públicas de constitución de las parejas estables, sus modificaciones y, si procede, su extinción.<sup>66</sup>

El funcionamiento y la organización de este registro ha sido desarrollado por la Orden JUS/44/2017, de 28 de marzo, por la que se aprueba el Reglamento del Registro de parejas estables de Cataluña. De su lectura se destaca que el procedimiento de inscripción se puede iniciar mediante una solicitud presentada de forma presencial o telemática. Para la solicitud telemática se dispone que deberá firmarse mediante un sistema de firma electrónica reconocida, salvo si se establece un sistema corporativo, de entre los sistemas admitidos por la Administración de la Generalidad de Cataluña.<sup>67</sup>

### *iii. El Registro público de contratos*

El Registro público de contratos es el registro donde se inscriben los datos básicos de los contratos adjudicados por las distintas Administraciones Públicas y entidades del sector público. La Ley 9/2017, de 8 de noviembre, de contratos del sector público (en adelante, LCSP) prevé que el Ministerio de Hacienda y Función Pública tiene que mantener el registro público de contratos, que constituye el sistema oficial central de información sobre la contratación pública en España. A tal efecto, los poderes adjudicadores tienen que comunicar al Registro de contratos de los sectores públicos los datos básicos de los contratos que hayan adjudicado, como la identidad del adjudicatario o el importe de adjudicación.<sup>68</sup>

Las comunicaciones de datos en el Registro de contratos de los sectores públicos deberán efectuarse por medios electrónicos. A través de estos medios se

---

<sup>66</sup> Disposición adicional decena, Ley 25/2010, de 29 de julio, del libro segundo del Código Civil de Cataluña, relativo a la persona y la familia.

<sup>67</sup> Art. 10, Orden JUS/44/2017.

<sup>68</sup> Art. 346, Ley 9/2017, de 8 de noviembre.

facilita que las Administraciones Públicas y la ciudadanía tengan acceso a los datos que no tengan carácter confidencial o no hayan sido publicadas previamente en el Portal de la Transparencia.

A pesar de que la LCSP dispone la creación de un único registro de contratos, también reconoce la posibilidad de que las Administraciones Públicas dispongan de un registro propio de contratos. En este caso, los distintos registros tienen que intercambiar los datos de acuerdo con las especificaciones y los requisitos que determine el Ministerio de Hacienda y Función Pública.

En Cataluña, el Decreto 376/1996, de 2 de diciembre creó el registro público de contratos dentro del Departamento de Economía y Conocimiento y bajo la dependencia de la Junta Consultiva de Contratación Administrativa. Según esta norma, en el Registro público de contratos deberán constar los contratos adjudicados por la Administración de la Generalidad, sus entidades autónomas y el resto de entidades de derecho público con personalidad jurídica propia vinculadas con, o dependientes de, la Administración de la Generalidad, así como las modificaciones, prórrogas o variaciones de plazos y extinción.

Posteriormente, la Orden ECO/47/2013, de 15 de marzo, reguló el funcionamiento del Registro público de contratos de la Generalidad de Cataluña. Esta orden prevé la posibilidad de cumplir las obligaciones de información de datos de los contratos públicos que adjudiquen las entidades de la Administración local catalana que así lo soliciten, y establece un régimen opcional para estas entidades.

Tras la entrada en vigor de esta orden, la Ley 19/2014, de 29 de diciembre, de transparencia, acceso a la información pública y buen gobierno, ha previsto la obligación de las administraciones locales de informar al Registro público de contratos de la Generalidad de Cataluña de los contratos formalizados.<sup>69</sup> Meses más tarde, la Ley 3/2015, de 11 de marzo, de medidas fiscales, financieras y administrativas, estableció que las entidades locales tenían que comunicar al Registro público de contratos de la Generalidad de Cataluña, para su inscripción en el mismo, los datos básicos de los contratos que adjudiquen y que estén sujetos a la legislación de contratos del sector público y también, si procede, las modificaciones, las prórrogas, las variaciones de plazos o de precios, el importe final y la extinción.<sup>70</sup>

En este sentido, la Orden ECO/294/2015, de 18 de septiembre ha modificado la Orden ECO/47/2013, de 15 de marzo, y ha previsto que «las entidades de la Administración local catalana y los entes, organismos o entidades de su sector público deben comunicar al Registro público de contratos de la Generalidad de Cataluña los

---

<sup>69</sup> Disposición adicional octava, Ley 19/2014, de 29 de diciembre.

<sup>70</sup> Disposición adicional segunda, Ley 3/2015, de 11 de marzo.

datos y los documentos de los contratos públicos que adjudiquen, incluyendo los contratos menores».<sup>71</sup> También se prevé que «la remisión de los datos relativos a los contratos se haga de forma manual, mediante la aplicación web del Registro público de contratos de la Generalidad de Cataluña, o de forma automatizada, con el servicio web publicado por el Registro, mediante interfaz, con los sistemas de información terceros».<sup>72</sup> Por último, la Orden ECO/294/2015, de 18 de septiembre regula el acceso a la información contractual que conste en el Registro. En particular, se dispone que «la ciudadanía puede acceder libremente a los datos del Registro público de contratos sin necesidad de identificación previa. Con este acceso se da a conocer la información relativa a los datos contractuales informados al Registro en la fecha de la búsqueda, por los respectivos órganos de contratación». Además también se prevé que se acceda a la información formulando una consulta mediante un buscador.<sup>73</sup>

Hay que destacar que el Registro público de contratos de la Generalidad de Cataluña exige informar de más datos que las que requiere el Registro de contratos del sector público estatal.

## 2) El Registro de Intereses de Cataluña

La creación del Registro de Intereses de Cataluña debería tener como finalidad mejorar la gestión de la información de los altos cargos sobre los intereses, la actividad y el patrimonio para prevenir los conflictos de intereses. En sintonía con lo que ha sucedido en el caso de los registros de grupos de interés, de parejas estables o de contratos, la creación de un Registro de Intereses de Cataluña que integrara los datos relativos a los intereses, las actividades y el patrimonio de los cargos y trabajadores de las Administraciones Públicas catalanas que tengan el deber de informar debería convertirse en un instrumento para garantizar su eficacia y efectividad y para incrementar su transparencia.

Así, los objetivos que se podrían alcanzar con la creación del Registro de Intereses serían los siguientes:

1. Unificar el régimen relativo al deber de informar. La creación de un único Registro de Intereses de los cargos públicos permitiría homogeneizar el contenido del deber de información, que tendría que basarse en un análisis de riesgos de conflicto de intereses conforme a las mejoras de la regulación que se han propuesto anteriormente.

---

<sup>71</sup> Art. 2, Orden ECO/294/2015, de 18 de septiembre.

<sup>72</sup> Art. 3, Orden ECO/294/2015, de 18 de septiembre.

<sup>73</sup> Art. 7, Orden ECO/294/2015, de 18 de septiembre.

2. Incrementar la transparencia de la información sobre los intereses, las actividades y el patrimonio. La integración de todos los datos relativos a los intereses, las actividades y el patrimonio de los cargos públicos en un único registro incrementaría la transparencia y permitiría que la ciudadanía pudiera conocer de forma más sencilla y accesible esta información en un único punto de acceso.
3. Mejorar el seguimiento y el control del cumplimiento del deber de información a efectos de prevenir los conflictos de intereses. La creación del Registro de Intereses de Cataluña permitiría hacer un seguimiento más eficaz y eficiente del cumplimiento del deber de información por parte de los cargos y trabajadores públicos. También facilitaría controlar la existencia de conflictos de intereses por la posibilidad de hacer un análisis más exhaustivo y completo de la información proporcionada. En última instancia, aseguraría que la información es analizada efectivamente, lo que daría respuesta a las carencias observadas actualmente.

Pese a los beneficios para la prevención de los conflictos de intereses en Cataluña que se podrían derivar de la creación del Registro de Intereses, antes hay que dar respuesta a dos cuestiones. En primer lugar, hay que analizar si es posible, desde el punto de vista de la distribución de competencias, la creación de un registro único para todas las Administraciones Públicas catalanas. En segundo lugar, hay que valorar a qué órgano u organismo se podría atribuir la responsabilidad de la gestión del registro y las potestades de seguimiento y control que le serían inherentes.

#### *i. Las competencias de la Generalidad de Cataluña para crear el Registro de Intereses de Cataluña*

Desde el punto de vista competencial, es evidente que la Generalidad de Cataluña puede crear un Registro de Intereses de Cataluña donde haya que inscribir todos los datos relativos a las actividades o al patrimonio de los cargos y trabajadores públicos de la Administración de la Generalidad en base a la competencia de organización de las instituciones de autogobierno que dispone el artículo 150 del Estatuto de Autonomía de Cataluña. De hecho, así lo ha hecho en el pasado al aprobar la Ley 13/2005, de 27 de diciembre, del régimen de incompatibilidades de los altos cargos al servicio de la Generalidad.

En cambio, la duda se plantea sobre la posibilidad de que la Generalidad de Cataluña pueda prever la integración en el Registro de Intereses de Cataluña de los registros de intereses, actividades y bienes patrimoniales de los entes locales catalanes,

en la medida en que esta previsión pueda afectar a la autonomía local y, por lo tanto, supere el ámbito de competencias autonómicas en la materia.

El impacto de la regulación de las medidas de prevención de los conflictos de intereses en la autonomía local ya se planteó en el momento de aprobar la Ley de la Oficina Antifraude de Cataluña.

En particular, el Consejo Consultivo de la Generalidad manifestó, en sus dictámenes, la preocupación de que la Oficina acabara asumiendo funciones o desarrollando actuaciones propias de otras instituciones, lo que podría dar lugar a considerarlas no conformes con el bloque de constitucionalidad.

Esto determinó que, en el caso de la administración local, las funciones de la Oficina Antifraude de Cataluña (OAC) fueran únicamente de examen, no de investigación e inspección, y se limitara a identificar las situaciones que presuntamente se pudieran considerar contrarias a la probidad o, en general, a los principios de actuación de las Administraciones Públicas. En ese caso debería ponerlo en conocimiento de la Administración local afectada a fin de que pusiera en marcha los mecanismos internos de control existentes para analizar estas irregularidades y, si procediera, tomar las medidas necesarias para hacer frente a la situación.

En particular, en el dictamen 274, de 18 de julio de 2006, el Consejo Consultivo recordaba que «los artículos 9.8 y 48 del Estatuto de Autonomía de Cataluña habilitarían, en principio, la creación de una entidad como la Oficina Antifraude de Cataluña, de control de la actividad financiera del sector público local, que tendría que respetar la distribución constitucional y estatutaria de competencias en materia de régimen local (art. 149.1.18, de la Constitución Española)», a pesar de que habría que respetar también la garantía institucional de la autonomía local que persigue proteger la participación efectiva de los entes locales en los asuntos que los afecten. Por eso, en vista de la jurisprudencia constitucional, el Consejo Consultivo afirmaba que era necesario «la preservación de una institución en términos reconocibles a la imagen que de esta institución tiene la conciencia social en cada tiempo y en cada lugar» siendo contrario a cualquier «ruptura clara y limpia con esta imagen comúnmente aceptada de la institución». En particular, el órgano consultivo reconocía, dada la jurisprudencia constitucional, entre otras, recogida en la Sentencia del Tribunal Constitucional (en adelante, STC) 4/1981 de 2 de febrero, que «podemos decir que la preservación de la autonomía local es incompatible con los controles de oportunidad sobre las decisiones de los entes locales, así como también con la sujeción a las instrucciones emanadas de otras administraciones en las materias en las que tienen competencia». En cambio, sería constitucional prever un control de legalidad siempre que «no se trata de un control genérico sobre potestades que no se entienden especificadas, que no sitúe a la

corporación local en una situación de subordinación jerárquica y que el parámetro de este control no ofrezca un margen de apreciación demasiado amplio», que «se tendrán que referir normalmente a supuestos en los que el ejercicio de las competencias de la entidad local incide en intereses generales concurrentes con los de aquellas» (sentencia 27/1987, de 27 de febrero, FJ 2, citando la STC 4/1981 FJ 3).

En vista del dictamen del Consejo Consultivo se introdujeron varias modificaciones en el proyecto de ley, que volvió a ser sometido al dictamen del órgano consultivo, que lo emitió el 5 de agosto de 2008 (dictamen 289). En este segundo dictamen, el Consejo Consultivo observa que el proyecto de ley de la Oficina Antifraude de Cataluña (en adelante, PLOAC) incluye específicamente que la Oficina debe actuar respetando el principio de autonomía local y que sus actuaciones lo son sin perjuicio de las que corresponden a los órganos necesarios o complementarios de los entes locales. Se prevé explícitamente un deber de colaboración entre la Oficina Antifraude y los órganos de los entes locales. Por lo tanto, el Consejo Consultivo considera que la regulación de las funciones de la Oficina Antifraude de Cataluña prevé «una amplia intervención de las entidades locales para que en el ejercicio de sus funciones de fiscalización y control interno de la gestión económica-financiera y presupuestaria, a instancia de la Oficina, investiguen e inspeccionen, por medio de los órganos correspondientes, los posibles casos de uso o destino irregulares de fondos públicos, y también las conductas opuestas a la probidad o contrarias a los principios de objetividad, eficacia y sumisión plena a la ley y al derecho. La única obligación que se establece en el PLOAC para la Administración local es la de informar la OAC del resultado de sus inspecciones e investigaciones». Por eso, concluye que «este régimen jurídico, que comporta un control concreto referido a supuestos en los cuales el ejercicio de competencias de las entidades locales incide en intereses generales concurrentes con los de la comunidad autónoma, no sitúa las administraciones locales en posición de subordinación o dependencia jerárquica respecto de la Oficina, y por lo tanto, no vulnera la autonomía local garantizada constitucionalmente».

A partir de aquí se podría concluir, a nuestro entender, que la Generalidad de Cataluña podría crear un Registro de Intereses de Cataluña donde se inscribieran las declaraciones de intereses, actividades y patrimonio de los cargos electos y el personal de los entes locales de Cataluña. Asimismo, ya se puede avanzar que la Oficina Antifraude de Cataluña, o el órgano u organismo a quien se atribuya esta función de acuerdo con el apartado siguiente, podría asumir la función de seguimiento y de control del cumplimiento del deber de información de los cargos electos y el personal de los entes locales de Cataluña. La concreción de estos dos aspectos debería hacerse con las salvaguardas que identificó el Consejo Consultivo y que se derivan de la

jurisprudencia del Tribunal Constitucional a efectos de garantizar el respeto por la autonomía local.

No obstante, sería oportuno matizar las conclusiones que se acaban de apuntar para garantizar el máximo respeto por la autonomía local.

En primer lugar, en lo que a la creación del Registro de Intereses de Cataluña respecta, se podría prever que, aunque se creara un registro único para todas las Administraciones Públicas catalanas, los ayuntamientos podrían igualmente continuar manteniendo su propio Registro de Intereses. En este caso, tendrían que garantizar la interconexión y la interoperabilidad de su registro con el Registro de Intereses de Cataluña. Hay que recordar que este es el modelo que se ha utilizado en el caso del Registro de Grupos de Interés de Cataluña. Como en este caso, la propuesta que se formula en este informe consistiría en sustituir «lo que hasta ahora era una obligación legal, la creación necesaria del registro, por una simple habilitación legal, de forma que todos estos entes y entidades pueden cumplir sus obligaciones legales en esta materia a través del Registro de Grupos de Interés de Cataluña o de un registro propio, siempre con la garantía del reconocimiento recíproco de actuaciones, del principio de inscripción única y de la interconexión y la interoperabilidad registral».<sup>74</sup>

En segundo lugar, respecto a la función de seguimiento y control que tendría que desempeñar el órgano responsable del Registro de Intereses de Cataluña, se podría prever que, cuando este órgano identifique el incumplimiento del deber de informar o alguna irregularidad, lo ponga en conocimiento del ayuntamiento en cuestión, que será el responsable de investigar la infracción y, si procede, sancionarla. En este sentido, no podemos ignorar que, en el caso de los entes locales, el colectivo más afectado es el de los electos y, como ya puso de manifiesto la STC 32/1981, de 28 de julio, cuando se trata de legislar sobre cuestiones que hacen referencia directa a la representatividad, a la composición y a la estructura de los órganos necesarios de gobierno y administración de las administraciones locales, se está afectando al núcleo de la autonomía local (FJ 7).

En este sentido, el Decreto Ley 1/2017, de 14 de febrero, por el que se crea y se regula el Registro de Grupos de Interés de Cataluña prevé que «[E]l Registro de Grupos de Interés de Cataluña está organizado y gestionado por la Administración de la Generalidad, que es la responsable de los actos de inscripción y de las otras actuaciones previstas legalmente, sin perjuicio de las potestades de seguimiento, fiscalización, control y sanción que puedan corresponder a cada una de las

---

<sup>74</sup> Preámbulo del Decreto Ley 1/2017, de 14 de febrero, por el que se crea y se regula el Registro de Grupos de Interés de Cataluña.

administraciones e instituciones mencionadas en el apartado primero» entre las que se hallan los entes locales.<sup>75</sup>

Pese a las conclusiones y las matizaciones anteriores, la propuesta que se formula debería superar un último escollo. En efecto, habría que poner en relación las conclusiones apuntadas con lo que prevé la Ley de bases del régimen local cuando establece que las declaraciones de bienes y actividades privadas que tienen que formular los miembros de las corporaciones locales antes de la toma de posesión y cuando se produzcan variaciones a lo largo del mandato «se inscribirán en un registro de intereses constituido en cada corporación».<sup>76</sup>

Precisamente, la obligación de los entes locales de constituir el registro de intereses que establece la LBRL impide que la Generalidad de Cataluña pueda prever la creación de un único Registro de Intereses de Cataluña, por lo que la integración de la información relativa a las actividades privadas y al patrimonio de los electos y de los cargos públicos locales debería hacerse a partir de la información que conste en los registros locales mencionados y no a través de la información que los electos declaren directamente al Registro de Intereses de Cataluña.

En consecuencia, como se desprende de la anterior, la posibilidad de crear un Registro de Intereses de Cataluña que centralice el ejercicio del deber de información por parte de todos los cargos y trabajadores públicos de Cataluña se ve bastante limitada, en virtud de lo que dispone el artículo 75.7 de la LBRL.

Esta conclusión no impide que la Generalidad de Cataluña prevea la integración de los registros de intereses, actividades y bienes patrimoniales de los entes locales en el Registro de Intereses de Cataluña. Tampoco que se atribuya al Registro de Intereses de Cataluña la gestión de los registros de intereses locales o que sean los entes locales quienes, a través de un convenio, atribuyan esta gestión al Registro de Intereses de Cataluña.

## *ii. El órgano u organismo responsable de la gestión del Registro de Intereses de Cataluña*

La gestión de los registros de intereses, actividades y patrimonio se atribuye al departamento competente en materia de función pública en el caso de la Administración de la Generalidad y, por lo general, a la secretaría en el caso de los entes locales.<sup>77</sup>

En el supuesto de que finalmente se creara el Registro de Intereses de Cataluña habría que valorar cuál sería el órgano u organismo responsable de gestionarlo. Esta

---

<sup>75</sup> Artículo único. 3.

<sup>76</sup> Art. 75.7, LBRL.

<sup>77</sup> Art. 14.1 de la Ley 13/2005, de 27 de diciembre, del régimen de incompatibilidades de los altos cargos al servicio de la Generalidad.

valoración también debería hacerse, en general, respecto a la función de seguimiento y control.

Como punto de partida, hay que señalar la oportunidad de atribuir la gestión y el seguimiento y el control a órganos u organismos que tengan la máxima independencia posible respecto a los cargos y trabajadores públicos que tienen el deber de informar sobre sus intereses, actividades y patrimonio, para evitar, precisamente, conflictos de intereses a la hora de desempeñar estas funciones.

A nuestro entender, hay varias opciones para garantizar la máxima neutralidad e independencia en la gestión del deber de información y en el seguimiento y el control de su cumplimiento: que sea la Administración de la Generalidad de Cataluña, que sea el Parlamento de Cataluña o que sea un organismo de control (como la Oficina Antifraude de Cataluña, la Sindicatura de Cuentas o el Síndic de Greuges).

Respecto a la Administración de la Generalidad de Cataluña, si bien podría desarrollar esta función respecto a sus cargos y trabajadores públicos, genera algunas dudas sobre los cargos y trabajadores de los entes locales, no solamente desde el punto de vista jurídico, como ya se ha dicho, sino también desde el punto de vista político, por la sensibilidad de la información relativa a los intereses, actividades y patrimonio de los cargos y trabajadores locales.

Por lo que a la Sindicatura de Cuentas y al Síndic de Greuges se refiere, es evidente que podrían llevar a cabo el seguimiento y el control del cumplimiento del deber de información por parte de los cargos y trabajadores públicos en el marco de sus funciones de supervisión de las Administraciones Públicas catalanas y, en general, de sus atribuciones para realizar el control de situaciones de mala administración. Así se ha previsto, en cuanto a la Sindicatura de Cuentas, en el caso de Galicia y también se había pensado así en el proyecto de ley de Navarra. No obstante, se considera que no sería oportuno atribuirles la función relativa a la gestión del Registro de Intereses de Cataluña porque ninguno de los dos organismos tiene atribuidas funciones de gestión.

Además, hay que tener presente que en Cataluña hay un organismo que tiene específicamente atribuidas funciones relativas al control de los conflictos de intereses en las Administraciones Públicas catalanas: la Oficina Antifraude de Cataluña. A este respecto, hay que recordar que la finalidad de la Oficina Antifraude Cataluña es, entre otras, prevenir e investigar cualquier aprovechamiento irregular derivado de conductas que comporten conflicto de intereses.<sup>78</sup>

La atribución de las funciones relativas al deber de información a la Oficina Antifraude de Cataluña podría garantizar el cumplimiento de los objetivos identificados,

---

<sup>78</sup> Art. 1, Ley 14/2008, de 5 de noviembre.

por su naturaleza independiente y por su especialización que, entre otras, se concreta en la disponibilidad de recursos y de conocimientos en materia de prevención de conflictos de intereses. Por lo tanto, en vista de las conclusiones propuestas anteriormente, hay que considerar que la Oficina Antifraude de Cataluña tendría que ser la entidad responsable del Registro de Intereses de Cataluña tanto por su independencia como por las funciones que ya tiene atribuidas.

### C. La apertura de los datos relativos a los intereses, la actividad y el patrimonio de los cargos y trabajadores públicos

En los últimos años, se han ido destacando los beneficios de la apertura de datos como una estrategia anticorrupción que tiene un impacto significativo en la integridad pública (Haute Autorité pour la transparence de la vie publique, 2016, 8849).

La reutilización de los datos abiertos que difunden las Administraciones Públicas sobre los intereses, las actividades y el patrimonio de los cargos y trabajadores públicos tiene que tener un papel importante en la prevención de los conflictos de intereses y en la lucha contra la corrupción. Es una buena oportunidad para que la ciudadanía colabore en el análisis, el seguimiento y la supervisión de los posibles conflictos de intereses gracias a la reutilización de los datos públicos con el uso de medios electrónicos y a su difusión ulterior en formatos fácilmente comprensibles por la ciudadanía a través de internet. Y para ello hay que utilizar nuevas metodologías que, por medio del análisis de datos con las técnicas de minería de datos y de *big data*, sean capaces de detectar situaciones irregulares que puedan esconder casos de corrupción.

Los principios del G20 sobre datos abiertos contra la corrupción reconocen que los datos abiertos pueden contribuir a prevenir, detectar, investigar y reducir la corrupción. En efecto, el análisis de la gran cantidad de datos que se derivan de las declaraciones de intereses, actividades y patrimonio del conjunto de cargos y trabajadores públicos de las Administraciones Públicas catalanas pueden proporcionar un conocimiento que permita el seguimiento y el control de esta información y, si procede, la detección de conflictos de intereses que no se hayan identificado anteriormente con otros mecanismos.

Por ese motivo es importante que los datos se difundan en formatos abiertos que proporcionen acceso fácil y libre, y faciliten la reutilización, gracias al hecho que son fácilmente localizables, reutilizables y no están sometidas a restricciones técnicas o jurídicas que limiten o dificulten la reutilización (Cerrillo y Martínez, 2014b).

La apertura de los datos también puede beneficiar a las propias Administraciones Públicas, que pueden analizarlas para identificar conflictos de intereses particulares,

pero también ámbitos y situaciones en los que haya más riesgo de que se produzcan conflictos de intereses.

Igualmente, la apertura de datos puede contribuir a tener más proactividad y personalización respecto al cumplimiento del deber de informar. En efecto, parte de la información que deben declarar los cargos y trabajadores públicos ya está a disposición de las Administraciones Públicas. Por eso, reutilizando estos datos, surge la posibilidad de que la propia Administración Pública responsable del Registro de Intereses, actividades y bienes pueda incorporar esta información de forma proactiva en el registro, bien porque ya se encuentra en su poder, bien porque la obtiene mediante el intercambio electrónico de información entre Administraciones Públicas.

D. Las funciones de la Oficina Antifraude de Cataluña respecto al deber de informar de los cargos y trabajadores de las Administraciones Públicas catalanas

Un último aspecto que hay que tratar en relación con el proceso de optimización del sistema de registros de intereses, actividades y patrimonio de las Administraciones Públicas de Cataluña es el relativo a las funciones que debe asumir la Oficina Antifraude de Cataluña.

Estas medidas deben ser coherentes con las funciones que le atribuye actualmente la Ley 14/2008, de 5 de noviembre, de la Oficina Antifraude de Cataluña.

En primer lugar, la Oficina Antifraude de Cataluña podría ser el organismo responsable de la gestión del Registro de Intereses de Cataluña, en el que se integrara la información relativa a los cargos y trabajadores públicos de las Administraciones Públicas catalanas, de acuerdo con los criterios que se han expuesto en el epígrafe anterior.

En segundo lugar, la Oficina Antifraude de Cataluña tendría que ser el organismo encargado de identificar conflictos de intereses potenciales mediante el seguimiento y el control del deber de informar por parte de los cargos y trabajadores de las Administraciones Públicas catalanas.

En tercer lugar, la Oficina Antifraude de Cataluña también podría ser el organismo encargado de sancionar el incumplimiento del deber de información por parte de los cargos y trabajadores públicos. No obstante, en este sentido, se podría valorar la oportunidad de que en caso de que la Oficina Antifraude de Cataluña detectara el incumplimiento del deber de información por parte de un cargo o trabajador público local, en lugar de de incoar un procedimiento sancionador, lo pusiera en conocimiento del ayuntamiento en cuestión para que fuera este el que tramitara el procedimiento sancionador y, si procede, sancionara el cargo o trabajador infractor. Así, en sintonía con lo que se ha apuntado antes, habría más garantía de autonomía local.

### 7.3 *La regulación del Registro de Intereses de Cataluña*

En vista de las conclusiones y las propuestas de mejora que se han formulado en las páginas anteriores, a continuación se propone la concreción en la regulación vigente del deber de informar.<sup>79</sup>

#### A. La norma para regular las mejoras del deber de información

Como se ha puesto de manifiesto a lo largo de este informe, el deber de información de los cargos y trabajadores públicos de Cataluña se encuentra recogido en tres normas (Reglamento del Parlamento de Cataluña, Ley 13/2005 y LBRL). Además, hay que tener presente que la atribución de determinadas funciones sobre los registros de intereses, actividades y patrimonio a organismos como la Oficina Antifraude de Cataluña también puede afectar a su norma reguladora.

Por lo tanto, cualquier propuesta de mejora de la regulación vigente deberá tener en cuenta esta diversidad y, en particular, en qué medida las mejoras pueden afectar a estas normas.

En términos generales, hay que considerar que la reforma normativa en la que se concrete la mejora del sistema de registros de intereses, actividades y patrimonio tendría que incluirse en la norma reguladora del organismo encargado de desempeñar las funciones vinculadas al ejercicio del deber de información. Esta reforma debería ir acompañada de los cambios necesarios en otras normas para dar coherencia a todo el sistema.

#### B. La propuesta de regulación del Registro de Intereses de Cataluña

##### *a) Modificación de la Ley 14/2008, de 5 de noviembre, de la Oficina Antifraude de Cataluña*

###### 1) Adición al preámbulo de dos párrafos

Nuevos párrafos quinto y sexto:

«El análisis de la regulación del deber de informar sobre las actividades y el patrimonio de los cargos y trabajadores públicos y de su aplicación en las Administraciones Públicas catalanas ha permitido identificar numerosas limitaciones del deber de información de los cargos y trabajadores públicos, y de los registros de intereses, actividades y patrimonio, tanto en la propia regulación como en su aplicación, como mecanismo para prevenir los conflictos de intereses y la corrupción».

---

<sup>79</sup> En esta dirección se manifiesta el programa electoral de algún partido político para las elecciones del 21 de diciembre, como Ciudadanos.

«Para optimizar este mecanismo de prevención de los conflictos de intereses, la presente ley crea el Registro de Intereses de Cataluña, que integra el Registro de Actividades y el Registro de Bienes Patrimoniales y de Intereses de la Administración de la Generalidad, y los registros de intereses, actividades y bienes patrimoniales de los entes locales que se adhieran, y atribuye a la Oficina Antifraude de Cataluña su gestión y la verificación del cumplimiento del deber de información por parte de los cargos y trabajadores públicos que tienen la obligación de informar, de acuerdo con lo que dispone el ordenamiento jurídico».

## 2) Adición de un nuevo apartado en el artículo 3, Funciones generales

Se añade un nuevo apartado:

«La Oficina Antifraude de Cataluña tiene, con carácter general, las siguientes funciones:  
d) Velar por el cumplimiento de la normativa de prevención de los conflictos de intereses por parte de los cargos y trabajadores públicos mediante el análisis de riesgos y el asesoramiento, la formación y la información».

## 3) Adición de un nuevo apartado en el artículo 4, Funciones en el ámbito del sector público de la Generalidad

Se añaden cuatro apartados nuevos:

«1. La Oficina Antifraude de Cataluña, en el ámbito del sector público de la Generalidad, tiene específicamente las siguientes funciones:

c) Gestionar el Registro de Intereses de Cataluña.

d) Verificar el cumplimiento del deber de informar de los altos cargos de la Administración de la Generalidad previstos en el artículo 2 de la Ley 13/2005, de 27 de diciembre, del régimen de incompatibilidades de los altos cargos al servicio de la Generalidad.

e) Asesorar a los altos cargos de la Administración en el cumplimiento del deber de información previsto en el artículo 12 de la Ley 13/2005, de 27 de diciembre, del régimen de incompatibilidades de los altos cargos al servicio de la Generalidad.

f) Sancionar el incumplimiento del deber de información de acuerdo con lo que dispone el título V de la Ley 13/2005, de 27 de diciembre, del régimen de incompatibilidades de los altos cargos al servicio de la Generalidad».

## 4) Adición de un nuevo apartado en el artículo 6, Funciones en el ámbito del sector público de la Administración local

Se añaden un nuevo apartado y tres funciones:

«1. La Oficina Antifraude de Cataluña, en el ámbito del sector público de la Administración local, tiene específicamente las siguientes funciones:

c) Gestionar los registros de intereses de los entes locales mediante el Registro de Intereses de Cataluña, de acuerdo con lo que dispone el artículo 7 bis de la presente ley.

d) Asesorar a los cargos electos y los trabajadores públicos de la Administración local en el cumplimiento del deber de información previsto en el artículo 75 de la LBRL.

e) Verificar el cumplimiento del deber de informar de los altos cargos de la Administración de la Generalidad previstos en el artículo 2 de la Ley 13/2005, de 27 de diciembre, del régimen de incompatibilidades de los altos cargos al servicio de la Generalidad.

2. Si, en el ejercicio de sus funciones, la Oficina Antifraude de Cataluña tiene conocimiento de hechos que pueden constituir una infracción tipificada como muy grave o como grave relativa al deber de informar, puede instar al alcalde o al presidente de los entes locales o el pleno, en caso de altos cargos al servicio de la Administración local, a incoar el procedimiento sancionador».

5) Adición de los artículos 7 bis y 7 ter, «El Registro de Intereses de Cataluña»

Se añaden dos artículos nuevos:

«Artículo 7 bis. El Registro de Intereses de Cataluña

1. El Registro de Intereses de Cataluña integra el Registro de Actividades y el Registro de Bienes Patrimoniales y de Intereses de la Administración de la Generalidad y los registros de intereses, actividades y bienes patrimoniales de los entes locales que se adhieran.

2. Los entes que integran la Administración local en Cataluña se pueden adherir al Registro de Grupos de Interés de Cataluña mediante el acuerdo adoptado por el órgano competente.

3. El Registro de Intereses de Cataluña tiene naturaleza administrativa, es electrónico y público, de acuerdo con lo que dispone el artículo 7 ter.

4. El Registro de Intereses de Cataluña se adscribe a la Oficina Antifraude de Cataluña.

5. El Registro de Intereses de Cataluña se organiza en dos secciones relativas a las actividades y al patrimonio y los intereses. Las secciones del Registro de Intereses de Cataluña estarán interconectadas y deberán permitir conocer los datos relativos a cada entidad integrada en el registro.

6. La Oficina Antifraude de Cataluña debe promover que la información relativa a los cargos y trabajadores públicos que ya conste o esté en poder de las Administraciones Públicas se incorpore automáticamente al Registro de Intereses de Cataluña.

7. La Oficina Antifraude de Cataluña debe utilizar los medios electrónicos para verificar la calidad de la información inscrita en el Registro de Intereses de Cataluña, según los riesgos de conflictos de intereses existentes y para prevenir los conflictos de intereses en los que se puedan encontrar los cargos y trabajadores públicos.

#### Artículo 7 ter. La transparencia del Registro de Intereses de Cataluña

1. Los datos relativos a la actividad de los cargos y trabajadores públicos son públicos.

2. Los datos relativos al patrimonio y a los intereses de los cargos y trabajadores son públicos siempre que se omitan los datos referentes a la localización y se garantice la privacidad de los titulares.

3. Los datos del Registro de Intereses de Cataluña se difunden a través del Portal de la Transparencia de la Administración de la Generalidad.

4. El Portal de la Transparencia difunde la información relativa a las actividades y los bienes de los cargos y trabajadores de la Administración Pública en formato reutilizable e interoperable.

5. El Portal de la Transparencia debe organizar la información relativa a las actividades y los bienes de los cargos y trabajadores de la Administración Pública de forma que sea fácilmente consultable y localizable a partir de la entidad donde el cargo o trabajador público desarrolla su actividad.

6. La Oficina Antifraude de Cataluña debe elaborar periódicamente informes sobre los análisis que se hayan realizado a partir de los datos inscritos en el Registro de Intereses

de Cataluña y del cumplimiento del deber de información de los cargos y trabajadores públicos.

7. La Oficina Antifraude de Cataluña debe difundir los informes relativos a los conflictos de intereses que se deriven de los análisis realizados».

6) Adición de un apartado en el artículo 14, Deber de colaboración

Se añade un nuevo apartado y se reenumeran los siguientes:

«3. Los cargos públicos que tengan el deber de informar deben atender los requerimientos que les formule la Oficina Antifraude de Cataluña».

Adición de dos apartados en el artículo 15, Cooperación institucional y sociedad civil

Se añaden dos apartados nuevos:

«5. Los altos cargos, el personal de las Administraciones Públicas y los particulares que tengan conocimiento del incumplimiento del deber de informar sobre la actividad, el patrimonio o los intereses, con arreglo a lo que prevé el ordenamiento jurídico, deben ponerlo en conocimiento de la Oficina Antifraude de Cataluña.

6. La Oficina Antifraude de Cataluña debe adoptar las medidas necesarias para proteger, si procede, el anonimato, la confidencialidad o la intimidad de las personas a las que hace referencia el apartado anterior, así como su integridad laboral, profesional o personal».

7) Adición de la disposición final «Parlamento y otros organismos»

Se añade una nueva disposición final:

«La Oficina Antifraude de Cataluña debe colaborar con el Parlamento de Cataluña y prestarle el apoyo que este le pueda requerir para gestionar el Registro de Intereses de los diputados del Parlamento».

8) Adición de la disposición final «Colaboración con los entes locales»

«La Oficina Antifraude de Cataluña puede suscribir convenios con las asociaciones que representan los entes que integran la Administración local en Cataluña para facilitar la integración de sus registros de intereses en el Registro de Intereses de Cataluña».

9) Adición de la disposición final «Registro de los sectores públicos de la Generalidad de Cataluña»

«La Oficina Antifraude de Cataluña debe facilitar la información contenida en el Registro de Intereses de Cataluña que sea necesaria para cumplir los objetivos del Registro de los sectores públicos de la Generalidad de Cataluña».

*b) Modificación de la Ley 13/2005, de 27 de diciembre, del régimen de incompatibilidades de los altos cargos al servicio de la Generalidad*

1) Se modifica el artículo 12.b) de la Ley 13/2005, de 27 de diciembre

«b) Declaración patrimonial y de intereses: declaración de todos los bienes, derechos y obligaciones en los términos que se determine por reglamento, la cual debe referirse también a los bienes, derechos y obligaciones de los cónyuges o convivientes y de los demás familiares de primer grado. Deben adjuntarse copias de la última declaración tributaria del impuesto sobre la renta de las personas físicas y del impuesto extraordinario sobre el patrimonio que el declarante o la declarante haya presentado a la Administración Tributaria. Esta declaración debe contener como mínimo la siguiente información:

Primero. Los bienes, derechos y obligaciones patrimoniales.

Segundo. Los valores o activos financieros negociables.

Tercero. Las participaciones societarias y el objeto social de las sociedades participadas.

Cuarto. El objeto social de las sociedades de todo tipo en las que tengan intereses.

Quinto. La relación de obsequios, regalos y otros beneficios que hayan obtenido.

c) Declaración complementaria: declaración en la que se hacen constar los cónyuges o convivientes y los demás familiares hasta el segundo grado de consanguinidad o afinidad que ocupan puestos a la Administración de la Generalidad o a las entidades a que se refiere el artículo 2. La declaración complementaria debe ampliarse a otras personas con quienes el alto cargo tenga relación de afectividad, parentesco o vinculación personal o profesional de acuerdo con el análisis de riesgos que se efectúe».

2) Se suprimen los apartados 1, 2, 4 y 5 del artículo 14 de la Ley 13/2005, de 27 de diciembre, se añade el apartado siguiente y se renumera el resto:

«1. Las declaraciones de actividades y patrimonial y de intereses, junto con la documentación que se adjunte a las mismas, deben inscribirse en el Registro de Intereses de Cataluña.

2. La Administración de la Generalidad debe transmitir a la Oficina Antifraude de Cataluña la información de los altos cargos que esté en su poder y que deba integrarse en el Registro de Intereses de Cataluña».

3) Se modifica el artículo 17.1 de la Ley 13/2005, de 27 de diciembre

«1. Es infracción leve, a los efectos de la presente ley, la no-declaración de actividades o de bienes patrimoniales e intereses en los registros correspondientes y en los plazos legalmente establecidos si se enmienda en el plazo de quince días a contar del requerimiento administrativo formulado a tal efecto y los errores en los datos declarados.

2. Son infracciones graves a los efectos de la presente ley:

[...]

d) La no realización de la declaración complementaria por las personas que corresponda de acuerdo con el análisis de riesgos realizada y comunicada al alto cargo».

*c) Modificación del Decreto legislativo 2/2003, de 28 de abril, por el que se aprueba el Texto refundido de la Ley municipal y de régimen local de Cataluña*

Adición de una nueva disposición final

«Los entes locales pueden gestionar el Registro de Intereses, Actividades y Bienes Patrimoniales a través del Registro de Intereses de Cataluña. A tal efecto deben adoptar el acuerdo de adhesión mediante el órgano competente o la adhesión al convenio suscrito entre las asociaciones que representan los entes que integran la Administración local en Cataluña y la Oficina Antifraude de Cataluña».

## 8. Conclusiones

- I. El deber de informar sobre los intereses, la actividad y el patrimonio es uno de los mecanismos principales para la prevención de los conflictos de intereses que impulsan las Administraciones Públicas de un gran número de países. Este deber de información se concreta en la declaración por parte de un cargo o trabajador público de la información relativa a sus intereses, actividades, patrimonio o regalos y otras ventajas recibidas con el fin de poder identificar si se produce ninguna situación que potencialmente, aparentemente o de manera efectiva pueda implicar la existencia de un conflicto de intereses o esconder un caso de corrupción.
- II. El deber de informar es el instrumento que permite identificar y conocer la posible existencia de un conflicto de intereses que afecte a la persona interesada gracias al análisis de la información facilitada y, por lo tanto, no es una finalidad por sí mismo. También permite identificar casos de enriquecimiento ilícito de cargos o trabajadores públicos. Por eso, tan importante es que el cargo público facilite los datos relativos a sus intereses, actividades, o patrimonio como que estos datos sean analizados para identificar posibles conflictos de intereses o evidencias de casos de corrupción.
- III. El deber de informar sobre los intereses, la actividad y el patrimonio afecta a un alto número de cargos y trabajadores públicos, que varía según el país. Para determinar el alcance subjetivo del deber de información, más allá de una decisión general basada estrictamente en la posición institucional del cargo o trabajador público, es aconsejable realizar un análisis de los riesgos de conflicto de interés que puede suponer la posición que ocupa aquella persona. Además de a las personas que ocupan un cargo o desarrollan su actividad a la Administración Pública, a menudo se plantea la oportunidad de extender el deber de informar a personas de su círculo familiar o cercano.
- IV. El uso de los medios electrónicos puede tener un impacto positivo en el cumplimiento del deber de información y en la gestión y difusión de la información sobre los intereses, actividades y patrimonio de los cargos y trabajadores públicos. Ya hay experiencias en algunos países tanto para facilitar la declaración y, por lo tanto, el cumplimiento del deber de informar como para facilitar la gestión de la información. El uso de los medios electrónicos también debe permitir un acceso inmediato a la información y, en consecuencia, más transparencia.
- V. El seguimiento adecuado del cumplimiento del deber de información es un aspecto clave para garantizar la prevención de los conflictos de intereses. La gestión y el seguimiento se puede atribuir al órgano responsable de la función pública, pero también a un organismo independiente. En cualquier caso, hay que garantizar su

neutralidad e imparcialidad, por lo que es oportuno dotarlo de autonomía o independencia y de los recursos suficientes.

- VI. La ciudadanía tiene un papel significativo en el análisis de la información aportada por los cargos y trabajadores públicos, por lo que es fundamental que el deber de información vaya convenientemente acompañado de transparencia, siempre que se protejan el derecho a la propia imagen, el derecho al honor o el derecho a la protección de los datos personales o, incluso en determinadas circunstancias, la seguridad de los cargos públicos.
- VII. El incumplimiento del deber de información debe comportar varias consecuencias, como las sanciones (no-declaración de información, declaración tardía de información, declaración incompleta o información culposamente falsa o dolosa). En ciertas ocasiones, también determina la imposibilidad de tomar posesión del cargo.
- VIII. En Cataluña conviven tres regulaciones del deber de información sobre los intereses, las actividades y el patrimonio vigentes en diversas instituciones y Administraciones Públicas: la regulación del deber de información de los diputados y las diputadas del Parlamento de Cataluña; la regulación del deber de información de los altos cargos de la Administración de la Generalidad de Cataluña, y la regulación de los registros de intereses, actividades y bienes patrimoniales en el ámbito local. Estas normas siguen a grandes rasgos el régimen vigente a la Administración General del Estado.
- IX. Casi todos los altos cargos de la Administración de la Generalidad cumplen el deber de informar, mientras que los electos locales a menudo cumplen solo el deber de presentar las declaraciones de actividades y de patrimonio al inicio del mandato y no en el momento de cesar en el cargo.
- X. En cuanto a la transparencia de la información inscrita en los registros de intereses, actividades y bienes, en el caso de la Administración de la Generalidad, en 2016 el Portal de la Transparencia ya difundía la información relativa a las declaraciones de patrimonio y de actividades de todos los cargos y por lo tanto es cumplía al 100 % lo que prevé la Ley 19/2014, de 29 de diciembre. No obstante, la situación de la Administración local es muy diferente, puesto que se observa más cumplimiento de la obligación de difundir las declaraciones de actividades y de bienes patrimoniales a través del Portal de la Transparencia en los municipios más grandes que en los más pequeños.
- XI. El análisis de la regulación del deber de informar sobre las actividades y el patrimonio y de su aplicación por parte de las Administraciones Públicas catalanas, así como las experiencias comparadas, permiten identificar numerosas limitaciones del deber de información de los cargos y trabajadores públicos y de los registros de intereses,

actividades y patrimonio, tanto en la propia regulación como en su aplicación, como mecanismo para prevenir conflictos de intereses y la corrupción.

- XII. La optimización del sistema de registros de intereses, actividades y patrimonio debe regirse por unos principios que tienen que permitir alcanzar mejor los objetivos del deber de información de los cargos y trabajadores públicos relativos a la prevención de los conflictos de intereses y la lucha contra la corrupción. Estos principios deben garantizar que se disponga de toda la información relativa a los cargos y trabajadores públicos, que esta información sea conocida por todas las personas que puedan detectar conflictos de intereses y casos de corrupción, y que esta información pueda ser efectivamente analizada con esta finalidad.
- XIII. El principio de calidad de la información persigue que la información que faciliten los cargos y trabajadores públicos sea de calidad, es decir, veraz, completa y actualizada. La veracidad, la completitud y la actualización de la información también se tienen que garantizar cuando los registros de intereses, actividades y patrimonio difunden la información. Para garantizar la calidad de la información pueden adoptarse varios mecanismos, como definir de manera detallada las características que deberá tener la información que debe proporcionar el cargo o trabajador público; prever la obligación de firmar una declaración en la que se manifieste que la información sobre los intereses, las actividades y el patrimonio es de calidad; definir adecuadamente las características con que el órgano responsable del registro difundirá la información; establecer un régimen sancionador para dar respuesta a la falta de calidad de la información declarada por omisiones o falsedades, involuntarias o dolosas, o diseñar los mecanismos de control de la calidad de la información.
- XIV. El principio de transparencia persigue garantizar el conocimiento de la información relativa a los intereses, las actividades y el patrimonio de los cargos y trabajadores públicos. Este principio exige que la información que conste en los registros de intereses, actividades y bienes pueda ser conocida. Pese a la necesidad de mejorar la transparencia de los registros de intereses, actividades y patrimonio, hay que considerar que el nivel de transparencia no tiene que ser siempre el mismo. A veces la transparencia deberá limitarse para proteger derechos o intereses de los cargos y trabajadores públicos o intereses públicos de la propia Administración Pública.
- XV. El principio de apertura persigue difundir la información relativa a los intereses, las actividades y el patrimonio de los cargos y trabajadores públicos en formatos abiertos que faciliten su reutilización para que la ciudadanía pueda colaborar en la detección de posibles conflictos de intereses o casos de corrupción. Mediante la reutilización se puede mejorar la difusión, la comprensión y el análisis de la información para identificar posibles conflictos de intereses o casos de corrupción.

- XVI. El control persigue garantizar y verificar el cumplimiento de los principios y los valores que guían la actividad de los cargos y trabajadores públicos. El control deberá permitir la emisión de una declaración de juicio sobre el cumplimiento o no por parte de los cargos y trabajadores públicos de la normativa relativa a la prevención de los conflictos de intereses y, si procede, de los principios éticos y de conducta que deben guiar su actividad.
- XVII. En la actualidad la legislación vigente dispone que cada Administración Pública debe disponer de un Registro de Intereses propio. Pero no se prevé el intercambio de información entre registros. El intercambio de información entre varios órganos administrativos y organismos públicos podría simplificar significativamente las cargas que el cumplimiento del deber de informar genera al cargo público.
- XVIII. El cumplimiento adecuado del deber de información se basa en el conocimiento que tiene el cargo o trabajador público de sus obligaciones. Por eso, hay que garantizar la formación adecuada y la sensibilización respecto a la normativa relativa a los conflictos de intereses y, en particular, al alcance del deber de informar sobre los intereses, las actividades y el patrimonio.
- XIX. La optimización del deber de información y del sistema de registros de intereses, actividades y patrimonio implica la mejora de la regulación; la coordinación y, si procede, la integración de la gestión de los registros de intereses, actividades y patrimonio de los cargos y trabajadores públicos; la apertura de los datos relativos a los intereses, actividades y patrimonio de los cargos y trabajadores públicos por medio de su difusión en formatos reutilizables en un portal fácilmente accesible; y la atribución del control del cumplimiento del deber de informar de los cargos y trabajadores de las Administraciones Públicas catalanas y del análisis de los datos relativos a sus intereses, actividades y patrimonio para identificar y comunicar riesgos de conflictos de intereses o de casos de corrupción a un único órgano u organismo.
- XX. La mejora de la regulación del deber de los cargos y trabajadores públicos de informar sobre los intereses, la actividad y el patrimonio deberá concretarse en relación con el ámbito subjetivo del deber de informar, con el ámbito objetivo y con las consecuencias del incumplimiento a partir de un análisis de riesgos de conflicto de intereses.
- XXI. La coordinación del sistema de registros de intereses, actividades y patrimonio se podría concretar en la creación de un Registro de Intereses de Cataluña que tendría por finalidad mejorar la gestión de la información proporcionada por los cargos y trabajadores públicos sobre sus intereses, actividades y patrimonio.
- XXII. La obligación de los entes locales de constituir el Registro de Intereses que prevé la LBRL impide que la Generalidad de Cataluña pueda prever la creación de un único Registro de Intereses de Cataluña, por lo que la integración de la información relativa

a las actividades privadas y al patrimonio de los electos y de los cargos públicos locales se ve bastante limitada. La creación del Registro de Intereses de Cataluña debería hacerse mediante la integración de los registros de intereses, actividades y bienes patrimoniales de los entes locales en el Registro de Intereses de Cataluña o de la atribución al Registro de Intereses de Cataluña de la gestión de los registros de intereses locales.

- XXIII. La reutilización de los datos abiertos que difunden las Administraciones Públicas sobre los intereses, las actividades y el patrimonio de sus cargos y trabajadores públicos debe tener un papel importante en la prevención de los conflictos de intereses y en la lucha contra la corrupción. Es una buena oportunidad para que la ciudadanía colabore en el análisis, el seguimiento y la supervisión de los posibles conflictos de intereses gracias a la reutilización de los datos públicos con el uso de medios electrónicos y su difusión ulterior en formatos fácilmente comprensibles por la ciudadanía a través de internet.
- XXIV. La apertura de los datos también puede beneficiar las propias Administraciones Públicas, que pueden analizarlos para identificar conflictos de intereses particulares, pero también ámbitos y situaciones en las que haya más riesgo de que se produzcan conflictos de intereses. Además, la apertura de datos puede contribuir a tener más proactividad y personalización respecto al cumplimiento del deber de informar.
- XXV. La Oficina Antifraude de Cataluña debe asumir la función de gestión del Registro de Intereses de Cataluña y de identificación de los conflictos de intereses potenciales mediante la verificación y el control del cumplimiento del deber de información por parte de los cargos y trabajadores públicos de las Administraciones Públicas catalanas. La Oficina Antifraude de Cataluña también podría ser el órgano encargado de impulsar el procedimiento sancionador y, si procede, sancionar el incumplimiento del deber de información por parte de los cargos y trabajadores públicos garantizando la autonomía local.

## 9. Referencias bibliográficas

Banc Mundial (2012). *Public Office, Private Interests: Accountability through Income and Asset Disclosure*. Washington: International Bank for Reconstruction and Development / International Development Association of The World Bank.

Banc Mundial (2013). *Income and Asset Disclosure: Case Study Illustrations*.

Burdescu, R.; Reid, G. J.; Trapnell, S. E.; Barnes, D. W. (2010). «Income and Asset Disclosure Systems: Establishing Good Governance through Accountability». *Economic Premise* (n.º 17).

Cerrillo i Martínez, A. (2014). *El principio de integridad en la contratación pública. Mecanismos para la prevención de los conflictos de intereses y la lucha contra la corrupción*. Cizur Menor: Aranzadi-Thomson-Reuters.

Cerrillo i Martínez, A. (2017). «La oportunidad perdida en la prevención de los conflictos de intereses en la Administración General del Estado. Un breve análisis de la Ley 3/2015, de 30 de marzo». *Eunomía. Revista en Cultura de la Legalidad* (n.º 12). doi:doi.org/10.20318/eunomia.2017.3643

Coyle, S. L. (2002). «Physician–Industry Relations. Part 1: Individual Physicians». *Annals of Internal Medicine* (vol. 136, n.º 5, pág. 396-402).

Descalzo González, A. (2017). «El buen gobierno de los altos cargos». *Revista General de Derecho Administrativo* (n.º 44).

Djankov, S.; Porta, R. L.; Lopez-de-Silanes, F.; Shleifer, A. (2009). «Disclosure by politicians». *NBER Working Paper*, 14073.

Edmon, D.; Aleksandrov, S. (2012). *Rules and Experiences on Integrity Issues. A comparative study of rules, experiences and good practices on integrity issues focused mainly on conflict of interest prevention and assets declaration areas*.

García Mexía, P. (2001). *Los conflictos de intereses y la corrupción contemporánea*. Cizur Menor: Aranzadi.

Gokcekus, O.; Mukherjee, R. (2006). *Officials' Asset Declaration Laws: Do They Prevent Corruption?*

Haute Autorité pour la transparence de la vie publique. (2016). *Open data & intégrité publique. Les technologies numériques au service d'une démocratie exemplaire*. <<http://www.hatvp.fr/wordpress/wp-content/uploads/2016/12/Open-data-integrite-publique.pdf>>

Haute Autorité pour la transparence de la vie publique. (2017). *Guide du déclarant*. <<http://www.hatvp.fr/wordpress/wp-content/uploads/2017/02/Guide-du-declarant-Fevrier-2017.pdf>>

Hirsch, M. (2010). *Pour en finir avec les conflits d'intérêts*. Paris: Fayard / Pluriel.

Meseguer Yebra, J. (2007). *Régimen de conflictos de intereses e incompatibilidades de los miembros del gobierno y altos cargos de la administración: Estudio comparado de las normativas estatal, autonómica y local*. Barcelona: Bosch.

Messick, R. E. (2008). «Regulating conflict of interest: International experience with asset declaration and disclosure». *Managing Conflict of Interest: Frameworks, Tools, and Instruments for Preventing, Detecting, and Managing Conflict of Interest* (pág. 36-43).

Messick, R. E. (2009). *Income and assets declarations: Issues to consider in developing a disclosure regime*.

OCDE (2003). *Recommendation of the Council on OECD Guidelines for Managing Conflict of Interest in the Public Service*.

OCDE (2011). *Asset Declarations for Public Officials: A Tool to Prevent Corruption*.

OCDE; Banc Mundial (2014). *Good practices in asset disclosure systems in G20 countries*.

Oficina Antifrau de Catalunya (2016). *La gestió dels conflictes d'interès en el sector públic de Catalunya*.

Pérez Monguió, J. M.; Fernández Ramos, S. (2016). *El estatuto de los altos cargos*. Cizur Menor: Thomson / Reuters / Aranzadi.

Ponti, B. (2013). «Le modifiché all'art.53 del testo unico sul lavoro alle dipendenze della p.a. (art.1, commi 39-40 e 42-43)». En: B. G. Mattarella i M. Pelissero (eds.). *La*

*legge anticorruzione. Prevenzione e repressione della corruzione.* Torí: G. Giappichelli Editore.

Reed, Q. (2008). *Sitting on the Fence. Conflicts of Interest and how to regulate them.* Bergen.

Rossi, I.; Pop, L.; Berger, T. (2017). *Getting the Full Picture on Public Officials. A How-To Guide for Effective Financial Disclosure.*

<<https://star.worldbank.org/star/sites/star/files/getting-the-full-picture-on-public-officials-how-to-guide.pdf>>

Rossi, I.; Pop, L.; Clementucci, F.; Sawaqed, L. (2012). *Using Asset Disclosure for Identifying Politically Exposed Persons.*

<[http://siteresources.worldbank.org/FINANCIALSECTOR/Resources/Using\\_AD\\_for\\_EP\\_identification.pdf](http://siteresources.worldbank.org/FINANCIALSECTOR/Resources/Using_AD_for_EP_identification.pdf)>

Síndic de Greuges (2016). *Informe sobre transparència, accés a la informació pública i bon govern.*

<[http://www.sindic.cat/site/unitFiles/4163/Informe%20lei%20transparencia%20a%20Catalunya\\_cat\\_jul16.pdf](http://www.sindic.cat/site/unitFiles/4163/Informe%20lei%20transparencia%20a%20Catalunya_cat_jul16.pdf)>

Síndic de Greuges (2017). *Informe sobre transparència, accés a la informació pública i bon govern.*

<[http://www.sindic.cat/site/unitFiles/4163/Informe%20lei%20transparencia%20a%20Catalunya\\_cat\\_jul16.pdf](http://www.sindic.cat/site/unitFiles/4163/Informe%20lei%20transparencia%20a%20Catalunya_cat_jul16.pdf)>

Stolen Asset Recovery (StAR) Initiative. (2009). *Income and Asset Declarations: Tools and Trade-offs.*

Villoria Mendieta, M.; Jiménez, F. (2012). «La corrupción en España (2004-2010): datos, percepción y efectos». *Reis: Revista española de investigaciones sociológicas*, (n.º 138, pág. 109-134).