

# La información administrativa en el ámbito local. El caso del Ayuntamiento de Barcelona \*

Agustí Cerrillo i Martínez  
Alfredo Galán Galán

Sumario: I. INTRODUCCIÓN. II. MARCO GENERAL DE LA INFORMACIÓN ADMINISTRATIVA EN EL ÁMBITO LOCAL. 1. La legislación estatal básica sobre régimen jurídico de las Administraciones públicas. 2. La legislación estatal sobre régimen local. 2.1. La información administrativa en la Ley 7/1985, de 2 de abril, Reguladora de las Bases del Régimen Local. 2.2. La información administrativa en el Real Decreto 2568/1986, de 28 de noviembre, sobre Organización, Funcionamiento y Régimen Jurídico de las Entidades Locales. 3. La legislación autonómica catalana sobre régimen local. 4. Normas sectoriales de regulación de la información administrativa en el ámbito local. 4.1. Normas que regulan servicios públicos. 4.1.1. Sanidad. 4.1.2. Servicios sociales. 4.1.3. Educación. 4.2. Normas que regulan funciones administrativas. 4.2.1. Medio ambiente. 4.2.2. Urbanismo. 4.2.3. Consumo. III. LA INFORMACIÓN ADMINISTRATIVA EN EL MUNICIPIO DE BARCELONA. 1. La información administrativa en la Ley 22/1998, de 30 de diciembre, de la Carta Municipal de Barcelona. 1.1. Derecho a la información administrativa local. 1.2. Régimen jurídico de la información administrativa local. 1.3. El servicio municipal de información local. 1.4. Valoración de la regulación de la Carta Municipal sobre la información local. 2. La información administrativa en el Ayuntamiento de Barcelona. 2.1. El Servicio Barcelona Informació. 2.2. El Plan de Calidad de los Servicios Municipales del Ayuntamiento de Barcelona y la Carta de Servicios de los Servicios de Atención al Ciudadano. 2.2.1. El Plan de Calidad de los Servicios Municipales del Ayuntamiento de Barcelona. 2.2.2. La Carta de Servicios de los Servicios de Atención al Ciudadano. 2.3. El Programa Barcelona Ciudad Digital. IV. ALGUNAS CONSIDERACIONES FINALES SOBRE LA INFORMACIÓN ADMINISTRATIVA LOCAL. 1. Relación entre la calidad de la información administrativa y la calidad del servicio prestado. 2. Calidad de la información administrativa. 3. Importancia de los funcionarios encargados de realizar la actividad informativa: necesidad de una formación especializada. 4. Responsabilidad de la Administración por la actividad informativa. 5. Suministro de información administrativa a través de terceros. 6. Pago de un precio por la información administrativa.

## I. INTRODUCCIÓN

La sociedad de la información, en la que nos encontramos inmersos en la actualidad, ha permitido ampliar enormemente la información en po-

---

\* Este trabajo ha sido realizado en el marco del Proyecto de Investigación núm. PB97-0910, Programa Sectorial de Promoción General del Conocimiento, Ministerio de Educación y Cultura, que lleva por título «Un sistema policéntrico: pluralismo de Administraciones Públicas; Gobierno y Administración en el proceso de integración europea».

der de los ciudadanos y ha diversificado de forma importante, tanto cuantitativa como, especialmente, cualitativamente, los mecanismos de transmisión de la información. Todos estos avances producidos en la sociedad de la información han tenido importantes manifestaciones en el ámbito de las Administraciones públicas y, especialmente, en sus relaciones con los ciudadanos <sup>1</sup>.

La información de las Administraciones públicas a los ciudadanos es un factor clave para conseguir una mayor transparencia. Y esta transparencia, a su vez, tiene importantes consecuencias, puesto que, por un lado, permite incrementar la legitimidad democrática de las propias Administraciones <sup>2</sup> y, por otro, ayuda a que los ciudadanos se conviertan en participantes activos, y no únicamente reactivos, en los asuntos públicos. Finalmente, y como consecuencia de los puntos anteriores, la transparencia se erige en un mecanismo a través del cual se manifiesta el principio de responsabilidad (*accountability*) de los poderes públicos <sup>3</sup>.

En los últimos años, se ha ido avanzando de forma importante en el incremento de mecanismos de información de las Administraciones públicas a los ciudadanos <sup>4</sup>. Estos avances se han producido en diversos ámbitos. Existen avances de carácter técnico, por ejemplo, el desarrollo de Internet y, en general, de las tecnologías de la información y comunicación (TIC). También se han producido avances de carácter político, tanto a nivel nacional como internacional, que han ido guiando los avances producidos en otros ámbitos <sup>5</sup>. No menos relevantes son los avances de ca-

<sup>1</sup> Como punto de partida de estas consideraciones véase el *Libro Blanco de la Unión Europea «Crecimiento, competitividad y empleo: los cambios y caminos para entrar en el siglo XXI»*, publicado en 1993 y el *Informe Bangemann «Europa y la Sociedad global de la Información: recomendaciones al Consejo Europeo»*, de junio de 1994. Una muestra de la importancia de las nuevas tecnologías de la información y de su incidencia en las Administraciones públicas la encontramos en la Comunicación de la Comisión para el Consejo Europeo extraordinario de Lisboa (23 y 24 de marzo de 2000), gráficamente titulada «Europa. Una sociedad de la información para todos».

<sup>2</sup> Véase A. CERRILLO MARTÍNEZ, *La transparencia administrativa: Unión Europea y medio ambiente*, Tirant lo Blanch, Valencia, 1998, pp. 30 y ss.

<sup>3</sup> Véase en este sentido, PUMA-OCDE. *Information policy and democratic quality. Meeting of Senior Officials from Centres of Government on Information Policy and Democratic Quality* (Bern, 14-15 septiembre 1998), París, OCDE, 1998; R. HEEKS, «Information systems for public sector management», *Working Paper*, n.º 1, Manchester, Institute for Development Policy and Management, 1998; Comisión Europea. *La información del sector público: un recurso clave para Europa. Libro Verde sobre la información del sector público en la sociedad de la información*. COM (1998) 585.

<sup>4</sup> Véase PUMA-OCDE. *Information technology as an instrument of public management reform: a study of five OECD countries*, París, OCDE, 1998.

<sup>5</sup> Véanse, como ejemplo, los documentos citados en la siguiente nota o el libro verde de la Unión Europea en materia de información del sector público, cit.

rácter administrativo, desde el momento en que las propias Administraciones públicas han sentido la necesidad de adoptar nuevos mecanismos de relación con los ciudadanos <sup>6</sup>. Finalmente, igualmente importantes, aunque aún en una fase relativamente incipiente en nuestro país, como veremos a lo largo del estudio, son los avances jurídicos, que se han traducido en la plasmación, en diversos instrumentos jurídicos, de derechos y obligaciones en relación con la información administrativa <sup>7</sup>.

La información administrativa en España existe desde hace años. Ya la Ley de Procedimiento Administrativo de 1958 contenía en su articulado diversos preceptos en relación con dicha información. Ahora bien, la existencia de esta regulación no quiere decir que el modelo de información administrativa existente en los años sesenta y setenta fuese el óptimo desde el punto de vista de la transparencia y de la información administrativa. Dejando de lado las importantes limitaciones inherentes al régimen político existente en esas décadas, nunca se consiguió articular un mecanismo que permitiese una auténtica relación informativa entre la Administración pública y los ciudadanos <sup>8</sup>.

Con la llegada de la democracia, la aprobación de la Constitución y ante los retos de la necesaria modernización de las Administraciones públicas, que se plantearon especialmente durante los ochenta y principios de los noventa, la información administrativa ha ido ocupando un mayor protagonismo en la agenda pública <sup>9</sup>. Este mayor protagonismo se ha ido traduciendo en la adopción de diversas medidas, jurídicas y administrativas, acerca de los mecanismos de información administrativa.

Así pues, el panorama actual no es nada desalentador, a pesar de que aún es necesaria la realización de mayores reformas e innovaciones que

---

<sup>6</sup> Véase, en el caso italiano, *Rapporto tra il cittadino e l'Amministrazione Pubblica* (1999) (en: <http://www.funpub.it/comunicazione/index.html>); en Francia, el documento *La réforme de l'État* (1998) (en: <http://www.fonction-publique.gouv.fr/lareformedeletat/lareforme.htm>) y, en el Reino Unido, *Modernisation Government White Paper* (1999) (en: <http://www.cabinet-office.gov.uk/moderngov/1999/whitepaper/index.htm>) [consultas realizadas el 2 de enero de 2000].

<sup>7</sup> Por ejemplo, los artículos 35 y 37 LRJPAC, el Real Decreto 208/1996, de 9 de febrero, por el que se regulan los servicios de información administrativa y atención al ciudadano o la Ley 6/1997, de 14 de abril, de Organización y Funcionamiento de la Administración General del Estado.

<sup>8</sup> J. M. BAÑO LEÓN, «Los interesados y los derechos y deberes de los ciudadanos ante la Administración». En J. LEGUINA y M. SÁNCHEZ MORÓN, *La nueva Ley de régimen jurídico de las Administraciones públicas y del Procedimiento administrativo común*, Madrid, Tecnos, 1993, p. 90.

<sup>9</sup> Como ya hemos comentado, éste no es un fenómeno que se haya producido únicamente en España. En otros países de nuestro entorno (así, Gran Bretaña, Francia, Italia, Suecia, Alemania) también se ha producido, incluso con mayor preocupación y éxito que en nuestro país.

permitan perfilar las numerosas cuestiones pendientes respecto a las relaciones informativas de las Administraciones públicas con los ciudadanos. Se han hecho muchas cosas, pero no son todavía suficientes para poder concluir que, en la actualidad, los mecanismos de información administrativa permiten una satisfactoria transparencia y responsabilidad de los poderes públicos.

El incremento de los mecanismos de información administrativa ha tenido su reflejo en todos los ámbitos territoriales. Ahora bien, debemos destacar que el ámbito local es donde tradicionalmente han existido mayores relaciones entre los poderes públicos y los ciudadanos. Es por ello que hemos decidido centrar nuestro estudio en el régimen jurídico de la información administrativa en dicho ámbito. En particular, los importantes avances que, en esta materia, han tenido lugar en el Municipio de Barcelona nos han llevado a detener nuestro análisis en el modelo informativo de su Ayuntamiento.

## **II. MARCO GENERAL DE LA INFORMACIÓN ADMINISTRATIVA EN EL ÁMBITO LOCAL**

El marco general de la información administrativa en el ámbito local está formado por un conjunto disperso de normas. Por un lado, encontramos la legislación estatal básica sobre el régimen jurídico común de las Administraciones públicas. Como es bien sabido, estas disposiciones son de aplicación a todas las Administraciones existentes en España y, por lo tanto, lo serán también a las Administraciones locales, incluido, pues, el Municipio de Barcelona. En segundo término, la legislación sobre régimen local, tanto estatal como autonómica, en atención a la distribución constitucional de competencias, entre Estado y Comunidades Autónomas, establecida sobre dicha materia. Finalmente, existen otras normas dispersas por el ordenamiento jurídico que regulan la información administrativa en relación con diferentes sectores de intervención pública.

### **1. La legislación estatal básica sobre régimen jurídico de las Administraciones públicas**

La legislación que da título a este apartado, y que encuentra su fundamento jurídico en el artículo 149.1.18.º de la Constitución, se recoge en la Ley 30/1992, de 26 de noviembre, de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común (LRJPAC).

Centrándonos en aquella parte de la LRJPAC que ahora nos interesa, hemos de destacar que una de sus principales aportaciones es, precisamente, la relativa a la regulación de los derechos de los ciudadanos y, en particular, aquellos que se refieren a sus relaciones con las Administraciones públicas.

Las tendencias en la gestión pública existentes a inicios de los años noventa, junto con los numerosos programas de modernización administrativa que existían en otros tantos países europeos, propugnaron la incorporación y regulación de estas relaciones en la ley básica de régimen jurídico <sup>10</sup>.

Es por todos conocido que la ley en examen supera la tradicional nominación de «administrados», para reconocer a los «ciudadanos» todo un conjunto de derechos en sus relaciones con las Administraciones. En particular, el artículo 35 regula cuatro derechos que están referidos a la información administrativa a los ciudadanos <sup>11</sup>. Dichos derechos son los siguientes.

De entrada, el derecho a conocer, en cualquier momento, el estado de la tramitación de los procedimientos en los que tengan la condición de interesados, y obtener copias de documentos contenidos en ellos.

En segundo término, el derecho a identificar a las autoridades y al personal al servicio de la Administraciones públicas bajo cuya responsabilidad se tramiten los procedimientos.

En tercer lugar, el derecho a obtener información y orientación acerca de los requisitos jurídicos o técnicos que las disposiciones vigentes impongan a los proyectos, actuaciones o solicitudes que se propongan realizar.

Y, por último, el derecho a acceder a los archivos y registros administrativos.

De la mera lectura del listado anterior puede deducirse fácilmente que no todos estos derechos serán de aplicación a todos los ciudadanos, pues-

---

<sup>10</sup> Véase la Exposición de Motivos de la LRJPAC, en especial al afirmar que su título cuarto «contiene una trascendente formulación de los derechos de los ciudadanos en los procedimientos administrativos, además de los que les reconocen la Constitución y las leyes».

Igualmente OCDE. *La Administración al servicio del público*, Madrid: MAP (1991).

<sup>11</sup> Los tres primeros derechos ya estaban previstos en los artículos 33 y 62 Ley de Procedimiento Administrativo de 1958.

to que, en los dos primeros supuestos, los derechos en ellos previstos únicamente se reconocerán a los ciudadanos que tengan la condición de interesados en un determinado procedimiento administrativo. Por lo que se refiere al derecho de acceso a los archivos y registros, deberá analizarse cada caso. En cualquier modo, las consideraciones que conviene hacer, ya en este momento inicial, son las siguientes. De entrada, señalar la necesidad de diferenciar lo que es el derecho a la información, entendido en sentido estricto, de otras figuras afines. En primer término, debe separarse del derecho de acceso. Pero, en segundo lugar, no debe tampoco confundirse con el suministro de información particularizada a sólo aquellas personas que tengan la condición de interesados. De esto último se deriva, pues, que sólo cabe hablar de derecho a la información administrativa, en rigor, cuando su titularidad es reconocida al ciudadano con carácter general, sin especiales exigencias de legitimación. El fundamento de ese derecho, en consecuencia, no debe buscarse tanto en el artículo 105 de la Constitución como en el principio de transparencia administrativa. La última consideración, a los efectos del presente trabajo, es que nuestro análisis pretende centrarse, al menos principalmente, en el derecho a la información tal y como se ha expuesto, esto es, en la relación informativa que liga a la Administración con la generalidad de los ciudadanos.

Siguiendo con ese análisis, resultan de especial interés tres aspectos de la regulación que hace la LRJPAC de los derechos sobre información administrativa a los ciudadanos.

Por lo pronto, el artículo 35 LRJPAC está previendo auténticos derechos subjetivos<sup>12</sup>, lo que implica una obligación particular de facilitar información administrativa ante una solicitud en este sentido por parte de un ciudadano. Ahora bien, no podemos olvidar que la virtualidad de estos derechos estará directamente relacionada con la articulación de todo un conjunto de mecanismos necesarios para que puedan ser ejercidos y, por tanto, puedan ser efectivos. Esto implica que el derecho a obtener información administrativa tenga una segunda vertiente que se traduce en un

---

<sup>12</sup> A pesar de esta afirmación, debemos destacar que la doctrina no se ha mostrado unánime respecto a la misma, dando a los derechos del ciudadano del artículo 35 LRJPAC diversa naturaleza jurídica. También A. EMBID IRUJO, *El ciudadano y la Administración*, Madrid, MAP, 1993 (Administración General), pp. 62 y ss. En contra de esta consideración se manifiesta BAÑO LEÓN, al considerar que es difícil imaginar que estos derechos puedan hacerse valer mediante los mecanismos de reacción propios del derecho subjetivo [J. M. BAÑO LEÓN, «Los interesados y los derechos y deberes de los ciudadanos ante la Administración». En J. LEGUINA y M. SÁNCHEZ MORÓN, *La nueva Ley de régimen jurídico de las Administraciones públicas y del Procedimiento administrativo común*, Madrid, Tecnos, 1993, p. 90]. Igualmente, T. VADRÍ y J. PONCE, «La nueva posición de los ciudadanos en su relación con la Administración Pública». En: J. TORNOS I MAS, *Administración Pública y Procedimiento Administrativo*, Barcelona, Bosch, 1993, p. 127.

deber genérico de organizar los servicios competentes para facilitar la información a los ciudadanos.

En segundo lugar, se puede observar el diferente contenido de los derechos previstos en el artículo 35 LRPAC. Por un lado, observamos un primer tipo de derecho de información administrativa de carácter general, ejercitable por cualquier ciudadano sin necesidad de una legitimación especial<sup>13</sup>. Debemos reseñar, en relación con este primer tipo, su carácter de mínimo común denominador, ampliable, pues, por el legislador sectorial. Por otro lado, existe un segundo tipo de derecho de información administrativa particular cuyo titular debe tener una especial legitimación, en concreto, debe tener la condición de interesado<sup>14</sup>.

Finalmente, cabe observar que la LRJPAC no prevé los efectos de los derechos previstos en su artículo 35<sup>15</sup>. En principio, y a falta de regulación expresa, la información administrativa facilitada a los ciudadanos únicamente tendrá un valor meramente ilustrativo y, por tanto, no vinculante, esto es, su contenido no vinculará a la Administración pública<sup>16</sup>.

La regulación de los derechos de información administrativa contenida en la LRJPAC no viene a innovar significativamente el ordenamiento jurídico y deja planteadas numerosas dudas que deberán ser posteriormente despejadas por otras normas. Además, será necesario que cada Administración pública establezca su propio sistema organizativo para hacer frente a las demandas de información que se deriven del ejercicio de estos derechos.

---

<sup>13</sup> Nos referiríamos al derecho a la información sobre los requisitos jurídicos o técnicos en relación a proyectos, actuaciones o solicitudes e información sobre documentos que se encuentren en archivos y registros administrativos.

<sup>14</sup> Derecho a la información sobre el estado de la tramitación y sobre los documentos contenidos en los procedimientos y derecho a la identificación de autoridades y personal bajo cuya responsabilidad se tramite el procedimiento en cuestión.

<sup>15</sup> También lo ha observado FONT [T. FONT i LLOVET, «Examen específico del Proyecto de Ley del Estado sobre el Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas». En: AAVV. *Las relaciones entre las Administraciones Públicas y los ciudadanos*, Barcelona, Institut d'Estudis Autònomic, 1992, pp. 54-55].

<sup>16</sup> Cuestión diferente es la relativa a los daños causados por una información incorrecta. En tanto podamos incluir este supuesto bajo el ámbito de la responsabilidad administrativa (por funcionamiento anormal de los servicios públicos), habrá lugar a la indemnización por los daños causados.

## 2. La legislación estatal sobre régimen local

Tradicionalmente se ha considerado que la Administración local, en tanto que es la Administración más próxima a los ciudadanos, debía permitir y fomentar una mayor relación entre ella y los ciudadanos. La normativa sobre régimen local, en este sentido, regula numerosos supuestos que garantizan esta proximidad de la Administración local a los ciudadanos y, en particular, la información administrativa a los mismos.

Una manifestación de esta preocupación histórica de legislador local respecto a la materia informativa es el hecho de que la normativa sobre régimen local merece la calificación de pionera en dicho ámbito. En efecto, la primera regulación sistemática y con pretensiones de complitud de la actividad informativa de la Administración la encontramos, precisamente, en la normativa reguladora de la actuación de las Administraciones locales.

El régimen jurídico actual de la información administrativa, en el ámbito de la normativa estatal sobre régimen local, viene establecido en la Ley 7/1985, de 2 de abril, Reguladora de las Bases del Régimen Local (LBRL) y en el Real Decreto 2568/1986, de 28 de noviembre, sobre Organización, Funcionamiento y Régimen Jurídico de las Entidades Locales (ROF). Al análisis de sus disposiciones principales dedicaremos nuestras próximas reflexiones.

### 2.1. *La información administrativa en la Ley 7/1985, de 2 de abril, Reguladora de las Bases del Régimen Local*

Las disposiciones principales <sup>17</sup> sobre la actividad informativa local se contienen en el artículo 18.1.e) de la LBRL y en el capítulo cuarto de su título quinto, que lleva por rúbrica, precisamente, «Información y participación ciudadanas».

---

<sup>17</sup> Las disposiciones que se analizan en el texto pueden ser consideradas como las principales, pero no como las únicas. Otros preceptos contenidos en la LBRL, en efecto, inciden también en la materia informativa local. Sirvan como ejemplo sus artículos 55.c) y 77. El primero de ellos establece el deber de toda Administración de facilitar información al resto de Administraciones. En el marco de las relaciones interadministrativas, y en aras de la consecución de una efectiva coordinación y eficacia administrativas, el mencionado precepto legal impone a todas las Administraciones públicas, en sus relaciones recíprocas, el deber de «facilitar a las otras Administraciones la información sobre la propia gestión que sea relevante para el adecuado desarrollo por éstas de sus cometidos». Por su parte, el artículo 77 de la LBRL reconoce a los miembros de los Entes locales un derecho de información respecto a los órganos de su propia Entidad. En este sentido, esta disposición reconoce a tales sujetos el derecho a obtener «cuantos antecedentes, datos o informaciones obren en poder de los servicios de la Corporación y resulten precisos para el desarrollo de su función».

1. *Artículo 18.1.e) de la LBRL: derecho a la información local.* El primer apartado del artículo 18 de la LBRL contiene una enumeración de derechos y deberes de los vecinos. Entre ellos, y a los efectos que nos interesan, la letra e) reconoce el que podríamos denominar «derecho a la información local»<sup>18</sup>. Del examen de los caracteres de este derecho nos ocupamos a continuación.

Por lo pronto, de la simple lectura del precepto local en examen se deduce que posee un doble contenido. En efecto, el mencionado precepto reconoce a los vecinos, en primer término, el derecho «a ser informados». Asimismo, les reconoce el derecho a «dirigir solicitudes» a la Administración municipal. El primero de tales derechos, que no el segundo, se encuentra sometido al límite de la existencia de una «previa petición razonada».

El análisis del ámbito subjetivo del derecho a la información local se descompone en la doble labor de determinar los sujetos activo y pasivo del mismo. Por lo que se refiere al sujeto titular del derecho, del tenor literal de la ley se deriva que su titularidad se reconoce a los «vecinos»<sup>19</sup>. En consecuencia, la atribución de dicha titularidad no se realiza en favor de los «ciudadanos» en general, sino que únicamente alcanza a aquellos que posean la condición jurídica de vecino. El sujeto obligado, por otro lado, es la «Administración municipal»<sup>20</sup>. Por tanto, y si nos limitamos a este precepto, la obligación de suministrar la información no recae sobre todos los Entes locales, sino exclusivamente sobre los Municipios. Consiguientemente, el concepto de «vecino» debe identificarse con los propios de un Municipio.

El ámbito objetivo hace referencia al objeto del derecho, esto es, a la información que los vecinos tienen derecho a exigir y que la Administración municipal tiene la obligación de facilitar. En este sentido, el precepto legal en examen la limita a aquella que guarde relación con «todos los expedientes y documentación municipal».

<sup>18</sup> Artículo 18 LBRL: «1. Son derechos y deberes de los vecinos: (...) e) Ser informado, previa petición razonada, y dirigir solicitudes a la Administración municipal en relación a todos los expedientes y documentación municipal, de acuerdo con lo previsto en el artículo 105 de la Constitución.» El artículo 105 de la Constitución, del que hace mención expresa el precepto local transcrito, dispone que «la ley regulará» la audiencia de los ciudadanos y el acceso de los mismos a los archivos y registros administrativos. En la actualidad, hay que entender que la ley a la que se remite esta disposición constitucional es la LRJPAC.

<sup>19</sup> El apartado primero del artículo 18 de la LBRL comienza, precisamente, con las siguientes palabras: «Son derechos y deberes de los vecinos.»

<sup>20</sup> Ello se deriva del tenor literal del artículo 18.1.e) de la LBRL, precepto que, como ha quedado arriba transcrito, utiliza explícitamente dicha expresión.

Por último, la naturaleza jurídica de la figura subjetiva recogida en este precepto no debe plantear dudas. Estamos en presencia de un auténtico derecho subjetivo que la ley reconoce a los vecinos. En correspondencia, la ley está imponiendo a la Administración municipal la paralela obligación.

2. *Disposiciones del capítulo cuarto del título quinto de la LBRL.* Las cuestiones más relevantes contenidas en este capítulo, relativas siempre a la información administrativa local, pueden sistematizarse del modo siguiente: comienza el mencionado capítulo con una declaración básica o de principio, prosigue con una enumeración de mecanismos dirigidos a hacer efectivo el suministro de información y concluye con el establecimiento de dos vías de suministro de dicha información a los ciudadanos.

2.a. Declaración básica o de principio. El primer apartado del artículo 69 establece, con carácter general, el deber de todas las Administraciones locales de suministrar la más amplia información a los ciudadanos <sup>21</sup>. El examen de los caracteres de esta disposición nos conduce a unos resultados que contrastan con los obtenidos del análisis apenas realizado del derecho a la información local.

Desde la perspectiva subjetiva, queda claro que el sujeto titular de la obligación impuesta en este precepto legal son todas las Administraciones locales, y no únicamente la Administración municipal <sup>22</sup>. Todos los Entes locales, pues, tienen la obligación de suministrar la información que corresponda. El sujeto receptor de esta información lo es el «ciudadano» en general, no restringiéndose meramente a los «vecinos» <sup>23</sup>.

En lo que respecta al objeto de la obligación impuesta a los Entes locales, esto es, a la información que debe ser suministrada, la disposición se caracteriza por su gran amplitud. La Administración local debe suministrar, en efecto, «la más amplia información» y, añade, «sobre su actividad», expresión esta última que debe entenderse en el sentido de que la información debe alcanzar a la totalidad de la actividad que realice, al no introducirse ninguna restricción en el tenor literal del precepto <sup>24</sup>.

<sup>21</sup> Artículo 69.1 LBRL: «Las Corporaciones locales facilitarán la más amplia información sobre su actividad y la participación de todos los ciudadanos en la vida local.»

<sup>22</sup> Esta afirmación se deriva, como hemos visto, del tenor literal del propio artículo 69.1, al utilizar explícitamente la genérica expresión de «Corporaciones locales».

<sup>23</sup> A tal conclusión se llega, nuevamente, de la mera lectura del precepto en cuestión.

<sup>24</sup> A diferencia de lo que hace el artículo 18.1.e) de la LBRL que, como se recordará, limita la información a suministrar a aquella que guarde relación con «los expedientes y documentación municipal».

Finalmente, y por lo que se refiere a la naturaleza jurídica de la figura subjetiva recogida en la disposición legal en examen, no hay dificultad alguna en sostener que la ley está imponiendo un deber a los Entes locales. Más dudoso resulta, en cambio, poder establecer una correspondencia entre dicho deber y el derecho a la información que recoge el analizado artículo 18.1.e) de la misma LBRL <sup>25</sup>.

2.b. Mecanismos para hacer efectivo el suministro de información o, más en general, el principio de publicidad en el ámbito local <sup>26</sup>. Hecha la declaración básica o de principio vista, la ley procede a enumerar estos mecanismos.

El primero de ellos, recogido en el primer apartado del artículo 70, es el principio de publicidad de las sesiones del Pleno del Ente local. En su virtud, se dispone que las sesiones que celebre el Pleno son públicas, con las excepciones que expresamente se establecen en ese mismo precepto.

El segundo mecanismo, contenido en el segundo apartado del mismo artículo, es el principio de publicidad pero referido, en este caso, a las decisiones adoptadas por los Entes locales. De este modo, se establece la necesidad de dar publicidad a los acuerdos que adopten, en la medida en que deberán ser notificados o publicados en la forma prevista por la ley.

Por último, el tercero de sus apartados establece como mecanismo lo que, en realidad, constituye un doble derecho de los ciudadanos. Todos los ciudadanos, efectivamente, tienen derecho a obtener copias y certificaciones acreditativas de los acuerdos adoptados por el Ente local y sus antecedentes. Asimismo, tienen también el derecho a consultar los archivos y registros locales. Ambos derechos son reconocidos con los límites que el propio texto legal se encarga de establecer.

2.c. Vías de suministro de la información. El deber de la Administración local de suministrar información a los ciudadanos puede hacerse efectivo, a tenor de lo dispuesto en el artículo 72, de dos modos. El primero de ellos es el suministro de la información al ciudadano individual. El segundo, en cambio, consiste en facilitar dicha información a

<sup>25</sup> Esta dificultad deriva, como ha quedado comprobado, de la no coincidencia de sus respectivos ámbitos subjetivos y objetivos.

<sup>26</sup> Dejamos para otro momento el estudio de la relación existente entre las dos nociones apuntadas en el texto, esto es, entre la noción de «información administrativa» y de «publicidad en el ámbito administrativo». Sea suficiente, a los efectos del presente trabajo, entender que el suministro de información constituye un medio, pero no el único posible, para hacer efectivo el mencionado principio de publicidad.

las asociaciones de vecinos (a las «asociaciones para la defensa de los intereses generales o sectoriales de los vecinos», por utilizar la terminología de la ley). Estas asociaciones se erigen, así, en una suerte de entidades intermediarias entre el Ente local en cuestión y los ciudadanos: la información suministrada por el primero llega, gracias a su mediación, a los segundos.

2.2. *La información administrativa en el Real Decreto 2568/1986, de 28 de noviembre, sobre Organización, Funcionamiento y Régimen Jurídico de las Entidades Locales*

Las disposiciones principales del ROF sobre la función informativa local, dictadas en desarrollo de los preceptos de la LBRL, se contienen en su título séptimo, bajo la rúbrica de «Estatuto del vecino». El mencionado título contiene dos capítulos, el primero dedicado a los «Derechos y deberes de los vecinos» y el segundo a la «Información y participación ciudadana».

El capítulo primero se compone, en realidad, de un único artículo, el 226, en el que se determinan los derechos y deberes de los vecinos por la vía de remitirse a los que hayan establecido la LBRL y otras leyes<sup>27</sup>. En lo que ahora nos interesa, podemos entender, pues, incluido en este precepto el derecho a la información local establecido en el artículo 18.1.e) de la LBRL.

El capítulo segundo, por su parte, se ocupa de regular la información y participación ciudadanas en el ámbito local. En lo que se refiere concretamente a la información administrativa, el ROF se limita a reproducir y desarrollar los preceptos ya contenidos en la LBRL. No obstante, consideramos de interés destacar las dos siguientes cuestiones.

La primera de ellas es la regulación más detallada de las asociaciones de vecinos que establece el ROF. En la línea marcada por la LBRL, el reglamento también reconoce una doble vía de suministro de información a los ciudadanos: el suministro a los ciudadanos individualmente considerados y, en segundo término, la utilización de las mencionadas asociaciones como una especie de intermediarios en la transmisión de la información. Lo relevante, en este punto, es el hecho de que el reglamento en exa-

---

<sup>27</sup> Artículo 226 ROF: «Son derechos y deberes de los vecinos los reconocidos en la Ley 7/1985, de 2 de abril, y los establecidos en las Leyes.»

men se ha ocupado de establecer una regulación de este tipo de asociaciones mucho más detallada que la contenida en la ley <sup>28</sup>.

La segunda cuestión que estimamos particularmente relevante es el establecimiento de nuevos mecanismos para hacer efectivo el suministro de información o, más en general, el principio de publicidad en el ámbito local. En efecto, el ROF, además de los mecanismos ya previstos en la LBRL, prevé expresamente otros.

De entrada, el apartado primero del artículo 229 del reglamento en examen establece el principio de publicidad respecto a las convocatorias y órdenes del día de las sesiones del Pleno de los Entes locales. De este modo, se prescribe que dichas convocatorias y órdenes del día se harán públicas a través de determinados medios, a saber: la tramitación de las mismas a los medios de comunicación social de la comunidad y su publicación en el Tablón de Anuncios de la Entidad.

Los apartados segundo y tercero del artículo arriba indicado establecen, como segundo mecanismo, la publicidad resumida del contenido de las sesiones plenarias y de todos los acuerdos que adopte el Ente local. Esta publicidad se hará efectiva a través de los dos medios anteriormente apuntados y, además, mediante la edición, con una periodicidad mínima trimestral, de un Boletín informativo de la Entidad.

El último de los mecanismos, y que constituye la novedad más relevante introducida por el ROF, se establece en su artículo 230. En este precepto se prevé la existencia en cada Entidad local de una Oficina de Información que tendrá como objeto canalizar toda la información que dicho Ente tenga el deber de suministrar <sup>29</sup>.

### **3. La legislación autonómica catalana sobre régimen local**

La Generalidad de Cataluña, en ejercicio de sus competencias en materia de régimen local, ha dictado la correspondiente legislación autonómica sobre dicha materia. Ahora bien, en el seno de dicha legislación, es necesario distinguir la legislación catalana general sobre régimen local, es decir, aquella aplicable a todos los Entes locales ubicados en Cataluña, de aquella otra legislación especial también sobre régimen local, enten-

<sup>28</sup> En este sentido, pueden verse los artículos 228 y 232 a 236.

<sup>29</sup> El mencionado artículo 230 ROF no se limita únicamente a prever la existencia de estas Oficinas de Información, sino que, además, establece un conjunto de disposiciones relativas a su organización y funcionamiento.

diendo el calificativo de «especial» en el sentido de que sea aplicable únicamente a un Ente local en concreto. El primer tipo de legislación, pues, tiene como objeto establecer el régimen jurídico general o común a todos los Entes locales catalanes. El segundo, en cambio, tiene como finalidad el establecimiento de un régimen jurídico especial para un Ente en concreto, y, en este sentido, diferenciado del régimen común. El régimen especial excepciona, para ese caso determinado, la aplicación del régimen común.

La legislación autonómica catalana general sobre régimen local viene constituida por la Ley 8/1987, de 15 de abril, Municipal y de Régimen Local de Cataluña (LMRLC). La más importante manifestación de legislación autonómica catalana especial, por contra, viene constituida por la reciente Ley 22/1998, de 30 de diciembre, de la Carta Municipal de Barcelona, ley que, como su primer artículo se encarga ya de indicar, tiene como objeto establecer el régimen especial del Municipio de Barcelona, de modo que resulta únicamente aplicable a dicho Ente local. De las disposiciones de la Carta Municipal en materia informativa nos ocuparemos más adelante. Nos centraremos ahora, por tanto, en el examen de los preceptos contenidos en la LMRLC.

La LMRLC contiene toda una serie de disposiciones que afectan a la función informativa que deben desempeñar los Entes locales situados en el territorio de Cataluña. Como no podía ser de otro modo, las previsiones de esta ley siguen las líneas directrices marcadas, y ya analizadas, por los preceptos básicos de la LBRL.

Las disposiciones más relevantes en el ámbito que ahora nos interesa se localizan en su título XIV, agrupadas todas ellas bajo la rúbrica «De la información y la participación ciudadanas»<sup>30</sup>. De modo paralelo a lo dis-

---

<sup>30</sup> Evidentemente, y de modo paralelo a lo ya dicho en relación con la legislación estatal sobre régimen local, las disposiciones que se indicarán en el texto no son las únicas de esta extensa ley que afectan, siquiera en modo indirecto, a la materia de la información administrativa local. A título de ejemplo, dentro del título XIII, dedicado a las relaciones interadministrativas, el artículo 129 dispone que, en aras de la coordinación y la eficacia administrativas, la Administración de la Generalidad y los Entes locales deben adecuar su actuación al principio de información recíproca. Dentro de ese mismo título, el artículo siguiente contiene una serie de preceptos que inciden directamente en materia de información. De este modo, sus dos primeros apartados establecen un claro deber de información. En virtud del primero de ellos, los Entes locales tienen el deber de transmitir al Departamento de Gobernación una copia literal o, en su caso, un extracto de sus actos y acuerdos. En el segundo, y con la confesada finalidad de comprobar la efectividad de la aplicación de su legislación, se establece que la Administración de la Generalidad puede pedir a los Entes locales información concreta sobre su actividad. El mismo artículo se encarga de precisar que el deber de información expuesto puede ser cumplido mediante los servicios de informática. A dichos medios informáticos hace referencia, precisamente, el último de los apartados del artículo que estamos analizando. Se-

puesto en el apartado primero del artículo 69 de la LBRL, el también apartado primero del artículo 139 de la presente ley contiene la declaración básica en la materia, según la cual las Entidades locales deben facilitar la más amplia información sobre su actividad. Las consideraciones hechas en su momento pueden darse por reproducidas en este punto.

Dedicado el capítulo primero del mencionado título a la información a los ciudadanos, la ley dedica el segundo de ellos a la participación ciudadana y el tercero, específicamente, a las asociaciones de vecinos. Se cierra dicho título con un cuarto capítulo que tiene como objeto las consultas populares. Con carácter general, puede afirmarse que la regulación contenida en esta ley presenta muy pocas novedades con relación a la contenida en la legislación estatal sobre régimen local.

El núcleo de la regulación relativa a la información administrativa se encuentra, sin lugar a dudas, en el primero de los capítulos citados, compuesto, en realidad, por un único artículo, el 140. Comienza esta disciplina estableciendo el deber de la Corporación local de determinar los medios necesarios para dar publicidad a los acuerdos que adopte y a las convocatorias de aquellas sesiones que sean públicas, con el explicitado fundamento de garantizar el derecho de los ciudadanos a obtener la más amplia información sobre las actividades de los Entes locales.

El mismo artículo, en su apartado segundo, efectúa una enumeración de los derechos que corresponden a los vecinos. En primer término, el derecho a obtener copias y certificados acreditativos de los acuerdos adoptados y de sus antecedentes. No obstante, se condiciona el ejercicio de este derecho a que el solicitante acredite su condición de interesado en el procedimiento. Asimismo, se reconoce el derecho a consultar la docu-

---

gún su tenor literal, la Generalidad debe elaborar un plan de informática que estructure los medios necesarios para integrar la información local en toda Cataluña y, al mismo tiempo, promover una red de comunicaciones informáticas entre todas las Administraciones. Pero no es éste el único lugar donde la ley incide en materia de información administrativa. Así, en el marco de los derechos y deberes de los miembros de las Corporaciones locales, el artículo 149 se ocupa de reconocerles el derecho a obtener todas aquellas informaciones que estén en poder de la Corporación y que les sean necesarias para el desarrollo de sus funciones. Asimismo, y dentro del ámbito de la asistencia que debe prestar la Generalidad a los Entes locales y la cooperación con éstos, los artículos 168, 170 y 173 se encargan de subrayar la necesidad de tal asistencia y cooperación a los efectos de alcanzar una actuación conjunta, homogeneidad técnica, información recíproca y eliminación de disfuncionalidades. Por último, resulta interesante destacar la previsión contenida, en el ámbito de los servicios públicos, en el artículo 232, en virtud de la cual los Entes locales deben establecer las técnicas de participación de los usuarios en el desarrollo de los servicios públicos, siempre que las características o la naturaleza de éstos lo permita. Resulta innegable que tal participación es, simultáneamente, una vía igualmente idónea de obtención de información, tanto para los usuarios como para la entidad prestadora del servicio.

mentación, archivos y registros del Ente local. Exceptuado el caso de la documentación histórica, se condiciona el ejercicio de este derecho a que la documentación en cuestión tenga la condición de pública, o bien, a que se acredite un interés directo en el asunto. Por último, y de modo coherente con la anterior legislación analizada, la presente ley limita los derechos anteriores en todo aquello que afecte a la seguridad y defensa del Estado, la investigación de delitos o la intimidad de las personas.

Termina el artículo examinado con algunas disposiciones también relativas a la actividad de información administrativa local. De entrada, dispone que el procedimiento para ejercer el derecho de información se deberá regular mediante acuerdo del Pleno del Ente local. En todo caso, añade, la denegación deberá ser motivada y justificada de conformidad con los supuestos legalmente establecidos. Por otro lado, el mencionado artículo establece que las normas locales (ordenanzas y reglamentos locales) podrán ser consultadas en cualquier momento por todos los ciudadanos.

Aunque los capítulos segundo y tercero no versan directamente sobre la función de información administrativa, sí contienen, en cambio, algunas disposiciones que le afectan. Así, el artículo 141 dispone que las sesiones del Pleno y de los órganos de participación son públicas. Por su parte, el artículo 143 reconoce expresamente, como el primero de los derechos de las asociaciones de vecinos, el derecho a recibir información directa de los asuntos que sean de su interés. En la misma tónica de la LBRL, el legislador catalán ha potenciado el papel de las asociaciones de defensa de los intereses generales o sectoriales como canalizadoras de la información y participación ciudadanas.

#### **4. Normas sectoriales de regulación de la información administrativa en el ámbito municipal**

La información administrativa se encuentra prevista no únicamente en las normas generales reguladoras del régimen jurídico de las Administraciones públicas. Existen numerosas normas —cada vez más— que regulan sectores concretos de la actividad administrativa, en las que se prevén derechos y deberes en relación con la información administrativa. Como se podrá ir observando al hilo del comentario de algunos de estos supuestos, la información que las Administraciones locales faciliten a los ciudadanos en estos sectores es de vital importancia para la consecución de los objetivos propios de las diversas normas sectoriales.

Las normas sectoriales que regulan supuestos de información administrativa pueden ser agrupadas en función de su objeto general: la regulación de servicios públicos o la regulación de funciones administrativas. A continuación, pasamos a exponer, aunque sólo sea a nivel de esbozo, las más relevantes.

#### 4.1. Normas que regulan servicios públicos

##### 4.1.1. Sanidad

La Ley General de Sanidad regula el derecho a la protección de la salud y la intervención administrativa en ella <sup>31</sup>. Según esta ley, una de las consecuencias más importantes que se deriva de dicho derecho es el derecho a la prestación sanitaria pública y, directamente relacionados con él, se encuentran los derechos de información administrativa en el ámbito sanitario.

La información prevista en el ámbito sanitario puede ser clasificada en dos tipos. Por un lado, la información general sobre los servicios que presta la Administración pública sanitaria y sobre los derechos y deberes de los ciudadanos respecto a ella <sup>32</sup>. En segundo lugar, la información particular sobre intervenciones sanitarias <sup>33</sup> de la Administración pública <sup>34</sup>.

Todas estas disposiciones establecidas en la normativa básica estatal han sido desarrolladas por el legislador catalán a través de la Ley

<sup>31</sup> Ley 14/1986, de 25 de abril, General de Sanidad.

<sup>32</sup> El artículo 10 LGS establece que todos tienen derecho, respecto a las distintas Administraciones públicas sanitarias, a la información sobre los servicios sanitarios a que puede acceder y sobre los requisitos necesarios para su uso. El artículo 9 LGS prevé que «los poderes públicos deberán informar a los usuarios de los servicios del sistema sanitario público, o vinculados a él, de sus derechos y deberes». Estos preceptos han sido desarrollados por el Real Decreto 63/1995, de 20 de enero, de ordenación de las prestaciones sanitarias del Sistema Nacional de Salud, según el cual «los servicios de salud informarán a los ciudadanos de sus derechos y deberes, de las prestaciones y servicios del Sistema Nacional de Salud y de los requisitos necesarios para su uso, conforme a lo previsto en los artículos 9, 10.2 y 11 de la Ley General de Sanidad» (art. 6).

<sup>33</sup> El artículo 18.3 LGS establece que las Administraciones públicas, a través de sus servicios de salud y de los organismos competentes en cada caso, difundirán la información epidemiológica general y específica para fomentar el conocimiento detallado de los problemas de la salud. Igualmente se prevé en diversas normas la creación de campañas informativas sobre la salud, relacionadas directamente con la educación en materia higiénica y sanitaria.

<sup>34</sup> Tema diverso al derecho a la información, tal y como se entiende en el texto, es el relativo al denominado consentimiento informado. Sin detenernos en este punto, baste con señalar que mientras que en el primer caso la información se dirige a los ciudadanos en general, en el segundo la información tiene como destinatario a la concreta persona interesada.

15/1990, de 9 de julio, de ordenación sanitaria en Cataluña, en la que se prevén, entre otros aspectos, la intervención de la Administración municipal en el ámbito sanitario.

Así pues, podemos observar cómo la información administrativa a los ciudadanos en el ámbito sanitario no se configura únicamente como un deber de la Administración pública, sino que se establece como un derecho de los ciudadanos.

#### 4.1.2. Servicios sociales

En el ámbito de los servicios sociales también se han ido dictando diversos preceptos en los que se recogen supuestos de información administrativa a los ciudadanos.

En particular, la legislación catalana reguladora de los servicios sociales prevé que el sistema catalán de servicios sociales, en el que se integran los servicios sociales de carácter municipal, se orienta a promover la información de todos los ciudadanos <sup>35</sup> y, correlativamente, se establece con carácter general el deber de información administrativa en relación con los derechos en materia de servicios sociales <sup>36</sup> y el derecho a la información de los usuarios de dichos servicios <sup>37</sup>.

Observamos así que, nuevamente, en el ámbito de los servicios sociales, se reconoce el derecho de los ciudadanos a la información administrativa relativa a los servicios sociales que se prestan. Este derecho se vincula, asimismo, a la intervención y prestación de los servicios sociales por parte de las Administraciones públicas.

#### 4.1.3. Educación

En el ámbito educativo, sector de importante intervención local, la legislación básica también ha previsto la necesidad de que los centros edu-

---

<sup>35</sup> Ley 16/1996, de 27 de noviembre, por la que se regulan las actuaciones inspectoras y de contabilidad en materia de servicios sociales y modifica el Decreto Legislativo 17/1994, de 16 de noviembre, por el que se aprueba el texto refundido de las Leyes de 14 de julio de 1983, de Administración institucional de la sanidad y de la asistencia y los servicios sociales y 27 de diciembre de 1995, de servicios sociales (art. 4).

<sup>36</sup> Decreto Legislativo 17/1994, de 16 de noviembre, por el que se aprueba el texto refundido de las Leyes de 14 de julio de 1983, de Administración institucional de la sanidad y de la asistencia y los servicios sociales y 27 de diciembre de 1995, de servicios sociales (art. 34).

<sup>37</sup> Decreto 284/1996, de 23 de julio, de regulación del sistema catalán de servicios sociales (art. 5.a).

cativos faciliten información sobre su proyecto educativo a los ciudadanos. En particular, la Ley Orgánica de participación, la evaluación y el gobierno de los centros docentes <sup>38</sup> establece que «las Administraciones educativas establecerán el marco general y colaborarán con los centros para que éstos hagan público su proyecto educativo así como aquellos otros aspectos que puedan facilitar información sobre los centros y orientación a los alumnos y a sus padres o tutores, y favorecer, de esta forma, una mayor implicación del conjunto de la comunidad educativa».

## 4.2. Normas que regulan funciones administrativas

### 4.2.1. Medio ambiente

La Ley de acceso a la información en materia de medio ambiente dispone que «las Administraciones públicas publicarán información de carácter general sobre el estado del medio ambiente de forma periódica, que tendrá carácter anual en el caso de la Administración General del Estado <sup>39</sup>». Asimismo, esta ley contiene la regulación del derecho de acceso a la información sobre medio ambiente. En este caso, se está estableciendo un auténtico derecho subjetivo, mientras que en el supuesto que veníamos comentando únicamente se configura como un deber.

### 4.2.2. Urbanismo

La Ley del régimen del suelo y valoraciones prevé que la legislación urbanística garantizará la participación pública en los procesos de planeamiento y gestión, así como el derecho a la información de las entidades representativas de los intereses afectados por cada actuación y de los particulares <sup>40</sup>. Igualmente se establece que todo administrado tendrá derecho a que la Administración competente le informe por escrito del régimen y condiciones urbanísticas aplicables a una finca o ámbito determinado.

### 4.2.3. Consumo

La Ley General para la Defensa de los Consumidores y Usuarios incluye, entre los derechos básicos de los consumidores y usuarios, el de in-

<sup>38</sup> Ley Orgánica 9/1995, de 20 de noviembre, de participación, la evaluación y el gobierno de los centros docentes (art. 6).

<sup>39</sup> Ley 38/1995, de 12 de diciembre, de acceso a la información en materia de medio ambiente (art. 6).

<sup>40</sup> Ley 6/1998, de 13 de abril, del régimen del suelo y valoraciones (art. 6).

formación correcta sobre los diferentes productos o servicios <sup>41</sup>. Este derecho tiene numerosas manifestaciones, entre las que debemos destacar, a los efectos de nuestro estudio, la previsión que se hace en relación con la creación de oficinas y servicios de información al consumidor y usuario. A estas oficinas corresponderán las funciones de información, ayuda y orientación a los consumidores y usuarios para el adecuado ejercicio de sus derechos e indicación de direcciones y funciones de centros de interés para consumidores y servicios. Las oficinas de información pueden ser de titularidad pública o privada.

Además de los ámbitos de actuación administrativa a los que nos hemos referido, existen otros sectores en los que la normativa sectorial regula la información administrativa a los ciudadanos. En estos supuestos, nos encontramos ante servicios de información sobre actividades de interés general, no exclusivamente sobre actividades que realicen las Administraciones públicas, a pesar de que se encarguen ellas de facilitar esa información. En estos casos, la Administración pública está prestando un servicio de valor añadido que se escapa de sus típicos cometidos. Además, las Administraciones no tienen una obligación previa de facilitar dicha información. Éstos serían los casos, por ejemplo, de la información empresarial o la información a la juventud.

### **III. LA INFORMACIÓN ADMINISTRATIVA EN EL MUNICIPIO DE BARCELONA**

Visto el régimen jurídico de la información administrativa en el ámbito local, que con carácter general prevé la normativa básica sobre el régimen local y, en el ámbito de Cataluña, concreta sin prácticamente ninguna novedad la LMRLC, a continuación nos proponemos analizar el régimen jurídico de la información en el ámbito del Ayuntamiento de Barcelona.

Para llevar a cabo este análisis, nuestro estudio se centrará en dos aspectos. Por un lado, estudiaremos las previsiones que en esta materia ha realizado la Carta Municipal de Barcelona <sup>42</sup>. Por otro lado, veremos el modelo de información administrativa configurado y puesto en práctica por el Ayuntamiento de Barcelona.

<sup>41</sup> Ley 26/1984, de 19 de julio, General para la Defensa de los Consumidores y Usuarios (art. 2.1 y 14).

<sup>42</sup> Aprobada por la Ley 22/1998, de 30 de diciembre (*DOG*C, n.º 2801, de 8 de enero).

## 1. La información administrativa en la Ley 22/1998, de 30 de diciembre, de la Carta Municipal de Barcelona

La Carta Municipal de Barcelona es el instrumento a través del cual se quiere reforzar la autonomía de Barcelona, dotándola de diversos medios con las finalidades, entre otras, de conseguir una gestión administrativa eficaz, una descentralización más fuerte y, en definitiva, aproximar todavía más la Administración municipal barcelonesa a los ciudadanos.

En este sentido, la Carta Municipal se ocupa de desarrollar aspectos tan importantes como son la participación ciudadana en el ámbito municipal, la descentralización en distritos o, lo que nos interesa destacar en este punto, la información administrativa a disposición de los ciudadanos.

Las disposiciones principales sobre información administrativa se contienen en el capítulo tercero del título cuarto de la Carta, en concreto y fundamentalmente, en los artículos 39, 41 y 42. Al análisis de estas disposiciones dedicaremos los párrafos siguientes.

### 1.1. *Derecho a la información administrativa local*

La Carta Municipal de Barcelona, a diferencia de la legislación general sobre régimen local, tanto estatal como autonómica catalana, no contiene ningún precepto en el que se establezca una enumeración de derechos de los ciudadanos en sus relaciones con la Administración local, en este caso, con la Administración municipal barcelonesa. No obstante, estos derechos aparecen reconocidos a lo largo de todo el capítulo tercero arriba apuntado, capítulo que, precisamente, lleva por rúbrica «Derechos de los vecinos»<sup>43</sup>.

Entre estos derechos reconocidos a los ciudadanos se incluyen un conjunto de ellos relacionados con la información administrativa<sup>44</sup>. Estos derechos son los siguientes: derecho a ser informados de las actividades

<sup>43</sup> En este capítulo se contienen las disposiciones principales sobre información administrativa, pero no la totalidad de las que la Carta dedica a esta cuestión. A título de ejemplo, pueden verse los siguientes preceptos: el artículo 100, sobre movilidad; el artículo 103.3.g), respecto a la sanidad; el artículo 107.3.h), en materia de servicios sociales; y el artículo 113.2.f), en relación con la cultura.

<sup>44</sup> Nos centraremos, únicamente, en aquellos derechos que guardan una relación directa con el ámbito de la información administrativa. Junto a ellos, por supuesto, la Carta recoge también otros derechos que también guardan alguna relación con dicho ámbito, tales como el derecho de participación ciudadana (art. 30) o el derecho de petición (art. 40).

municipales; derecho de acceso a los archivos públicos <sup>45</sup>; derecho a utilizar todos los medios de información general que el Ayuntamiento establezca <sup>46</sup>; derecho a ser informados de los resultados de la gestión municipal <sup>47</sup>; y, por último, derecho a recibir información en materia medioambiental <sup>48</sup>.

Al examen de estos derechos dedicamos nuestras próximas reflexiones. En primer lugar, es necesario determinar su ámbito subjetivo, esto es, quiénes son los sujetos activo y pasivo de los mismos. No cabe duda de que el obligado es la Administración municipal: es el Ayuntamiento de Barcelona quien tiene la obligación de suministrar la información en los supuestos contemplados en la Carta. Más dificultades plantea, en cambio, la determinación del sujeto titular del derecho a la información. La Carta Municipal habla en algunos casos de «vecinos» <sup>49</sup> y, en otros, de «ciudadanos» <sup>50</sup>. A pesar de ello, consideramos que la distinción no debe comportar consecuencias jurídicas, en el sentido de entender más restringida la atribución de la titularidad del derecho en unos casos que en otros. Siguiendo la línea marcada por el propio título del artículo 35 de la LRJPAC, debe interpretarse que el titular de estos derechos son los «ciudadanos» en general. Tal conclusión viene avalada por el propio espíritu de la Carta, claramente favorable a que la Administración suministre la máxima información posible al máximo de sujetos posible <sup>51</sup>.

---

<sup>45</sup> No obstante, téngase en cuenta que, en rigor, son figuras diferentes el derecho de acceso y el derecho a la información administrativa.

<sup>46</sup> Estos tres primeros derechos se establecen en el primer apartado del artículo 39 de la Carta Municipal de Barcelona.

<sup>47</sup> Este cuarto derecho se recoge en el apartado tercero de ese mismo artículo 39 de la Carta.

<sup>48</sup> Recogido en el primer apartado del artículo 42 de la Carta.

<sup>49</sup> Utiliza esta expresión al establecer el derecho de información recogido en el apartado tercero del artículo 39 y en el propio enunciado del Capítulo tercero que, como ya sabemos, lleva por rúbrica «Derechos de los vecinos».

<sup>50</sup> Así, reconoce los tres derechos de información contemplados en el artículo 39.1 y el recogido en el artículo 42.1 a los «ciudadanos» en general.

<sup>51</sup> En este sentido, el artículo 41.2 de la Carta dispone que el Ayuntamiento de Barcelona «debe velar para que cualquier persona, empresa, Administración, institución, organismo o entidad pueda acceder a la máxima información sobre la ciudad, tanto en lo que se refiere a aspectos generales como a cuestiones específicas». Asimismo, el primer apartado de su artículo 38, cuando aborda la cuestión de la garantía de todos los derechos recogidos en el texto, conmina a la ciudad y a los ciudadanos a «hacer extensivo su celo en la defensa y protección de estos derechos fundamentales a todas las personas que se encuentren en la ciudad sin ser residentes en la misma». Se desborda, pues, claramente, el concepto estricto de «vecino».

El ámbito objetivo de estos derechos lo constituye el objeto de la información que debe suministrarse. Dejando para más adelante el estudio de los tipos de información que deba suministrar el Ayuntamiento de Barcelona, valga por el momento la afirmación de que cada derecho tiene como objeto una información distinta, aunque sea parcialmente, y, eso sí, siempre referida al ámbito local. Siguiendo el listado de derechos expuesto con anterioridad, sus respectivos objetos vienen constituidos por: la información relativa a las actividades municipales; la información contenida en los archivos públicos; la información general que el Ayuntamiento establezca; la información sobre los resultados de la gestión municipal; y, por último, determinada información medioambiental. El contenido de este último derecho viene concretado en el primer apartado del artículo 42, según el cual: «Todos los ciudadanos tienen derecho a ser informados de los datos que el Ayuntamiento posee sobre las condiciones ambientales en el término municipal, especialmente las relativas a los niveles de contaminación del aire, el suelo y el agua, y sobre la contaminación de carácter acústico».

Finalmente, el examen de los derechos de información recogidos en la Carta debe abordar el estudio de su naturaleza jurídica. No cabe duda de que la ley está estableciendo auténticos derechos, esto es, verdaderos derechos subjetivos. Es más, si hemos de hacer caso al propio legislador, estamos en presencia de «derechos fundamentales». Tal cosa viene afirmada expresamente, en orden a la protección de los mismos, en el apartado segundo del artículo 38, según el cual: «La ciudad, los ciudadanos y las ciudadanas de Barcelona deben hacer extensivo su celo en la defensa y protección de estos derechos fundamentales a todas las personas que se encuentren en la ciudad sin ser residentes en la misma». A nuestro juicio, es claramente errónea la calificación de estas situaciones jurídico-subjetivas como derechos fundamentales. Tampoco plantea dificultad alguna afirmar que, correlativamente a la existencia de estos derechos subjetivos, existen otras tantas obligaciones que gravan, como hemos afirmado, a la Administración municipal.

### *1.2. Régimen jurídico de la información administrativa local*

La Carta Municipal no se limita a establecer formalmente los derechos de información ya mencionados, sino que, además, se ha ocupado de establecer una regulación, aunque no completa, de los mismos. A continuación pasamos a comentar los aspectos más relevantes de esta nueva regulación.

1. *Formas de la información municipal.* Con el objetivo explícito de asegurar la máxima participación ciudadana, el segundo de los apartados del artículo 39 de la Carta establece que el suministro de la información administrativa puede realizarse a través de una pluralidad de formas.

La primera de ellas es la información pública. Respecto a ella, la Carta Municipal se limita a mencionarla, sin añadir ningún otro dato.

La segunda forma es la información pública individualizada. Según el tenor de la Carta, esta forma debe utilizarse en las actuaciones urbanísticas de singular relevancia y en aquellos otros supuestos que se establezcan por reglamento.

La última de las formas es la consulta directa de los ciudadanos. El objeto de dichas consultas serán las bases de datos, ficheros y registros que el Ayuntamiento disponga abrir al público. Con relación a los mecanismos que deban utilizarse para la realización de estas consultas, el texto que estamos examinando dispone que se efectuarán mediante sistemas telefónicos y telemáticos, incluido el correo electrónico <sup>52</sup>.

2. *Tipos de información municipal.* Siguiendo la clasificación de la información administrativa que hemos realizado con anterioridad, puede afirmarse que la Carta Municipal contempla el derecho a la información con relación a dos tipos de información: información de carácter general e información de carácter particular. Dicho de otro modo, el Ayuntamiento de Barcelona suministrará ambos tipos de información.

2.a. Información de carácter general. La Carta prevé que se facilitará a los ciudadanos información de carácter general a través de diversos mecanismos, potenciando especialmente los telemáticos. Ahora bien, no determina qué debemos entender por información general, ya que se remite al contenido de las bases de datos, ficheros y registros. Por todo ello, para saber qué información de este tipo facilitará el Ayuntamiento de Barcelona a los ciudadanos, será necesario conocer qué información se contiene en dichas bases de datos. En este sentido, nos remitimos al punto posterior en el que se comenta el servicio de información del Ayuntamiento de Barcelona, no sin antes destacar que, en todo caso, se deja en manos del propio Municipio la determinación del contenido y ámbito de dicha información. Medida prudente, si tenemos en cuenta que la Carta es for-

---

<sup>52</sup> En relación con el correo electrónico, la letra c) del segundo apartado del artículo 39 de la Carta dispone expresamente que «El Ayuntamiento debe regular los efectos de las comunicaciones enviadas mediante correo electrónico».

malmente una ley autonómica y que el Municipio de Barcelona goza de una autonomía constitucionalmente reconocida y garantizada, autonomía que debe proyectarse, también, en alguna medida, en el ámbito de la información local.

Lo que sí podemos adelantar, de todos modos, es que dicha información tendrá que referirse como mínimo a la actividad municipal, en la medida en que consideramos que esta previsión debe entenderse como un desarrollo de los preceptos de la LBRL y de la LMRLC, comentados anteriormente.

Pero no será la información municipal, entendida en sentido estricto, la única que puede facilitar el Ayuntamiento de Barcelona, puesto que la Carta prevé expresamente, en su artículo 41, que la Administración municipal podrá convenir con otras Administraciones, organismos, instituciones o entidades nacionales o internacionales la interconexión de sus diferentes bases de datos y, por tanto, facilitar toda esa información acumulada a los ciudadanos.

2.b. Información de carácter particular. Por tal deben entenderse cuatro tipos diversos de información. En primer término, la información relativa a procedimientos administrativos en tramitación, de acuerdo con el trámite procedimental de información pública que establece, con carácter general, el artículo 86 LRJPAC y la normativa de desarrollo.

También será información particular, en segundo lugar, aquella información que, constando en una base de datos, fichero o registro, afecte a una persona o grupo de personas. En relación con este supuesto, el apartado cuarto del artículo 41 de la Carta prevé que el acceso a la información deberá realizarse de acuerdo con la normativa que regula el carácter privado de los datos personales, facultándose al Ayuntamiento para que pueda «exigir la previa identificación del consultante y establecer requisitos específicos para abrir el acceso a determinados ficheros o bases de datos».

En tercer lugar, de acuerdo con las previsiones de la Carta y, en general, de la legislación general sobre régimen local, la información de carácter particular será aquella que se refiera a las actividades del pleno (actuaciones concretas y particulares de este órgano municipal) y a la gestión municipal.

Finalmente, dentro de la información de carácter particular debe incluirse también la información relativa a las condiciones medioambientales de

Barcelona que estén a disposición del Ayuntamiento. El suministro de este tipo de información debe concebirse como un instrumento más en manos del Ayuntamiento para el desarrollo de su política medioambiental <sup>53</sup>.

3. *Mecanismos de suministro de la información.* Siguiendo la experiencia adquirida por el Servicio Barcelona Informació, del que nos ocuparemos más adelante, la Carta persigue fomentar la utilización de las nuevas tecnologías como medio para facilitar la información a los ciudadanos. Tanto es así, que una de las finalidades que pueden perseguir los consorcios y asociaciones promovidas o participadas por el Ayuntamiento de Barcelona, expresamente prevista por el apartado tercero del artículo 41 de la Carta, es, precisamente, «impulsar y estimular el uso de las nuevas tecnologías y el desarrollo de nuevos sistemas de información».

En coherencia con lo arriba expuesto, la Carta afirma, como declaración de principio, que el suministro de información por la Administración y, paralelamente, el acceso a la misma por los ciudadanos, podrá realizarse «mediante el uso de cualquiera de las tecnologías al servicio de la comunicación» <sup>54</sup>. A continuación, el mismo texto se encarga de concretar estos medios: el suministro de la información se realizará a través de sistemas telefónicos y telemáticos e, incluso, del correo electrónico, que podrá ser utilizado, además, como mecanismo de relación entre los ciudadanos y la Administración. De todos modos, en el primer apartado del artículo 41, queda clara la voluntad del legislador de la Carta de dar especial relieve a los sistemas telemáticos, concebidos como el mecanismo de futuro en el ámbito de la información, al establecer expresamente que: «El Ayuntamiento de Barcelona debe prestar el servicio de acceso a la información municipal y ciudadana por sistemas telemáticos» <sup>55</sup>.

---

<sup>53</sup> La política medioambiental del Ayuntamiento de Barcelona, a tenor del artículo 42, apartado segundo, de la Carta Municipal, debe desarrollarse «en el marco de la Carta de los derechos medioambientales y la legislación general sobre medio ambiente», debiendo ejercer todas sus competencias «atendiendo a su incidencia en la calidad del medio ambiente».

<sup>54</sup> La Carta hace esta declaración en el apartado primero del artículo 39, es decir, en relación directa con los tres derechos relativos a la información que se reconocen en dicho apartado y que ya hemos examinado. No obstante, entendemos que el contenido de esa declaración es perfectamente generalizable y, en consecuencia, aplicable al resto de derechos a la información también contenidos en la Carta Municipal.

<sup>55</sup> La Carta, en su artículo 39, apartado tercero, contiene una disposición referida específicamente a los mecanismos de suministro de la información que constituye el objeto del derecho de los vecinos a ser informados de los resultados de la gestión municipal. Según este precepto: «Esta información se difunde por los medios y redes de comunicación para asegurar su conocimiento general.»

4. *Fundamento del suministro de la información.* La Carta Municipal, al regular el derecho que tienen los ciudadanos a ser informados de los resultados de la gestión municipal, afirma que tal derecho tiene como justificación hacer efectivo el principio de transparencia <sup>56</sup>. La transparencia administrativa se erige, así, en el fundamento de este concreto derecho a la información. A nuestro entender, y con base en las consideraciones hechas en el inicio del presente trabajo, la transparencia puede ser concebida como uno de los fundamentos de todos los derechos a la información en el ámbito local, mejor dicho, de todo derecho a la información administrativa.

5. *Remisión normativa de la Carta en materia de información.* En términos generales, puede sostenerse que la Carta Municipal no ha innovado el régimen jurídico de la información administrativa ni la posición del ciudadano frente a ella, puesto que, en estas materias, se remite a sus específicas normas reguladoras. Esta remisión se contiene en el primero de los apartados del artículo 39. Tras establecer los tres derechos a la información ya examinados, añade que el acceso a la información por parte de los ciudadanos se deberá realizar «en los términos y condiciones y con el alcance que determine la legislación general sobre la materia, el Reglamento Orgánico y las Ordenanzas». Esta remisión debe entenderse hecha, pues, en primer lugar, a la legislación general sobre régimen local, tanto estatal como autonómica catalana, en todo lo referente a la regulación que establezcan en la materia relativa a la información local, y, en segundo término, a la normación autónoma de desarrollo que dicte el propio Municipio de Barcelona.

### 1.3. *El servicio municipal de información local*

De la Carta se deduce que el suministro de información a los ciudadanos debe configurarse como un servicio que debe prestar el Municipio de Barcelona. En consecuencia, del texto mencionado se deriva la necesaria existencia de un servicio municipal de información local. No supone ninguna novedad la Carta en este punto. En efecto, el legislador se ha limitado a formalizar lo que ya existía en la realidad: el servicio municipal de

<sup>56</sup> El precepto en cuestión, a saber, el apartado tercero del artículo 39 de la Carta, no se limita a señalar la transparencia administrativa como fundamento del derecho a la información en él recogido, sino que, además, se preocupa de establecer mecanismos que garanticen su eficacia. En efecto, la mencionada disposición establece que: «Con el fin de hacer efectivo este principio de transparencia, el Ayuntamiento de Barcelona debe definir un conjunto de indicadores de actividad, costes, eficacia, eficiencia y calidad, cuyos valores deben ser publicados anualmente antes del 30 de marzo».

Barcelona Informació, sobre el que tendremos oportunidad de volver con posterioridad. Nos limitaremos ahora, simplemente, a destacar los aspectos más relevantes de este servicio tal y como aparece configurado en la Carta.

1. *Forma de gestión del servicio municipal de información local.* Según el tenor del artículo 41, apartado primero, «dicho servicio municipal puede ser gestionado por cualquiera de las formas de gestión establecidas en la presente Carta»<sup>57</sup>. De esta afirmación se deriva que el servicio municipal de información local puede ser prestado no sólo a través de formas de gestión directa, sino, también, mediante formas de gestión indirecta, lo que puede ser causa de una rica problemática que examinaremos con posterioridad<sup>58</sup>.

2. *Posibilidad de que el Ayuntamiento de Barcelona utilice mecanismos de cooperación.* Como ha quedado dicho, la obligación de suministrar la información a los ciudadanos recae sobre la Administración municipal. Ella es, pues, en el ámbito que estamos analizando, el sujeto titular de la obligación y, por tanto, responsable de su correcto cumplimiento. No obstante, y siempre en aras de la consecución de una mejor realización de la prestación a la que está obligado, la Carta permite al Ayuntamiento de Barcelona la utilización de determinados mecanismos de cooperación, a saber: la promoción o participación en consorcios o asociaciones y, en segundo lugar, la celebración de convenios para la interconexión de bases de datos.

2.a. Posibilidad de que el Ayuntamiento de Barcelona promueva o participe en todo tipo de consorcios y asociaciones. Esta posibilidad, prevista en el apartado tercero del artículo 41 de la Carta, faculta al Ayuntamiento para promover la creación de consorcios y asociaciones o participar en los ya existentes, sean del tipo que sean y con independencia de su ámbito geográfico, con el objetivo de conseguir determinadas finalidades. Estas finalidades, explicitadas en el texto, son las siguientes: impulsar y estimular el uso de las nuevas tecnologías; desarrollar nuevos sistemas de información; poner en común las bases de datos e información municipales; y, finalmente, facilitar el acceso a esas bases de datos e información.

---

<sup>57</sup> Las formas de gestión se regulan en los artículos 45 a 50, integrantes del capítulo primero del título quinto de la Carta, bajo la rúbrica «Formas de organización para la gestión de los servicios y actividades municipales».

<sup>58</sup> La admisión expresa de las formas de gestión indirecta se realiza en el artículo 48 de la Carta, según el cual: «El Ayuntamiento de Barcelona puede gestionar las actividades y servicios por cualquiera de las formas de gestión indirecta establecidas en la normativa vigente».

2.b. Posibilidad de que el Ayuntamiento de Barcelona celebre convenios para la interconexión de bases de datos. El mismo artículo 41 de la Carta, pero en su apartado segundo, prevé esta otra posibilidad. Según este precepto, el Ayuntamiento de Barcelona puede convenir con cualquier otra institución («con otras Administraciones, organismos, instituciones o entidades nacionales o internacionales», dice la Carta) la interconexión de sus respectivas bases de datos. El objetivo último perseguido es contribuir a hacer efectivo uno de los principios informadores del servicio municipal de información local, esto es, el principio de facilitar el acceso al máximo de información posible al máximo de sujetos posibles. En este supuesto, no obstante, deberá informarse al ciudadano receptor de la información de la procedencia de la misma, o, por utilizar las mismas palabras de la disposición en examen, «debe especificarse qué información es propiamente municipal y cuál es facilitada por otros organismos, personas o entidades»

3. *Principios informadores de la actuación del servicio municipal de información local.* Además de los principios generales aplicables a la prestación de todo servicio municipal, la Carta establece otros específicos para el servicio de información local, principios que deberán orientar su entera actividad: el impulso de las nuevas tecnologías y la facilitación del acceso a la información.

3.a. Impulso de las nuevas tecnologías como vía para facilitar la información a los ciudadanos. Siguiendo la experiencia adquirida por el Servicio Barcelona Informació, la Carta persigue impulsar la utilización de las nuevas tecnologías como mecanismo para facilitar la información a los ciudadanos. Es por ello, y tal como ha quedado dicho, que los diversos derechos a la información recogidos en su texto pueden ejercitarse a través del uso de cualquiera de las tecnologías al servicio de la comunicación, especialmente, mediante la utilización de sistemas telefónicos y telemáticos, incluido el correo electrónico.

3.b. Facilitación del acceso al máximo de información posible al máximo de sujetos posible. Este principio, recogido en el ya examinado apartado segundo del artículo 41 de la Carta, impone al Ayuntamiento de Barcelona el «deber de velar» para que el máximo de sujetos posibles («cualquier persona, empresa, Administración, institución, organismo o entidad») pueda acceder al máximo de información municipal posible («a la máxima información sobre la ciudad, tanto en lo que se refiere a aspectos generales como a cuestiones específicas»).

#### 1.4. *Valoración de la regulación de la Carta Municipal sobre la información local*

Por lo pronto, y desde el punto de vista de la información administrativa a los ciudadanos, hemos de poner de relieve que la Carta ha formalizado el modelo de información administrativa ya existente en Barcelona. De hecho, la lectura de los preceptos relativos a esta materia de la Carta nos recuerda fielmente el funcionamiento y organización de los servicios de Barcelona Informació. Así, se incluyen referencias relativas a la información de carácter general (organización, funcionamiento, competencias, fines y actividades del Ayuntamiento de Barcelona), a la información de carácter particular (información que afecte a una persona o grupo de personas y acceso a los archivos públicos) o a la facilitación de información a través de medios telefónicos y telemáticos.

Ahora bien, la Carta no ha introducido ninguna novedad relevante respecto al contenido y funcionamiento de los servicios de información administrativa que el Ayuntamiento de Barcelona venía prestando a través de Barcelona Informació. Tampoco ha innovado el régimen jurídico de la información administrativa ni la posición del ciudadano frente a ella, puesto que en estas materias la Carta se remite a sus respectivas normas reguladoras.

A pesar de estos extremos, no debe empañarse el importante avance realizado por la Carta, puesto que este texto viene a confirmar y avalar el buen funcionamiento de los servicios de Barcelona Informació. Podemos concluir, así pues, que la Carta Municipal de Barcelona ha supuesto un importante paso adelante, al reunir en un único texto los diferentes sistemas de información administrativa y consolidar el modelo de información administrativa del Ayuntamiento de Barcelona. No obstante, podría haber sido oportuno haber llevado a cabo una regulación completa del régimen jurídico de la información administrativa aplicable a dicho modelo <sup>59</sup>.

---

<sup>59</sup> Aunque debe reconocerse que, posiblemente, no era éste el lugar más adecuado para llevar a cabo dicha tarea de concreción del régimen jurídico, especialmente teniendo en cuenta el ámbito de aplicación de la Carta Municipal. A pesar de ello, podía haber sido un buen banco de pruebas, cuyas soluciones, en su caso, podrían haberse extendido posteriormente al resto de Entes locales de Cataluña.

## 2. La información administrativa en el Ayuntamiento de Barcelona

Analizada ya la normativa aplicable a la información local, establecida tanto por la legislación general sobre régimen local, estatal y autonómica, como por la legislación especial autonómica catalana sobre el Municipio de Barcelona, procedemos a examinar a continuación el modelo de información administrativa configurado y puesto en práctica por el propio Ayuntamiento de Barcelona. Este examen se detendrá, principalmente, en el estudio del Servicio Barcelona Informació, claro protagonista de la actividad informativa municipal, aunque también abordará, siquiera brevemente, el análisis del Plan de Calidad de los Servicios Municipales, incluida la Carta de Servicios de los Servicios de Atención al Ciudadano, y del Programa municipal conocido como Barcelona Ciudad Digital.

### 2.1. *El Servicio Barcelona Informació*

Barcelona Informació no tiene una regulación jurídica propia, de manera que su configuración inicial y posterior expansión se ha ido realizando a través de las decisiones administrativas correspondientes. Este dato, obviamente, dificulta cualquier labor de investigación que pretenda tener como objeto este servicio municipal. Dificultad que se ve incrementada por la gran velocidad con la que se suceden los cambios en el ámbito de la información, de la mano de los igualmente rápidos avances tecnológicos que se producen en dicha materia. A pesar de todo ello, dedicaremos los próximos párrafos a comentar los aspectos más relevantes del Servicio Barcelona Informació.

1. *Creación, organización y funciones del Servicio Barcelona Informació.* Como ha quedado dicho, en la actualidad, la información administrativa en el Ayuntamiento de Barcelona se articula a través de un servicio municipal que recibe la denominación de Barcelona Informació. El Servicio Barcelona Informació es un órgano dependiente de los Servicios Generales del Ayuntamiento, en concreto, es una plataforma adscrita a la Dirección de Comunicación y Calidad, que tiene como función la prestación de los diferentes servicios de información y atención al ciudadano <sup>60</sup>.

---

<sup>60</sup> La propia introducción del Programa Barcelona Ciudad Digital, del que nos ocuparemos más adelante, define el Servicio Barcelona Informació del siguiente modo: «es el organismo que ofrece los diferentes servicios de información y de valor añadido (Plataforma telefónica, Oficinas de Atención al Ciudadano, etc.), que se vehiculan cada vez más a través de las diferentes webs del servidor bcn en Internet, con el objetivo de que los ciudadanos y empresas accedan a los servicios y se comuniquen directamente, por vía electrónica y sin intermediarios». Una definición similar se pue-

Barcelona Informació nació, como organización, en 1982, en torno al servicio de información telefónica 010, que habría de ser el primer teléfono de información ciudadana que ponía en marcha una Administración pública española. A partir de esos orígenes, como servicio de información telefónica, Barcelona Informació ha ido incorporando a sus servicios de información ciudadana las nuevas tecnologías disponibles en cada momento, tales como el videotex, el audiotex y, recientemente, Internet. Se ha llegado, pues, en la actualidad, a una situación en la que este servicio municipal extiende sus funciones, incluso, a la tramitación de procedimientos administrativos vía Internet, con el claro propósito de erigirse, en un futuro cercano, en único punto de relación entre la Administración municipal y los ciudadanos. La meta declarada es, por tanto, convertir Barcelona Informació en la única «ventanilla» a la que deban acudir todos los ciudadanos para realizar cualquier gestión municipal, potenciando, además, que esas gestiones se realicen a través de mecanismos «no presenciales», posibilitando al ciudadano que pueda efectuarlas sin necesidad de salir de casa.

Las unidades de producción del servicio de Barcelona Informació son «Información ciudadana»<sup>61</sup>, «Atención al ciudadano»<sup>62</sup> y «Plataforma Telefónica de Atención al Ciudadano» (PTAC)<sup>63</sup>. Los principios que deben regir la prestación de sus servicios son los de accesibilidad, transparencia, eficiencia e integración<sup>64</sup>.

---

de encontrar en *Barcelona: Gobierno y Gestión de la Ciudad. Una experiencia de modernización municipal*, Díaz de Santos-Ayuntamiento de Barcelona, Madrid, 1999, p. 152: «Barcelona Informació es una plataforma adscrita a la Dirección de Comunicación y Calidad. Sus funciones son las de gestionar y desarrollar sistemas y medios de difusión de la información y la tramitación para facilitar la relación del ciudadano con la administración y la ciudad.»

<sup>61</sup> Es la «unidad encargada de buscar, sistematizar y mantener las bases de datos de información, así como de determinar y facilitar la viabilidad de su difusión: telefónica, telemática (internet, minitel, videotex) en oficinas de atención o mediante publicaciones»; *Barcelona: Gobierno y Gestión de la Ciudad*, ob. cit., p. 153.

<sup>62</sup> Es la «unidad encargada de establecer -conjuntamente con los centros de gestión y el departamento de Organización- los métodos y procedimientos de las diferentes tramitaciones administrativas de los ciudadanos. También se encarga de adaptarlas a la atención telefónica, telemática y presencial (coordinación de las oficinas de atención a los ciudadanos). Asimismo, determina el tratamiento de las posibles incidencias en las diferentes tramitaciones»; *Barcelona: Gobierno y Gestión de la Ciudad*, ob. cit., p. 153.

<sup>63</sup> Es la «unidad responsable de la atención telefónica del conjunto de servicios existentes»; *Barcelona: Gobierno y Gestión de la Ciudad*, ob. cit., p. 153.

<sup>64</sup> Así se recoge expresamente en el Programa Barcelona Ciudad Digital, en concreto, en la actuación que lleva por rúbrica «Potenciación de los servicios de Barcelona Informació». Asimismo, los mencionados principios aparecen en el apartado relativo a Barcelona Informació del manual *Barcelona: Gobierno y Gestión de la Ciudad*, ob. cit., pp. 152-153.

2. *Información que suministra Barcelona Informació.* Sin perjuicio de que volvamos después sobre este extremo, el punto de partida lo constituye la constatación de la inexistencia de un criterio claro y estricto que nos permita determinar la clase y contenido de la información que el Ayuntamiento de Barcelona suministra a los ciudadanos a través del Servicio Barcelona Informació. A pesar de ello, pueden diferenciarse dos grandes tipos: una información de carácter general y otra de interés particular.

En primer lugar, el Servicio Barcelona Informació suministra información de carácter general. Esta clase de información, en la actualidad, se refiere a los siguientes ámbitos: información sobre todos los acontecimientos que tienen lugar en la ciudad, independientemente de su promotor («Agenda de la ciudad»); guía de los equipamientos, entidades y negocios situados en el Municipio («¿Qué hay en Barcelona?»); información sobre los transportes públicos en Barcelona («Transportes»); información sobre los trámites que realiza el Ayuntamiento de Barcelona y, en menor medida, otras Administraciones públicas («Trámites») <sup>65</sup>; y, por último, otras informaciones que se consideren de interés para el común de los ciudadanos.

Pueden formularse algunas observaciones en relación con este tipo de información. La primera de ellas se refiere a la cuestión arriba apuntada, esto es, a la determinación de criterio seguido para seleccionar la información que se va a suministrar a los ciudadanos. De la mera lectura de la concreta información que, en la actualidad, está suministrando el Ayuntamiento de Barcelona, se deduce que buena parte de ella no tiene el carácter de información administrativa. El criterio que parece utilizar Barcelona Informació para discriminar la información es que ésta sea del interés general, esto es, que su conocimiento pueda interesar a la generalidad de los ciudadanos, sea cual sea el origen de dicha información. De este modo, parece que el propio Servicio de Barcelona Informació se ha ido adaptando paulatinamente a las necesidades informativas de los ciudadanos: facilita aquella información que le es demandada por la ciudadanía. En consecuencia, queda claro el manejo de un concepto muy amplio de la información que debe suministrar la Administración municipal <sup>66</sup>.

---

<sup>65</sup> En la actualidad, se está potenciando que Barcelona Informació no sólo pueda informar sobre estos trámites, sino que, además, puedan realizarse directamente a través de este servicio.

<sup>66</sup> A este concepto amplio parece responder la propia Carta Municipal en su artículo 113, dedicado a la regulación de la cultura en el ámbito municipal barcelonés. Da comienzo el mencionado artículo disponiendo que «El Ayuntamiento debe proporcionar ofertas culturales de interés para los ciudadanos, debe poner especial énfasis en la promoción de iniciativas culturales en los distritos y barrios y debe estimular los proyectos internacionalmente competitivos», añadiendo después que esta

Toda la información que suministra Barcelona Informació se contiene en una gran base de datos. En un primer momento, la totalidad de esta información era confeccionada, seleccionada e introducida en la base de datos por el personal de Barcelona Informació. En la actualidad, en cambio, la mayor parte del peso de esta tarea recae en los propios departamentos municipales: corresponde a los diferentes servicios del Ayuntamiento las labores de seleccionar y actualizar la información que les afecte, de acuerdo con sus propios criterios y con las demandas de los ciudadanos. Por otro lado, en la labores mencionadas también participan los distritos, con lo que se persigue descentralizar al máximo estas funciones informativas y, consiguientemente, acercarlas más a lo que son los intereses reales de los ciudadanos, intereses que pueden presentar peculiaridades en zonas geográficas concretas dentro del término municipal <sup>67</sup>.

La tercera observación tiene como objeto destacar una característica relevante de la información de carácter general suministrada: Barcelona Informació facilitará la información a los ciudadanos con objetividad. De hecho, la objetividad constituye uno de los compromisos recogidos en la Carta de Servicios de los Servicios de Atención al Ciudadano <sup>68</sup>. Esta nota permite diferenciar la información suministrada por Barcelona Informació de aquellas otras informaciones que, con fines diversos (por ejemplo, institucionales o publicitarios), puedan facilitar otros servicios del mismo Ayuntamiento de Barcelona.

Por último, conviene destacar que, dentro del ámbito de la información general, pueden existir servicios de valor añadido. Se trata de servicios prestados por el Ayuntamiento y que tienen como objeto facilitar información de valor añadido a determinados colectivos sobre actividades de su interés. Un destacado ejemplo, siempre en el ámbito municipal barcelonés, es INFOPIME, un servicio de información a las empresas y negocios de Barcelona a través de Internet <sup>69</sup>.

---

actividad del Ayuntamiento se dirige, entre otros objetivos, a «informar de todas las actividades culturales que se desarrollan en la ciudad».

<sup>67</sup> En el Ayuntamiento de Barcelona existe un único sistema de información, el SIPAC (Sistema de Información para la Atención al Ciudadano), que está preparado para proveer la información y la asistencia a todas las líneas de servicio.

<sup>68</sup> En efecto, el último de los compromisos recogidos en dicha Carta, dentro del apartado de los «compromisos generales de todos los servicios», es, precisamente, la objetividad. En este sentido, el Ayuntamiento de Barcelona se compromete en los siguientes términos: «responderemos con objetividad cualquier solicitud de información, sin emitir opinión ni realizar juicios de valor».

<sup>69</sup> Véase: <http://infopime.bcn.es>

El segundo tipo de información que suministra Barcelona Informació es la información de interés particular a los ciudadanos. En especial, se facilita información sobre trámites que hayan realizado los ciudadanos ante el Ayuntamiento. En este caso, Barcelona Informació conecta con las bases de datos de los servicios competentes y busca aquella información que le haya solicitado el ciudadano (por ejemplo, en materia de impuestos, padrón municipal, multas, etc.). Estas bases de datos son gestionadas por los propios servicios competentes y son las mismas que éstos utilizan en sus tareas diarias. El acceso a este tipo de información, en la medida en que puede afectar a la intimidad de las personas, se encuentra restringido a aquellas personas que tengan la legitimación necesaria <sup>70</sup>.

3. *Mecanismos a través de los cuales se suministra la información.* Barcelona Informació suministra información a los ciudadanos a través de una pluralidad de mecanismos diversos. Es una facultad del ciudadano la elección entre uno u otro. No obstante, la apuesta clara del Ayuntamiento es por los mecanismos no presenciales, especialmente Internet. En todo caso, y con independencia del concreto mecanismo utilizado, la información a la que accederá el ciudadano será siempre la misma, puesto que toda ella deriva de la misma base de datos. Firmes estas premisas, pasamos a continuación a exponer los mecanismos de suministro de información, actualmente existentes en el Municipio de Barcelona.

En primer lugar, la información presencial, articulada a través de las Oficinas de Atención al Ciudadano (OAC). Por lo pronto, cada uno de los diez distritos de Barcelona cuenta con una de estas oficinas. Además, el Ayuntamiento ha decidido utilizar la red de centros de servicios sociales para reforzar la información presencial, especialmente la dirigida a determinados colectivos <sup>71</sup>.

<sup>70</sup> En este sentido, artículo 37 LRJPAC.

<sup>71</sup> Una exposición del funcionamiento real de estas Oficinas de Atención a los Ciudadanos, encuadradas dentro de «las experiencias de mejora de la calidad que se han llevado a cabo con éxito en los últimos años» en el Ayuntamiento de Barcelona, puede encontrarse en *Barcelona: Gobierno y Gestión de la Ciudad*, ob. cit., p. 154. De dicha exposición cabe destacar los siguientes extremos. De entrada, se destaca la formación especializada de los funcionarios responsables del servicio: «Las Oficinas de Atención a los ciudadanos son atendidas por personal especializado y formado específicamente para la atención al público.» Formación especializada que ha de redundar en una mayor calidad del servicio prestado, calidad que, en cualquier caso, es objeto de control por el propio Ayuntamiento: «La calidad de las Oficinas de Atención a los Ciudadanos se mide periódicamente mediante encuestas y estudios basados en la metodología del *mystery shopper* o ciudadano X, un investigador que haciéndose pasar por un ciudadano en una situación determinada evalúa diferentes parámetros del trato recibido.» No es ajeno al incremento de esta calidad la homogeneización del servicio: «Una importante inversión en tecnología informática ha permitido que estas oficinas presen el servicio de forma homogénea y que actúen como ventanilla única municipal. Los ciudadanos pueden dirigirse indistintamente a la oficina que les resulte más próxima, sin necesidad de que ésta

La información en papel constituye la segunda modalidad de suministro de información. Las formas de articulación concreta de este tipo de información son muy variadas. Las principales son el envío de cartas personalizadas y la edición de guías ciudadanas. Barcelona Informació, en efecto, manda numerosas cartas a los ciudadanos informando sobre actividades que realiza el Ayuntamiento. Sirva como ejemplo el calendario del contribuyente. Asimismo, se encarga de editar periódicamente la Guía de la Ciudad que, junto a las guías propias de cada distrito, suministran informaciones muy diversas, entre ellas las relativas a los servicios que presta y las actividades que realiza el Ayuntamiento.

La modalidad de futuro es, sin lugar a dudas, la información electrónica y telemática. Los mecanismos para el suministro de este tipo de información son el teléfono e internet, en concreto, la página web del Ayuntamiento y el correo electrónico.

El producto estrella de Barcelona Informació es la información telefónica. Como ha quedado dicho, el Servicio de Barcelona Informació nace en torno a este tipo de información y, aún hoy, sigue siendo el teléfono el medio a través del cual se suministra la mayor parte de las informaciones requeridas por los ciudadanos. En la actualidad, existen tres teléfonos de información municipales, entre los que destaca, por su tradición y difusión pública, el 010. El 010 no ofrece únicamente informaciones, sino que, además, posibilita la tramitación de procedimientos<sup>72</sup>. No cabe duda de que la apuesta de futuro del Ayuntamiento es el suministro de información a través de Internet, en un paulatino proceso de sustitución de la información telefónica. No obstante, y en consideración a la existencia de amplios grupos de ciudadanos que difícilmente llegarán a tener acceso a Internet, el Ayuntamiento ha asumido el compromiso de seguir potenciando la vía telefónica en Barcelona Informació<sup>73</sup>.

---

corresponda a su lugar de residencia.» La labor desempeñada por estas oficinas queda claro atendiendo al siguiente dato: «Las OAC atendieron en el año 1998 un total de 1.221.854 consultas, de las cuales 325.202 fueron de información y 896.652 relacionadas con trámites.»

<sup>72</sup> Actualmente, pueden realizarse a través del 010 más de una veintena de procedimientos administrativos municipales.

<sup>73</sup> Así se establece expresamente en el Programa Barcelona Ciudad Digital, en el que se recoge como una de las actuaciones del Ayuntamiento la «potenciación de la vía telefónica en Barcelona Informació». Esta actuación viene explicada en los siguientes términos: «no tenemos que olvidar que, a pesar de los esfuerzos que se puedan hacer para ampliar la base ciudadana que haya integrado Internet a sus hábitos de vida cotidiana y de trabajo, siempre habrá una parte de la población que permanecerá al margen. En este sentido, es conveniente seguir potenciando la vía telefónica para acceder a los servicios de Barcelona Informació, como así está previsto».

El correo electrónico y la página web del Ayuntamiento de Barcelona, en Internet, son los nuevos mecanismos a través de los cuales se facilita información a los ciudadanos <sup>74</sup>. La apuesta municipal por estos mecanismos se enmarca dentro del Programa Barcelona Ciudad Digital, que tiene como objetivo principal potenciar la información a través de las nuevas tecnologías.

4. *Consideraciones finales sobre el Servicio Barcelona Informació.* Antes de finalizar este apartado, vamos a realizar algunas consideraciones puntuales sobre algunos aspectos particularmente relevantes del Servicio Barcelona Informació:

4.a. Formación específica del personal de Barcelona Informació. Las personas que trabajan en este servicio municipal han recibido una preparación específica en relación con las funciones que tienen encomendadas. Además, periódicamente se llevan a cabo cursos de reciclaje y actualización. Es ésta una prueba de la importancia que el Ayuntamiento de Barcelona está concediendo a la actividad informativa municipal. Sobre la necesidad de que los funcionarios relacionados con la información reciban una formación especializada volveremos en la parte final del presente trabajo.

4.b. Pago de un precio para acceder a algunos servicios de Barcelona Informació. No todos los servicios prestados por Barcelona Informació han de ser necesariamente gratuitos. Antes al contrario, tiene la posibilidad de cobrar por ellos, y de hecho lo está ya realizando en relación con algunos de los servicios que presta, en particular, en el servicio de información telefónica <sup>75</sup>. Sobre los problemas que esta cuestión plantea nos ocuparemos más adelante.

<sup>74</sup> En mayo de 1995, y después de un período de pruebas, se puso en marcha la primera página web propia del Ayuntamiento, sobre un servidor dedicado, según reza el Programa Barcelona Ciudad Digital, «a conferir dinamismo a la cultura telemática de la ciudad y a ofrecer un espacio a todas las instituciones que quisieran instalarse en ella». En la actualidad, superan con creces el medio centenar de webs de institutos municipales y centros relacionados que se encuentran hospedados en el servidor de Internet del Ayuntamiento de Barcelona.

<sup>75</sup> «El servicio de Información 010 se creó hace más de diez años para responder telefónica y *gratuitamente* a todas las demandas de información que se generan en la ciudad e incluso ofrecer la posibilidad de realizar gestiones y trámites. La buena acogida de los ciudadanos convirtió el proyecto en un éxito y se desarrollaron bases de datos de consulta completas y actualizadas. Sin embargo, el espectacular crecimiento de llamadas obligó a *replantear* el servicio y, finalmente, se hizo necesario subcontratar una parte del servicio a una empresa privada para evitar desbordamientos de las líneas. Para lograr la viabilidad económica se apostó por una potente modernización tecnológica y por la *tarificación* del servicio» (la cursiva es nuestra); en *Barcelona: Gobierno y Gestión de la Ciudad*, ob. cit., p. 155.

4.c. Plan de Calidad de los Servicios Municipales del Ayuntamiento de Barcelona y Carta de Servicios de los Servicios de Atención al Ciudadano. A través del mencionado Plan de Calidad, el Ayuntamiento de Barcelona se compromete, más allá de la mera prestación material del servicio, a la prestación de unos servicios de calidad, dentro de los cuales cabe incluir los servicios de información municipal. En este sentido, el propio Ayuntamiento ha aprobado una Carta de Servicios en la que se contienen los compromisos que asume la Administración municipal en relación con los Servicios de Atención al Ciudadano. Es sobre estas cuestiones que pasamos a ocuparnos a continuación.

## 2.2. *El Plan de Calidad de los Servicios Municipales del Ayuntamiento de Barcelona y la Carta de Servicios de los Servicios de Atención al Ciudadano*

El estudio del servicio municipal de suministro de información a los ciudadanos debe enmarcarse dentro del Plan de Calidad de los Servicios Municipales y, en concreto, de la Carta de Servicios de los Servicios de Atención al Ciudadano aprobados por el Ayuntamiento de Barcelona.

### 2.2.1. El Plan de Calidad de los Servicios Municipales del Ayuntamiento de Barcelona

El Ayuntamiento de Barcelona se ha fijado como objetivo el aumento de la calidad de los servicios que presta a sus ciudadanos. Es en este sentido que debe entenderse la calificación propuesta de los servicios municipales como «servicios de calidad». A la consecución de este objetivo se dirigen un conjunto de nuevos instrumentos que mejoran la calidad de los servicios mediante el uso de técnicas de *marketing*, comunicación, información y calidad <sup>76</sup>.

---

<sup>76</sup> El objetivo expuesto en el texto debe ser entendido bajo un determinado presupuesto y enmarcado dentro de un objetivo más general. El presupuesto no es otro que la convicción de que la calidad de los servicios públicos condiciona directamente la calidad de vida de los ciudadanos y el progreso social y económico de la ciudad. Siendo conscientes de la existencia de esta estrecha relación, las Administraciones públicas, especialmente las municipales, dada su mayor proximidad, deben procurar poner en marcha los procesos que aseguren la calidad de sus servicios. Por otro lado, el objetivo que estamos examinando debe enmarcarse dentro de otro más general, a saber, «la calidad como proyecto de ciudad». La idea, en resumidas cuentas, es garantizar que Barcelona cuente con servicios de calidad. Por tanto, que todos los servicios que se presten en el Municipio, tanto si son competencia de la Administración municipal como si dependen de otras instancias administrativas o del sector privado, sean de una calidad suficiente. Sobre estas cuestiones puede verse *Barcelona: Gobierno y Gestión de la Ciudad*, ob. cit., en especial, pp. 147-148.

Con el fin de centralizar todas las iniciativas orientadas a mejorar la calidad de los servicios y la comunicación con los ciudadanos, se creó en 1995, en el seno del Ayuntamiento de Barcelona, la Dirección de Comunicación Corporativa y Calidad. A este organismo, en concreto, le corresponde la labor de impulsar el proceso de calidad en el Ayuntamiento, a la vez que integra o coordina el conjunto de departamentos y servicios municipales encargados de impulsar la comunicación con el ciudadano. Bajo su supervisión se encuentran Barcelona Informació, la revista de información ciudadana «Barcelona Informació», el Departamento de Estudios Sociológicos, las Relaciones Institucionales y Comunitarias, las Relaciones Ciudadanas y los Servicios Editoriales <sup>77</sup>.

La preocupación por la calidad, erigida en meta municipal, se ha traducido en su inclusión como objetivo en los Programas de Actuación Municipal. Asimismo, ha dado lugar a que, ya en 1996, se pusiera en marcha el Plan de Calidad del Ayuntamiento de Barcelona <sup>78</sup>. Este Plan tiene como objetivo declarado la mejora continua de los servicios que presta el Municipio <sup>79</sup>. A estos efectos, el propio Ayuntamiento ha identificado una serie de premisas a considerar en la mejora de la calidad de esos servicios, entre las que destaca la información suministrada sobre los servicios municipales <sup>80</sup>. El instrumento básico y el motor del Plan de Calidad son las Cartas de Servicios, entre las que destaca la relativa a los servicios de atención al ciudadano <sup>81</sup>.

---

<sup>77</sup> Sobre esta Dirección, puede verse *Barcelona: Gobierno y Gestión de la Ciudad*, ob. cit., p. 149.

<sup>78</sup> Sobre este Plan de Calidad y, en general, sobre la calidad en el Ayuntamiento de Barcelona, puede consultarse *La qualitat a l'Ajuntament de Barcelona. Manual per a l'elaboració d'una Carta de Serveis*, publicado por el propio Ayuntamiento. Asimismo, puede verse *Barcelona: Gobierno y Gestión de la Ciudad*, ob. cit., pp. 149-152.

<sup>79</sup> Claramente: «Este Plan promueve el desarrollo de nuevas iniciativas para la mejora continua de los diferentes servicios, contando siempre con la implicación y la participación activa de directivos y trabajadores»; en *Barcelona: Gobierno y Gestión de la Ciudad*, ob. cit., p. 150.

<sup>80</sup> En concreto, las premisas que más directamente afectan al objeto de nuestro estudio son dos, a saber, «la información sobre los servicios municipales» y «la atención personalizada». Aunque en modo más indirecto, también son relevantes, a estos efectos, «la accesibilidad de los servicios a sus usuarios», «la valoración de los resultados obtenidos y su publicación periódica» y «la atención a las quejas y sugerencias».

<sup>81</sup> *Barcelona: Gobierno y Gestión de la Ciudad*, ob. cit., pp. 150-152.

### 2.2.2. La Carta de Servicios de los Servicios de Atención al Ciudadano

Participando de la misma voluntad que ha impulsado al Ayuntamiento de Barcelona a la elaboración y aprobación del Plan de Calidad, pero centrándose ya en los servicios de información administrativa y atención al ciudadano, ese mismo Ayuntamiento ha elaborado y aprobado una Carta de Servicios de los Servicios de Atención al Ciudadano <sup>82</sup>.

Dejando para otro momento la discusión acerca de la naturaleza jurídica y los efectos que correspondan a este tipo de documentos, el contenido de esta Carta de Servicios consiste en una serie de compromisos que el Ayuntamiento de Barcelona asume en la materia de información administrativa y atención al ciudadano. Para ser más exactos, los compromisos contenidos en la Carta se agrupan en cinco categorías, a saber: compromisos generales de todos los servicios, de las Oficinas de Atención al Ciudadano, de los Servicios de Atención Telefónica (010) y, por último, de los Servicios de Atención Telemática.

Nueve son los compromisos que la Carta recoge bajo el rótulo de «compromisos generales de todos los servicios». Limitándonos a su enumeración, son los siguientes: eficacia; fiabilidad; rapidez; accesibilidad; profesionalidad; trato correcto; identificación; simplificación de procedimientos; y, finalmente, el ya mencionado compromiso de objetividad.

Por su parte, en relación con las «Oficinas de Atención al Ciudadano», el Ayuntamiento de Barcelona se limita a tres compromisos: oficinas señalizadas de manera adecuada para facilitar su localización; oficinas sin barreras arquitectónicas; y tiempo de espera inferior a diez minutos, fuera de horas punta y salvo situaciones excepcionales.

Los compromisos asumidos en relación con los «Servicios de Atención Telefónica (010)» son cuatro: el 010 contestará, como mínimo, el 90 por 100 de las llamadas y, además, el tiempo de espera no será superior a treinta segundos; el 010 dará siempre una respuesta, de manera que, si no se dispone de la información o no se puede resolver la gestión solicitada, se indicará al ciudadano el lugar adecuado a donde deba dirigirse; los documentos de trámites solicitados al 010 se enviarán en un plazo de tres días y en sobre franqueado; por último, el servicio de audiotex atenderá el

<sup>82</sup> Si hemos de hacer caso a las palabras que constituyen la introducción a dicha Carta: «Los Servicios de Atención al Ciudadano participan de la voluntad de mejorar el servicio con un listado de compromisos concretos que se alcanzarán durante el año 1998 y que se concretan en una Carta de Servicios. Periódicamente se informará al ciudadano de su grado de cumplimiento.»

100 por 100 de las llamadas recibidas, con mensajes claros y comprensibles.

La última de las categorías contiene los compromisos relativos a los «Servicios de Atención Telemática» que la Administración municipal asume y que se reducen a tres: estructurar la información para hacerla fácil de consultar; ampliar la oferta de productos y servicios municipales; y, finalmente, ofrecer a las entidades de interés ciudadano la posibilidad de incorporar sus páginas web al servidor del Ayuntamiento.

Cierra el texto de la Carta una suerte de consejos o recomendaciones que, bajo el enunciado de «Ayúdenos a mejorar», dirige el Ayuntamiento a los ciudadanos. Todos ellos van encaminados a conseguir una satisfactoria utilización de los servicios de información actualmente disponibles y la mejora futura de los mismos <sup>83</sup>.

### 2.3. *El Programa Barcelona Ciudad Digital*

La labor informativa desarrollada por el Ayuntamiento de Barcelona debe situarse dentro del marco proporcionado por el denominado «Programa Barcelona Ciudad Digital» (PBCD), programa de actuación aprobado por ese mismo Ayuntamiento.

El PBCD es definido por el propio Ayuntamiento de Barcelona como «Programa sobre el uso de la telemática al servicio de los ciudadanos y empresas» <sup>84</sup>. El contexto en el que se aprueba es el nacimiento de la ya aludida «Sociedad de la Información», en la que la creciente importancia de la información se da la mano con los no menos importantes avances tecnológicos en la materia <sup>85</sup>.

<sup>83</sup> En concreto, las recomendaciones dirigidas a los ciudadanos son las siguientes: antes de optar por uno de los múltiples mecanismos de información municipal existentes, debe asegurarse de que el escogido es el más ventajoso para él; evitar utilizar los servicios de información en horas punta, para facilitar una atención más rápida; no esperar al último día del plazo de cualquier campaña para solicitar la información, en la medida en que el aumento desorbitado y puntual de las demandas de información dificultan la prestación de un servicio de calidad; comunicar al Ayuntamiento aquellos cambios que experimente la situación del ciudadano y que puedan ser relevantes a efectos municipales, a los efectos de que dichos cambios puedan ser introducidos en las bases de datos en modificación de los que vengán constando; comunicar los errores detectados, asumiendo el Ayuntamiento el compromiso de corregirlos inmediatamente; y, por último, formular quejas o sugerencias en caso de no quedar satisfecho con alguno de los servicios municipales, con el compromiso municipal explícito de contestarlas siempre.

<sup>84</sup> Sobre esta definición y el resto de cuestiones que abordaremos seguidamente sobre el PBCD, puede verse la guía informativa que sobre el mismo ha publicado el Ayuntamiento de Barcelona.

<sup>85</sup> En este sentido, son expresivas las palabras introductorias de la guía informativa arriba mencionada: «En todo el mundo, la aplicación de las tecnologías de la información y las comunicaciones

Desde el punto de vista organizativo, la Administración pública responsable del programa es el Municipio de Barcelona. Dentro de él, los organismos encargados del mismo son el Servicio de Barcelona Información, ya examinado, y el Instituto Municipal de Informática, organismo responsable de la informática en el Ayuntamiento de Barcelona y, desde esta perspectiva, tiene encomendada la labor de impulsar y coordinar las diversas líneas de trabajo del programa. Asimismo, conviene destacar que el propio programa prevé, como una de sus finalidades, conseguir la colaboración de los diversos actores sociales (instituciones, asociaciones, empresas y profesionales) con el Ayuntamiento de Barcelona. Por utilizar los mismos términos del programa, se trata de conseguir una «complicidad creativa y dinámica» entre todos ellos.

El PBCD se marca una serie de finalidades generales. Estas finalidades se traducen, a su vez, en un conjunto de objetivos concretos. Por su parte, estos objetivos dan lugar a una serie de líneas de trabajo destinadas a la consecución de los mismos. Por último, el programa prevé un conjunto de actuaciones para la realización efectiva de cada una de dichas líneas de trabajo.

El PBCD persigue las siguientes finalidades: considerar la información como un activo al servicio de la eficacia en la gestión; conseguir el máximo aprovechamiento de las potencialidades de las tecnologías para ponerlas al servicio de los ciudadanos; lograr la colaboración de todos los actores sociales con el Ayuntamiento de Barcelona; y, por último, considerar las tecnologías de la información como un potente instrumento para la consecución de determinadas metas. Estas metas son, según explicita el propio programa, garantizar una Administración más transparente y eficaz; prestar unos servicios cada vez más útiles; hacer las empresas cada vez más competitivas; y, finalmente, conseguir una mejor calidad de vida de los ciudadanos.

Los objetivos en que se concretan las finalidades generales arriba indicadas son los que a continuación se exponen. El objetivo final es la mejora de la calidad de vida de los ciudadanos. Junto a este objetivo, y con la intención de hacerlo efectivo, se fijan otros de carácter instrumental. El primero de ellos viene establecido en relación con los ciudadanos: la

---

está transformando radicalmente las bases económicas y sociales. Ciudadanos y empresas protagonizan, a su vez, dicho progreso, aprovechándose de estas tecnologías y adaptándolas a las necesidades institucionales y personales. El progreso y la calidad de vida están cada vez más ligados a la posibilidad de acceder con facilidad a grandes cantidades de información, con el fin de seleccionar y utilizar la más pertinente a nuestras opciones personales, así como de participar económica y políticamente. Significa el nacimiento de lo que se denomina Sociedad de la Información.»

igualdad de oportunidades en el acceso a las infraestructuras de la información y los servicios. El segundo objetivo se marca en relación con las empresas: la mejora de la competitividad. El tercero y último es común a ciudadanos y empresas: la mejora de los niveles de ocupación.

Siguiendo la lógica del programa, pasamos a exponer las líneas de trabajo que se consideran necesarias para la consecución de los objetivos vistos. Téngase en cuenta que, además, para la realización de cada una de estas líneas, el programa se ha encargado de fijar actuaciones concretas y determinadas. El mencionado programa distingue entre las líneas de trabajo en curso y las futuras. Dentro del primer grupo se incluyen las que reciben las siguientes denominaciones: infraestructuras de comunicaciones accesibles y de calidad <sup>86</sup>; una Administración eficiente y en línea <sup>87</sup>; servicios de valor añadido a las empresas <sup>88</sup>; nuevos entornos integrados de información y resolución de problemas <sup>89</sup>; participación ciudadana y promoción de comunidades virtuales <sup>90</sup>; y, para terminar, mejora del acceso de los ciudadanos a las redes y servicios básicos en línea <sup>91</sup>. Junto a estas líneas de trabajo actuales, el programa prevé el posible desarrollo de nuevas líneas futuras. En este sentido, parece que se pretende ligar la creación de estas nuevas líneas a la fijación de nuevos objetivos. Sirva como ejemplo, la cuestión relativa a la necesidad de garantizar la capacitación de todos en el manejo de las nuevas tecnologías de la información.

---

<sup>86</sup> Las actuaciones previstas para la realización de esta línea de trabajo se recogen bajo las siguientes denominaciones: promoción de infraestructuras de comunicación de calidad; nuevo operador y nueva red de banda ancha de la ciudad; acuerdo interinstitucional para las comunicaciones por cable en Cataluña; y red corporativa de gran capacidad.

<sup>87</sup> Actuaciones previstas: potenciación de los servicios de Barcelona Informació; fortalecimiento y ampliación del website bcn; y la tramitación electrónica.

<sup>88</sup> Actuaciones previstas: adaptación e integración de la información y los servicios para las PME; tramitación electrónica específica para las empresas; y comunicación eficiente entre el Ayuntamiento y las empresas.

<sup>89</sup> Actuaciones previstas: entorno Administración pública; entorno medio ambiente; entorno emergencias; entorno tránsito, aparcamientos, transporte; entorno cultura-educación; y entorno salud.

<sup>90</sup> Actuaciones previstas: comunidades virtuales para las asociaciones; comunidades virtuales en los distritos; democracia electrónica; y nueva comunicación municipal.

<sup>91</sup> Actuaciones previstas: multiplicación de los puntos de acceso a la red y a Internet; potenciación de la vía telefónica en Barcelona Informació; y potenciación técnica del acceso a Internet.

#### IV. ALGUNAS CONSIDERACIONES FINALES SOBRE LA INFORMACIÓN ADMINISTRATIVA LOCAL

La actividad de información administrativa, en general, y la desarrollada en el ámbito local, en particular, suscita numerosas cuestiones jurídicamente relevantes. Antes de poner fin al presente trabajo, formularemos, siquiera sea a grandes pinceladas, algunas consideraciones sobre algunas de ellas. A estos efectos, centraremos principalmente nuestro análisis, aunque no en modo exclusivo, en aquella modalidad de actividad administrativa de información que tiene como objeto informar sobre los servicios que presta la propia Administración, en el caso que nos ocupa, que prestan las Entidades locales. Esta modalidad puede ser conocida con el nombre de «comunicación de servicio»<sup>92</sup>.

##### 1. Relación entre la calidad de la información administrativa y la calidad del servicio prestado

El presupuesto necesario para abordar el estudio de la relación que da nombre a este apartado es la determinación, aunque sea a grandes rasgos, de la naturaleza que posee ese tipo de actividad informativa que se centra en el ámbito de los servicios prestados por la Administración y que ha sido bautizada con el nombre de «comunicación de servicio».

Pues bien, en atención a su naturaleza, este tipo de comunicación puede ser entendido desde una doble perspectiva: como un servicio en sí mismo o como parte del servicio comunicado.

La primera posibilidad, pues, consiste en configurar la comunicación de servicio como un servicio en sí mismo. En consecuencia, cabe entender que la información que suministra la Administración a los potenciales usuarios sobre los servicios que presta constituye, en sí misma, un servicio más entre los que presta dicha Administración. Este tipo de comunicación, en definitiva, constituye un servicio que tiene como objeto el suministro de información sobre los demás servicios que presta la Administración.

---

<sup>92</sup> La comunicación de servicio (o comunicación de servicio público) puede ser definida como aquel tipo de comunicación pública que tiene como objeto suministrar información sobre los servicios prestados por la Administración a sus potenciales usuarios. De lo dicho ya se deduce que estamos en presencia de una modalidad integrante de la más genérica categoría de la «comunicación pública». Sobre estas cuestiones puede verse J. TORNOS MAS y A. GALÁN GALÁN (COORDS.), *Comunicación Pública*, Marcial Pons, Madrid, 2000.

Una segunda alternativa, en cambio, se decanta por concebir la comunicación de servicio como parte integrante del servicio comunicado. Por tanto, y siempre según esta concepción, el suministro de información sobre los servicios que presta la Administración debe ser entendido no tanto como un servicio autónomo, sino como parte integrante del servicio al que dicha comunicación se refiera.

Tomando como punto de apoyo esta segunda concepción de la comunicación de servicio, podemos formular algunas consideraciones sobre este tipo de comunicación, a saber: la constatación de la existencia de un doble contenido de los servicios y, en segundo término, la afirmación de la existencia de una relación entre la comunicación de servicio y la calidad del servicio prestado.

Una consecuencia necesaria de concebir la comunicación de servicio como parte del contenido del servicio mismo es, lógicamente, la afirmación de que todo servicio posee un doble contenido: la prestación del servicio y la información sobre tal servicio. En efecto, todo servicio se compone de la actividad material de prestación del servicio de que se trate y, en segundo término, de la actividad de información sobre su existencia y reglas de utilización. Ambas cosas, prestación y suministro de información, forman parte del servicio en cuestión.

La estrecha vinculación entre las nociones de servicio y de información sobre tal servicio, llevadas al extremo de considerar la segunda de ellas como parte integrante de la primera, nos abre la puerta a examinar la posible existencia de una relación entre la comunicación de servicio y la calidad del servicio prestado.

En una primera aproximación, se podría afirmar la existencia de una relación entre la existencia de la comunicación de servicio y la calidad del servicio. En efecto, según este planteamiento, la mera existencia de una actividad administrativa de información sobre un servicio, es decir, de información sobre su existencia y reglas de utilización, comportará una mejora de la calidad del servicio prestado. Dos razones confluyen a la hora de explicar tal fenómeno. La primera se traduce en la idea de que la mera existencia, junto a la actividad de prestación, de una actividad de información sobre un servicio, ya repercute, de manera necesaria y automática, en una mayor calidad de tal servicio. Una correcta comprensión de este razonamiento aconseja recordar el doble contenido de todo servicio: prestación y suministro de información. Pues bien, dado ese punto de partida, parece correcto afirmar que ostentará una mayor calidad aquel servicio que posea ambos contenidos y no solamente uno de ellos, es decir, aquél respecto al

cual podamos descubrir no sólo una actividad material de prestación, sino también otra paralela de información. Un segundo motivo se añade al expuesto: la existencia de una actividad administrativa de información sobre un servicio fomentará la mejora de la calidad del servicio. Es decir, la actividad informativa sobre un servicio, además de provocar automáticamente la mejora de calidad del servicio en el sentido visto, también puede fomentar tal mejora, en tanto que servirá de estímulo para que todos los implicados refuercen sus esfuerzos en aras de la consecución de ese objetivo. En este sentido, y cuanto menos, la puesta en marcha de una campaña informativa sobre un servicio, dando a conocer sus virtudes y los beneficios que reporta, hará nacer en sus usuarios unas expectativas que reclamarán en el momento de utilizarlo, estimulando, de este modo, a los responsables del servicio a esmerarse en su prestación.

Sin contradecir frontalmente lo expuesto en precedencia, una aproximación más pausada al tema nos puede conducir a matizar las afirmaciones efectuadas. En efecto, en rigor, lo que puede afirmarse es la existencia de una relación entre la calidad de la comunicación de servicio y la calidad del servicio prestado. En otras palabras, la calidad del servicio debe hacerse depender no tanto de la existencia, sino de la calidad de la comunicación de servicio. La mera existencia de tal tipo de comunicación no garantiza una mejora de la calidad del servicio prestado, antes bien, puede llegar a empeorarla. Un examen atento de la realidad permite fundar esta afirmación. Es cierto que la calidad de un servicio puede verse mejorada mediante la realización de una buena actividad informativa sobre dicho servicio. Por tanto, la mejora de la calidad del servicio presupone el cumplimiento de dos requisitos, íntimamente ligados pero distintos: la existencia de la comunicación de servicio, pero, además, que dicha comunicación sea de buena calidad. Por otro lado, también es igualmente cierto que la calidad de un servicio puede verse empeorada cuando la actividad de comunicación desplegada sea de mala calidad. Por consiguiente, tal empeoramiento puede producirse por dos vías: no sólo por la inexistencia de una actividad informativa sobre el servicio, sino, también, cuando tal actividad existe pero es de mala calidad. En definitiva, podría llegarse a la conclusión de que existe una relación directamente proporcional entre la calidad de la comunicación de servicio y la calidad del servicio mismo: la mejora de la calidad de la comunicación provoca la mejora de la calidad del servicio y a la inversa, es decir, el empeoramiento de la primera supone un empeoramiento de la segunda <sup>93</sup>.

---

<sup>93</sup> Siendo ciertas estas reflexiones, no abarcan, sin embargo, toda la complejidad del tema. Hasta ahora nos hemos limitado a analizar el impacto que la calidad de la comunicación puede tener sobre

## 2. Calidad de la información administrativa

La cuestión, ya analizada, de la posible relación entre la calidad de la comunicación de servicio y la calidad del servicio prestado, nos introduce en el tema relativo a la calidad de tal tipo de comunicación. En términos más amplios, nos sirve de excusa para abordar el análisis de la calidad, o nivel cualitativo, del fenómeno de la información administrativa en general.

Toda actividad de comunicación realizada por la Administración puede ser valorada desde una doble perspectiva, cuantitativa y cualitativa. El punto de vista cuantitativo se traduce en el análisis del nivel cuantitativo de la información administrativa, es decir, de la cantidad (*quantum*) de información suministrada al sujeto destinatario. En este caso, el problema que se plantea consiste, precisamente, en la determinación de la cantidad de información que debe ser suministrada. Un primer acercamiento a este interrogante nos ofrece como respuesta que tal información debe ser proporcionada en cantidad suficiente. Lógicamente, la duda que se suscita ahora es determinar dicha «suficiencia»: qué cantidad de información es necesaria para poder calificarla como suficiente. Sin detenernos excesivamente en esta cuestión, puede ser útil, a estos efectos, utilizar como criterio el interés informativo del ciudadano: se reputará suficiente aquella información que sea susceptible de satisfacer las necesidades del sujeto destinatario, de modo que lo coloque en posición de poder adoptar sus propias decisiones.

La segunda perspectiva de valoración se sustancia en el análisis cualitativo de la actividad administrativa de información. En otras palabras, se trata de examinar el nivel cualitativo de tal tipo de actividad. El problema, también en esta ocasión, consistirá en determinar la calidad que deba reunir la información suministrada. Nuevamente, una primera aproximación a la cuestión puede ofrecer como respuesta que tal información debe ser de calidad suficiente. La determinación de dicha «suficiencia», en este

---

la calidad del servicio prestado. No obstante, también podría examinarse el fenómeno inverso, es decir, la influencia que tiene la efectiva calidad de un servicio en la campaña de información administrativa que se despliegue sobre él. Así, por ejemplo, puede pensarse que el desarrollo de una actividad de comunicación de servicio de buena calidad no servirá de nada si el servicio prestado es de mala calidad. En otras palabras, el despliegue de una amplia actividad informativa de gran calidad será inútil si resulta que el servicio que efectivamente se presta es de mala calidad. Es más, se puede producir una especie de «efecto boomerang»: la buena campaña informativa del servicio puede hacer nacer grandes expectativas en sus potenciales usuarios, que se verán defraudadas en el momento en que procedan a su utilización. Por lo demás, podemos fácilmente imaginar el incremento de su indignación cuando se den cuenta del dinero inútilmente gastado para sufragar los necesarios costes de la campaña publicitaria.

caso referida a la calidad, se erige de nuevo en un dilema que es necesario resolver. Afrontar la determinación del grado de calidad que se estime suficiente, requiere, como presupuesto previo, establecer los criterios que deben utilizarse para medir o valorar la calidad de la información.

En este sentido, podemos afirmar que la calidad de cualquier actividad de información administrativa depende fundamentalmente de dos factores: el nivel de las técnicas comunicativas utilizadas por la Administración y su interés comunicativo<sup>94</sup>. Es evidente, de entrada, que la calidad de la información suministrada dependerá directamente del avance o grado de perfeccionamiento de que gocen los medios técnicos utilizados por la Administración para llevar a cabo tal actividad. No obstante, no es menos cierto que tal calidad también dependerá del grado de atención y sensibilidad que ponga la Administración a la hora de realizar la actividad comunicativa. Por ello, es particularmente importante que formen parte de la Administración expertos o especialistas en comunicación pública<sup>95</sup>. Es más, sería deseable que fuese la misma Administración la encargada de formar en su seno verdaderos expertos en materia de comunicación. Ello, evidentemente, no implica la pérdida de relevancia de la colaboración que expertos en problemas de comunicación (sociólogos, lingüistas, publicistas, etc.) pueden proporcionar a la Administración para hacer realidad el carácter de servicio de esta comunicación, en tanto que contribuyan a hacerla verdaderamente comprensible y utilizable por todos los destinatarios, con independencia de su *status* social o cultural.

Los dos factores expuestos determinan, al menos en modo principal, la calidad de la actividad informativa de la Administración. Ahora bien, un examen más riguroso puede llevarnos a concluir que poseen un diferente valor. Es indiscutible que la situación ideal se alcanza con la concurrencia de ambos factores. Es decir, el mayor nivel cualitativo de la información se obtendrá únicamente en caso de que los dos factores se den conjuntamente: que las técnicas comunicativas posean un alto nivel y, simultáneamente, sean utilizadas por una Administración con un alto interés comunicativo. Ahora bien, en el caso de que debamos valorar ambos fac-

---

<sup>94</sup> Ésta es la opinión de G. ARENA, «Profili giuridici della comunicazione delle pubbliche amministrazioni», en *Economia pubblica*, 1992, pp. 626-627.

<sup>95</sup> Estaría sucediendo en la actualidad, en el ámbito de la Administración y respecto a la comunicación, un fenómeno similar a aquél que se produjo hace tiempo respecto a la informática. La progresiva introducción e incremento de la importancia de las técnicas informáticas obligó a que paulatinamente se incorporasen expertos en informática en todas las Administraciones. Reflexiones en este sentido, en G. ARENA, «Profili giuridici della comunicazione delle pubbliche amministrazioni», ob. cit., p. 626.

tores por separado, y a pesar de que pudiese parecer lo contrario, nos inclinamos por afirmar la mayor importancia del segundo de los factores mencionados. Efectivamente, aunque una Administración cuente con técnicas comunicativas poco sofisticadas, si realmente tiene un alto interés comunicativo, muy probablemente llevará a cabo una buena actividad de comunicación. En cambio, si dicha Administración no posee ningún interés comunicativo, por mucho que esté dotada de sofisticadas técnicas comunicativas, es seguro que realizará una mala comunicación.

### **3. Importancia de los funcionarios encargados de realizar la actividad informativa: necesidad de una formación especializada**

La actividad de información realizada será imputable a la Administración como tal. Ahora bien, el suministro de la información, caso por caso, será realizado por los concretos funcionarios que estén en contacto directo con el público, actuando bajo la dirección de aquellos que sean, en el nivel más alto, los responsables de la comunicación.

1. *Los funcionarios en contacto directo con el público.* La importancia que revisten dichos funcionarios se justifica por diversos motivos. Uno de ellos, de carácter general, se traduce en el hecho de que la imagen externa de la Administración depende en gran medida de su actuación. En efecto, gran parte de su imagen se forma a través de las experiencias, positivas o negativas, que viven los ciudadanos en su relación con los funcionarios que se encuentran en contacto directo con el público. Una actuación ineficaz o un trato descortés de parte de tales sujetos proyectará una imagen negativa de la Administración de la que dependen. Una segunda razón que justifica su importancia es que, en gran parte, de ellos depende el suministro de una mejor y más eficaz información.

La Administración debe reconocer la importancia de estos funcionarios y obrar en consecuencia. Ello significa que debe cuidar esmeradamente su formación e incentivarlos. No hace falta insistir en la necesidad de que los funcionarios que están en contacto con el público, y muy especialmente los que prestan sus servicios en las oficinas de información y atención al ciudadano, cuenten con la formación adecuada <sup>96</sup>. La falta de

---

<sup>96</sup> En palabras de S. MARTÍN-RETORTILLO: «los servicios informativos deben estar debidamente instruidos sobre los servicios competentes en cada materia, tarea de mucha mayor complejidad de lo que aparentemente puede parecer, para no hacer pasear al ciudadano por todo el ministerio o por todo Madrid, dada la dispersión de oficinas que tienen algunos departamentos. ¿Se ha pensado, de verdad, en la poca atención, en la poca sensibilidad que hay para todas estas cuestiones?»; en

una correcta preparación conducirá inexorablemente al suministro de informaciones inexactas que, a su vez, pueden ser el origen de daños en los sujetos destinatarios y, por consiguiente, de demandas de responsabilidad contra la Administración. Pero la mera formación, aun siendo necesaria, no es suficiente. Los funcionarios, correctamente preparados, deben ser también incentivados<sup>97</sup>. Sin excluir la posible conveniencia de incentivos económicos, aparecen como totalmente necesarios los de carácter profesional o, incluso, personal. La Administración debe atribuir a su función la importancia que merece, y a los sujetos que la desempeñan un paralelo reconocimiento. En todo caso, debe evitarse la tendencia consistente en convertir tales puestos en el destino de funcionarios inadaptados o de aquellos otros dotados de una menor capacitación profesional. La existencia de unos funcionarios suficientemente preparados y motivados se erige en condición indispensable para una comunicación de servicio satisfactoria.

2. *Los responsables de la comunicación.* A los sujetos que tengan atribuida la máxima responsabilidad, respecto a la actividad comunicativa de la Administración de la que formen parte, les corresponderá la tarea de asistir a los funcionarios responsables de la prestación de los distintos servicios públicos. En otros términos, deben asesorarles en todo lo relativo a la actividad informativa a desarrollar en relación al servicio que presten. Como acabamos de ver, los funcionarios en contacto directo con el público revisten particular importancia en tal actividad de comunicación y, por tanto, deberán ser objeto de especial atención por parte de los responsables de la comunicación.

La labor encomendada a estos sujetos puede desglosarse en los siguientes objetivos<sup>98</sup>. Ante todo, convencer a los responsables de la prestación del servicio de la «seriedad» de la comunicación. En efecto, el presupuesto primero de su actividad es convencerles de que la actividad de comunicación no es algo prescindible o accesorio, sino parte esencial del

---

S. MARTÍN-RETORTILLO Y BAQUER, *El reto de una Administración racionalizada*, Civitas, Madrid, 1983, pp. 62-63.

<sup>97</sup> Siguiendo, de nuevo, al autor arriba citado: «Sin incidir en elucubraciones de ningún tipo, diríase, y diríase con razón, que el funcionariado *tiene un cierto agravio histórico o institucional*. Es un hecho que está ahí, que no cabe sino aceptar, y que no es el momento de discutir ahora. Hay en ello, si se quiere, circunstancias que son resultado inevitable y van con los tiempos. El funcionariado, en los niveles que lo tuvo, ha perdido el prestigio y la *consideración social* que en épocas anteriores pudiera haber alcanzado»; en S. MARTÍN-RETORTILLO Y BAQUER, *El reto de una Administración racionalizada*, ob. cit., p. 52.

<sup>98</sup> Un examen más detallado en P. ZEMOR, «La communication publique. Le pari de l'authenticité», en *Revue française d'administration publique*, n.º 58, 1991, pp. 197-198.

mismo servicio y, en todo caso, requisito necesario para su buena prestación. En definitiva, la preocupación inicial de los responsables de la comunicación es vencer la visión tradicional que valora dicha actividad tan costosa como inútil. El segundo objetivo de estos sujetos es garantizar la coherencia de la comunicación. Los responsables de la comunicación deben vigilar constantemente a fin de que la actividad comunicativa sea conforme con la estrategia, política e identidad de la entidad que la desarrolla. Gracias a esta coherencia, la comunicación puede desempeñar la función de acelerador de la actividad administrativa. Pero existe el riesgo contrario: la falta de coherencia de la comunicación puede suponer un freno al normal desenvolvimiento de tal actividad administrativa. Piénsese, por ejemplo, en el efecto negativo de una equivocada campaña informativa sobre un servicio correctamente prestado. En tercer lugar, deben garantizar la claridad y la autenticidad de la comunicación. La claridad hace referencia a la forma de la información: el mensaje transmitido no debe inducir a error o confusión. Por su parte, la autenticidad se refiere al contenido de dicha información: el mensaje transmitido debe ser veraz, no debe incurrir en falsedad alguna. Ambas notas, claridad y autenticidad, son condiciones indispensables para asegurar la confianza de los ciudadanos en la Administración <sup>99</sup>. El fortalecimiento de ese lazo fiduciario debe constituir una de las finalidades últimas e irrenunciables de toda campaña de información administrativa. Entre los restantes objetivos de los responsables de la comunicación podemos mencionar el garantizar la coherencia entre la comunicación interna y externa, el coordinar la actividad comunicativa de los diversos organismos públicos y, por último, erigirse en interlocutores con la prensa y medios de comunicación en general.

Pueden reproducirse aquí, respecto a los sujetos responsables de la comunicación, las consideraciones hechas en precedencia en orden a la necesidad de cuidar la formación e incentivación de los funcionarios en contacto directo con el público. Por tanto, no sólo es necesario prestar atención a la preparación profesional de estas personas, sino que, además,

---

<sup>99</sup> El propio ordenamiento jurídico, en ocasiones, exige expresamente que la información administrativa reúna las notas indicadas en el texto. Sirva como ejemplo la normativa sectorial en materia de consumidores y usuarios. La Ley 26/1984, de 19 de julio, General para la Defensa de los Consumidores y Usuarios, de entrada, incluye dentro del listado de «derechos básicos de los consumidores y usuarios», establecido en su artículo 2, el derecho a «la información correcta sobre los diferentes productos o servicios». Asimismo, el primer apartado del artículo 13 dispone que los bienes y servicios que se pongan a disposición de los consumidores y usuarios «deberán incorporar, llevar consigo o permitir de forma cierta y objetiva una información veraz, eficaz y suficiente sobre sus características esenciales», insistiéndose, en el segundo de los apartados de ese mismo artículo, en que los consumidores y usuarios tienen derecho «a una información cierta, eficaz, veraz y objetiva».

deben ser motivados mediante una valoración de su actividad que corra paralela al mérito de la función que desempeñan.

#### **4. Responsabilidad de la Administración por la actividad informativa**

La responsabilidad que aquí analizamos es aquella que nace ligada a la actividad informativa desarrollada por la Administración: el suministro de información por la Administración causa un daño a los ciudadanos que tendrá la obligación de reparar.

Desde una perspectiva general, el tema de la responsabilidad puede conectarse con toda actividad informativa que realice la Administración. Este enfoque conduce a examinar la posible imputación de responsabilidad por la difusión, en cualquier forma, de cualquier tipo de información por parte de la Administración <sup>100</sup>.

No obstante, y siguiendo la restricción ya arriba apuntada, también puede plantearse la cuestión desde una perspectiva más limitada. En efecto, puede examinarse la responsabilidad ligada a una de las varias modalidades de información administrativa, a saber, a la comunicación de servicio. Se trata, en consecuencia, de analizar la responsabilidad de la Administración por la actividad informativa que despliega sobre sus propios servicios prestados. Téngase presente que este tipo de información se proporciona a menudo con la intención de satisfacer peculiares necesidades del individuo y, por otro lado, no es infrecuente que sea suministrada a solicitud del sujeto.

No es éste lugar adecuado para realizar un detenido estudio sobre tan compleja cuestión. Sean suficientes, pues, las siguientes reflexiones relativas al fundamento de la responsabilidad de la Administración por el funcionamiento de los servicios de información administrativa.

Con carácter general, podemos entroncar este tipo de responsabilidad con la responsabilidad genérica que la misma Constitución atribuye a la Administración por los daños causados a los particulares como consecuencia del funcionamiento de los servicios públicos <sup>101</sup>.

---

<sup>100</sup> En otras palabras, se trata de ligar el concepto de «responsabilidad administrativa» a la noción general de «información administrativa» o de «comunicación pública».

<sup>101</sup> Así, el segundo apartado del artículo 106 de la Constitución establece el derecho que tienen los particulares a ser indemnizados por toda lesión que «sea consecuencia del funcionamiento de los

Centrándonos en la responsabilidad por la actividad de información administrativa, el dato esencial que la fundamenta es la creación de una apariencia en la que confía el ciudadano cuando actúa y que, finalmente, sufre el daño <sup>102</sup>. Dicha apariencia se crea por las informaciones suministradas por la Administración, aunque resulten ser incorrectas. El sujeto destinatario, que desconoce la inexactitud de los datos transmitidos, actúa de conformidad con ellos y, por tal causa, se le causa un daño. Toda una serie de principios generales encuentran aquí campo abonado para su aplicación, desde el principio de seguridad jurídica hasta el de protección de la buena fe, pasando por el principio de la confianza legítima y aquel otro según el cual nadie puede ir en contra de sus propios actos.

Damos por terminadas estas breves reflexiones no sin antes apuntar que las propias Administraciones están empezando a tomar conciencia del riesgo que lleva aparejado, en términos de responsabilidad, la actividad de información. Fruto de esa toma de conciencia es el intento de arbitrar mecanismos que disminuyan o, incluso, consigan eximir totalmente dicha responsabilidad en materia informativa. Nuevamente, en este punto, las Administraciones europeas son pioneras <sup>103</sup>.

---

servicios públicos». Por su parte, el también apartado primero del artículo 139 de la LRJPAC, precisa más al reconocer al particular tal derecho de indemnización siempre que la lesión «sea consecuencia del funcionamiento normal o anormal de los servicios públicos». La proclamación constitucional de la responsabilidad de la Administración por los daños causados a los particulares como consecuencia del funcionamiento de los servicios públicos dota de una especial importancia a la concepción que pretende configurar la actividad de información administrativa como un servicio más de los prestados por la Administración. Aceptada esta premisa, la consecuencia que se deriva es la extensión de su responsabilidad a los daños causados por este servicio en que se traduce la labor administrativa de información.

<sup>102</sup> Aunque sólo lo apuntemos, el suministro de informaciones administrativas incorrectas a los ciudadanos plantea, asimismo, la cuestión de determinar si ello es causa suficiente para exonerar de responsabilidad al particular que, confiado en la información suministrada, comete una infracción. El ámbito tributario parece campo abonado para estos casos. El ciudadano, haciendo gala de una diligencia suficiente y con una buena fe fuera de toda duda, realiza una actuación, constitutiva de infracción, pero siguiendo las pautas marcadas por la información que la Administración previamente le ha suministrado.

<sup>103</sup> Para comprobarlo basta consultar la siguiente dirección de Internet: [http://europa.eu.int/geninfo/disclaimer\\_es.htm](http://europa.eu.int/geninfo/disclaimer_es.htm). El mensaje que contiene la transcrita dirección es inequívoco ya desde su propio título «Cláusula de exención de responsabilidad». Haciendo honor a dicha rúbrica, la Comisión Europea se exime de responsabilidad en relación con el material informativo contenido en las páginas que su servidor suministra. Merece la pena reproducir su texto: «Con el presente servidor, la Comisión Europea pretender fomentar el acceso del público a la información relativa a sus iniciativas y a las políticas de la Unión Europea en general. Nuestro objetivo consiste en velar por la actualidad y exactitud de dicha información. Trataremos de corregir los errores que se nos señalen» y, prosigue, «No obstante, la Comisión Europea *no asume responsabilidad alguna en relación con el material incluido en estas páginas*» y, en relación con dicho material informativo, explicita las siguientes matizaciones: «(primero) consiste únicamente en información de carácter general que no aborda circunstancias específicas relativas a personas u organismos concretos; (segundo) no ofrece

## 5. Suministro de información administrativa a través de terceros

Centrándonos en el caso del Municipio de Barcelona, y en relación con el servicio de suministro de información municipal a los ciudadanos, el apartado primero del artículo 41 de su Carta establece expresamente que: «dicho servicio municipal puede ser gestionado por cualquiera de las formas de gestión establecidas en la presente Carta». A su vez, el artículo 48 de ese mismo texto legal admite que los servicios municipales puedan ser prestados no sólo mediante formas de gestión directa, sino, también, de gestión indirecta: «El Ayuntamiento de Barcelona puede gestionar las actividades y servicios por cualquiera de las formas de gestión indirecta establecidas en la normativa vigente».

De lo apenas expuesto se deduce con claridad que, en el ámbito del Municipio de Barcelona, el servicio municipal de suministro de información a los ciudadanos puede ser prestado mediante cualquier forma de gestión indirecta que admita la normativa vigente. En consecuencia, queda fuera de toda duda que no resulta necesario que sea el propio Ayuntamiento de Barcelona quien preste directa y materialmente dicho servicio, aunque, evidentemente, en sus manos queda su titularidad y, en consecuencia, el control y la responsabilidad última sobre la prestación.

Si del plano de las prescripciones normativas descendemos al de la realidad, podremos constatar sin dificultad que la hipótesis de la gestión indirecta de la información municipal constituye una práctica frecuente <sup>104</sup>. Muchos son los problemas jurídicos que puede plantear dicha práctica. Entre ellos, destacaremos los dos siguientes.

---

necesariamente información exhaustiva, completa, exacta o actualizada; (tercero) contiene en algunas ocasiones enlaces a páginas externas sobre las que los servicios de la Comisión no tienen control alguno y respecto de las cuales declinan toda responsabilidad; (cuarto) no ofrece asesoramiento profesional o jurídico (si desea efectuar una consulta de este tipo, diríjase siempre a un profesional debidamente cualificado)» (la cursiva es nuestra).

<sup>104</sup> Las modalidades que puede revestir son muy variadas. Pensemos, a título ejemplificativo, en los siguientes supuestos. En primer lugar, en los teléfonos de información municipal, por ejemplo, el 010. Los sujetos que responden a las llamadas de los ciudadanos y les suministran las informaciones solicitadas, accediendo a las bases de datos municipales, no son necesariamente funcionarios del Ayuntamiento de Barcelona. En efecto, es frecuente que estas personas sean recabadas, de manera estable o con carácter temporal, como refuerzos en momentos en los que se prevea un incremento de la demanda ciudadana de información, a través de empresas que hacen de intermediarias, en el sentido de que son ellas las que se encargan de seleccionar y contratar a estas personas. Como segundo supuesto, destacamos los numerosos casos en los que una información de interés público es suministrada por agentes privados, normalmente sin ánimo de lucro, y contando para ello con el apoyo del propio Municipio que, por otro lado, se descarga, siquiera parcialmente, de la necesidad de realizar esa concreta labor informativa. Piénsese, por ejemplo, en las asociaciones que suministran informaciones en materia sanitaria, de prevención de enfermedades, de malos tratos a mujeres o niños, etc.

En primer lugar, el problema relativo a la calidad del servicio de información prestado. Si la prestación de la información por estos agentes sustituye a la prestación directa de la misma por la Administración, parece claro que se le debería aplicar las mismas exigencias de calidad que arriba hemos expuesto. Especial atención debe prestarse, en estos casos, a nuestro juicio, al dato de la existencia de una formación especializada y continuada de los sujetos encargados materialmente del suministro de la información <sup>105</sup>.

Muy ligado con el anterior, el segundo problema es el referente a la responsabilidad de la Administración. Como ha quedado dicho, la Administración conserva la titularidad del servicio y, consecuentemente, le compete en todo caso el control y la responsabilidad del mismo. Por tanto, se plantea la cuestión de la posible imputación de responsabilidad a la Administración por los daños causados a los ciudadanos por las informaciones suministradas por estos terceros.

## **6. Pago de un precio por la información administrativa**

La determinación del precio que debe cobrarse por la facilitación de la información por las Administraciones públicas es uno de los aspectos más controvertidos y ocupa un lugar central en los debates que se están realizando a nivel europeo sobre esta materia <sup>106</sup>. No en vano se ha suscitado este debate, puesto que la determinación del precio puede tener importantes consecuencias en la sociedad, tanto para los ciudadanos que quieren solicitar información como para aquellos otros que, en el ámbito de su actividad empresarial, se dediquen a elaborar y facilitar información.

Así, no podemos olvidar el carácter instrumental del derecho a la información administrativa. Dejando de lado la importancia que tal información tiene en sí misma, como mecanismo de transparencia y, por tanto, como realización del principio democrático, a lo largo de este estudio hemos podido observar cómo la información que las Administraciones pú-

---

<sup>105</sup> Esta especial preocupación encuentra su razón de ser en el hecho de que en algunas de estas asociaciones el suministro de la información se encuentra en manos de personas que, movidas por un interés de ayuda al prójimo que no se cuestiona, no poseen, sin embargo, el nivel de cualificación que se consideraría preciso.

<sup>106</sup> El libro verde de la Unión Europea sobre acceso a la información expone los principales puntos del debate. En nuestro país, uno de los más relevantes será el que tiene como objeto determinar si estamos en presencia de un precio público o de una tasa.

blicas facilitan a los ciudadanos constituye un requisito necesario para el correcto y efectivo ejercicio de otros derechos reconocidos por el ordenamiento jurídico (por ejemplo, el derecho a la protección de la salud o los derechos relativos a los servicios sociales).

Por ello, debe tenerse en cuenta que las Administraciones públicas no pueden cobrar un precio excesivo por la información que faciliten a los ciudadanos en el ejercicio de sus derechos, puesto que tal cosa podría operar como un límite al mismo. Un precio excesivo puede provocar que un sector de la población no pueda acceder a la información administrativa que, en muchos casos, es un elemento necesario para poder ejercer otros derechos.

De esta manera, podría pensarse que el precio establecido debería ser cero o, en todo caso, bajo, fijando el precio de forma razonable en relación con el coste material, incluido el personal, que suponga la facilitación de la información (coste material del soporte sobre el que se facilita la información, coste del mantenimiento de los servicios de información, coste de la actividad).

Ahora bien, hemos podido observar que no toda la información que, por ejemplo, Barcelona Informació facilita a los ciudadanos es información necesaria para el ejercicio de derechos por los ciudadanos.

En este punto, pues, se hace necesaria la introducción de otros criterios que permitan perfilar las ideas ya apuntadas. Un primer criterio es el relativo al diferente tipo de información que se facilite. En concreto, se puede observar que la información que las Administraciones públicas facilitan a los ciudadanos puede clasificarse en tres tipos, en función de su contenido y de su relación con las actividades propias de la Administración.

El primer tipo es la información en bruto. Es aquella información de la que las Administraciones públicas disponen sin necesidad de llevar a cabo ningún tipo de actividad o actividades menores (por ejemplo, la información sobre procedimientos administrativos, oficinas administrativas o requisitos para acceder a un centro sanitario).

La segunda modalidad es la información depurada. Es aquella información obtenida por la Administración después de realizar algunas operaciones, por ejemplo, de búsqueda o de agregación, siempre en el ámbito de sus competencias propias (por ejemplo, la información sobre las actividades culturales o las entidades deportivas en un municipio).

El último tipo es la información especialmente depurada o de valor añadido. Es aquella información que por su interés general obtienen las Administraciones públicas con el único objetivo de ofrecerla a los ciudadanos y, por tanto, no derivaría directamente de la realización de funciones administrativas propiamente dichas (por ejemplo, la información meteorológica o la información cartográfica).

Partiendo de estos tres tipos de información y teniendo en cuenta su relación con el ejercicio de los derechos de los ciudadanos, podemos observar entonces que los diferentes tipos de información habrán de tener diferentes precios.

En relación con la información del primer tipo, no deberá ser cobrada o, en todo caso, no más allá de lo relativo al soporte material (papel, disquette, correo). En los casos segundo y tercero sí que se podrá cobrar. Ahora bien, el precio variará en función de la actividad que realicen las Administraciones públicas para depurar y facilitar la información <sup>107</sup>.

Pero además, un último elemento debe ser tenido en cuenta y es el relativo a si un determinado tipo de información (en el segundo caso y, muy especialmente, en el tercero) puede tener un interés comercial, esto es el interés de determinadas empresas de ofrecer al mercado dicha información. En este caso, el hecho de que la Administración pública facilite esta información no ha de suponer la realización de prácticas contrarias a la competencia en el mercado.

Por todo ello, podemos resumir los criterios que deben ser tenidos en cuenta a la hora de determinar el precio que se cobre por la facilitación de información en los siguientes puntos.

De entrada, la relación de la información con el ejercicio de derechos por parte de los ciudadanos.

En segundo término, el establecimiento de un precio razonable en relación con el coste efectivo de producción.

En tercer lugar, el tipo de actividad realizada por la Administración y relación con sus actividades típicas y propias.

---

<sup>107</sup> Parece claro que el precio será diferente si la información solicitada hace referencia a qué línea de autobús se debe coger para ir de un punto a otro de una ciudad, o se trata de los partes informativos que el servicio meteorológico nacional facilite diariamente a los medios de comunicación o a los tripulantes de un barco.

Por último, el interés comercial de la información y existencia de competencia, lo que no debe ser entendido en el sentido de que la Administración pueda fijar el precio de la información al alza, sino ofrecer una información a un precio inferior de cómo la ofrecería el mercado (precio subvencionado).

### **III. Jurisprudencia**

---

