

LA INFORMACIÓN ACTIVA DE LAS ADMINISTRACIONES PÚBLICAS¹

AUTOR: Miguel Ángel Blanes Climent (mablanescliment@gmail.com)

Doctor en Derecho. Letrado de la Diputación de Alicante. Letrado del Síndic de Greuges (Ombudsman) de la Comunidad Valenciana (España).

El documento ha sido preparado por el Sr. Miguel Ángel Blanes Climent . El contenido y las opiniones expresadas en él corresponden a el autor y no reflejan en ningún caso la opinión de las Naciones Unidas.

This document was prepared by Mr Miguel Ángel Blanes Climent. The views expressed and the content presented in the paper are those of the author and do not imply any expression of opinion on the part of the United Nations.

SUMARIO

- I. Introducción.
- II. La contratación del sector público.
- III. Ordenación del territorio, urbanismo y medio ambiente.
- IV. El presupuesto y las cuentas públicas.
- V. Los cargos electos y el personal eventual de designación política.
- VI. Los empleados públicos: funcionarios y laborales.
- VII. La financiación pública de los partidos políticos y agentes sociales: sindicatos y organizaciones empresariales.
- VIII. Las subvenciones públicas.
- IX. Los servicios públicos de sanidad, educación, vivienda y servicios sociales.

RESUMEN: La revolución tecnológica que representa las enormes posibilidades que ofrece internet y la enorme gravedad de la crisis financiera y económica iniciada en 2008 deben estimular el cambio de mentalidad de la ciudadanía, porque ahora existe la necesidad de ser austeros y controlar el gasto público, y ello es posible de forma fácil y sencilla a través de la información que puede ofrecerse en las páginas web de las entidades que reciben financiación pública.

The technological revolution that represents the enormous possibilities offered by the Internet and the enormous gravity of the financial and economic crisis that began in

¹ El presente trabajo constituye un resumen de una de las partes del libro que contiene la Tesis Doctoral titulada “*La transparencia informativa de las Administraciones públicas. El derecho de las personas a saber y la obligación de difundir información pública de forma activa*”, defendida en la Universidad de Alicante (España) y que recibió la calificación de sobresaliente “cum laude” por unanimidad del Tribunal integrado por los Catedráticos de Derecho Administrativo Dr. D. Juan José Díez Sánchez, Dr. D. Severiano Fernández Ramos y Dr. D. Emilio Guichot Reina. Este es el link del libro: <http://www.tienda.aranzadi.es/productos/libros/la-transparencia-informativa-de-las-administraciones-publicas/5940/4294967293>.

2008 should stimulate a change in mindset of the citizenry, because now there is the need to be frugal and controlling public expenditure, and this it is possible to easily and simply through information can be placed on the websites of entities that receive public funding.

PALABRAS CLAVE: Transparencia, información, rendición de cuentas, democracia.
(Transparency, information, accountability, democracy).

I. Introducción

La información que se resiste a ser publicada de oficio es toda aquella que permite a los ciudadanos controlar la gestión de los asuntos públicos, exigir la rendición de cuentas a las autoridades y denunciar casos de despilfarro o corrupción. Esta información es la que hace referencia a la auténtica transparencia administrativa.

La información que resulta favorable o beneficiosa para los intereses de las autoridades públicas no solo se difunde de oficio, sino que se realiza de forma propagandística en las páginas web. En cambio, el acceso a la información que resulta comprometida como por ejemplo el coste final de los contratos administrativos, el empleo o destino detallado de los fondos públicos, las subvenciones concedidas, el gasto de los sueldos, dietas y viajes de los representantes políticos o autoridades administrativas, la financiación de los partidos políticos, sindicatos y organizaciones empresariales o las listas de espera sanitarias, presenta un menor desarrollo.

Las entidades obligadas a difundir de oficio información acerca de las actividades realizadas debe alcanzar tanto a las públicas como a las privadas, en la medida en que estas últimas empleen fondos públicos o presten servicios públicos de interés general². La naturaleza pública del dinero está por encima del carácter público o privado que tenga la entidad que lo recibe. De lo contrario, sería muy fácil burlar el control de los ciudadanos respecto del destino de los ingresos recaudados con sus impuestos bajo el fútil pretexto de que las entidades o personificaciones privadas quedan al margen de dicha fiscalización. Si estas entidades privadas no desean rendir cuentas pueden optar por no acudir a la financiación pública. Pero si deciden recibir dinero público deben informar sobre cómo y en qué se gasta.

Del mismo modo, el interés general del servicio para los ciudadanos justifica la obligación de difundir información sobre el mismo de forma activa, aunque dicho servicio sea prestado por una entidad privada.

² En EEUU, la “Federal Funding Accountability And Transparency Act de 2006 de EEUU”, disponible en la web: <http://www.gpo.gov/fdsys/pkg/PLAW-109publ282/pdf/PLAW-109publ282.pdf> ; fecha de consulta: 4 de julio de 2013, dispone que todas las entidades que reciban fondos públicos, sean públicas o privadas, tengan o no ánimo de lucro, están obligadas a rendir cuentas y a publicar los datos de su gestión de forma transparente en una página web única - <http://www.usaspending.gov/> - sin coste de acceso.

La idea central que se defiende en este trabajo es que cualquier persona, de forma fácil y sencilla, pueda saber qué se hace con el dinero de sus impuestos: por ejemplo, cuánto dinero público ha recibido un partido político y en qué se lo ha gastado; cuántas personas se encuentran en una lista de espera para operarse de una determinada dolencia; quienes han sido los beneficiarios de subvenciones; cuánto dinero han recibido los representantes políticos, autoridades o funcionarios en concepto de retribuciones, dietas, complementos, etc.

Tiene razón MARTÍN-RETORTILLO BAQUER cuando sostiene que resulta inexcusable –y es síntoma de una evidente profundización democrática- «asegurar la publicidad más completa del destino de cualquier euro que salga de las arcas públicas»³.

La transparencia consiste precisamente en hacer del dominio público lo que anteriormente era información reservada a unas pocas personas. Esto que parece tan sencillo resulta muy complicado porque puede poner en evidencia la mala gestión de los asuntos públicos. Los avances legislativos en materia de información activa han sido muy escasos debido a la falta de interés de los representantes políticos en permitir que los ciudadanos puedan controlar su gestión.

Las escasas normas que se han dictado hasta el momento en cuestiones muy puntuales han sido poco ambiciosas y han carecido de relevancia práctica puesto que han sido generalizadamente incumplidas al no haberse contemplado sanción o consecuencia jurídica alguna. Las normas dejan de ser obligatorias y, por ende, no son respetadas, si no se prevé algún tipo de castigo cuando se vulneran.

Además, de poco sirven las normas si luego el conjunto de la sociedad no presiona o exige su cumplimiento. Las entidades públicas o privadas obligadas a rendir cuentas de su gestión nunca las rendirán de oficio si no existen unos ciudadanos interesados en conocer el resultado de dicha gestión. La información activa no se concibe sin una ciudadanía activa que pide, solicita, se moviliza y presiona para saber lo que se hace con su dinero.

³ MARTÍN-RETORTILLO BAQUER, L., «Crisis económica y transformaciones administrativas», en *Revista Española de Derecho Administrativo*, nº 153, enero-marzo, 2012, pág. 105.

El impulso de la información activa es fundamental para evitar que los poderes públicos dejen de atender el interés general en beneficio propio o particular. Es mucho más difícil que un contrato administrativo adjudicado por un millón de euros acabe costando diez millones más si existe la obligación de publicar la modificación del contrato y los informes técnicos y económicos justificativos de la misma en la página web de la correspondiente entidad pública. Si solo se publica la adjudicación del contrato por un millón de euros, nadie se entera del coste final del contrato, salvo las autoridades y los funcionarios públicos.

La importancia de concienciar a los ciudadanos de que la corrupción genera unas pérdidas millonarias al erario público es destacada por NIETO GARCÍA cuando sostiene que «la factura del soborno se carga a los ciudadanos», puesto que se repercute luego cuando se modifica al alza el precio de los contratos administrativos adjudicados⁴.

Si los ciudadanos no cambian de mentalidad y exigen a las entidades financiadas con su dinero que informen permanentemente y de oficio sobre sus actividades, seguirán sin contar con la valiosa información que les permita participar en los asuntos públicos, y exigir la rendición de cuentas a los responsables de los casos de mala gestión o despilfarro de los ingresos públicos.

La revolución tecnológica que representa las enormes posibilidades que ofrece internet y la enorme gravedad de la crisis financiera y económica iniciada en 2008 deben estimular el cambio de mentalidad de la ciudadanía, porque ahora existe la necesidad de ser austeros y controlar el gasto público, y ello es posible de forma fácil y sencilla a través de la información que puede ofrecerse en las páginas web de las entidades que reciben financiación pública.

En este sentido, la recién aprobada Ley 19/2013, de 9 de diciembre, de transparencia, acceso a la información pública y buen gobierno (en adelante, LTAIP), proclama que solo cuando la acción de los responsables públicos se somete a escrutinio,

⁴ NIETO GARCIA, A., *Corrupción en la España democrática*, 1ª ed., Ariel, Barcelona, 1997, pág. 237.

cuando los ciudadanos pueden conocer como se toman las decisiones que les afectan, como se manejan los fondos públicos, o bajo qué criterios actúan nuestras instituciones, podremos hablar de una sociedad crítica, exigente y participativa. Permitiendo una mejor fiscalización de la actividad pública se contribuye a la necesaria regeneración democrática, se promueve la eficiencia y eficacia del Estado y se favorece el crecimiento económico.

A estos efectos, en el propio Preámbulo de la LTAIP se reconoce que la información que se facilita a los ciudadanos es insuficiente. Por un lado, se expresa que en el ordenamiento jurídico español ya existen normas sectoriales que contienen obligaciones concretas de publicidad activa para determinados sujetos. Así, por ejemplo, en materia de contratos, subvenciones, presupuestos o actividades de altos cargos. Sin embargo, por otro lado, concluye que «esta regulación resulta insuficiente en la actualidad y no satisface las exigencias sociales y políticas del momento».

Por ello, los artículos 5 a 8 de la LTAIP contemplan la publicidad activa de tres grandes bloques de información que, como mínimo, debe divulgarse en todas las entidades públicas y privadas sujetas a su ámbito de aplicación;

a) Información institucional, organizativa y de planificación: funciones; normativa de aplicación, organigrama y planes de objetivos concretos y su resultado.

b) Información de relevancia jurídica: instrucciones, acuerdos, circulares o respuestas a consultas; los Anteproyectos de Ley y los proyectos de Reales Decretos Legislativos; los proyectos de reglamentos; las memorias e informes de los expedientes de elaboración de los textos normativos; y los documentos que, conforme a la legislación sectorial vigente, deban ser sometidos a un período de información pública durante su tramitación.

c) Información económica, presupuestaria y estadística: datos sobre los contratos públicos -incluidos los menores-; los convenios y encomiendas de gestión; subvenciones y ayudas públicas concedidas; partidas presupuestarias y grado de ejecución; las cuentas y los informes de auditoría externos; las retribuciones de los altos

cargos; las declaraciones anuales de bienes y actividades de los representantes locales; los bienes inmuebles de la Administración pública.

A mi juicio, el principal inconveniente es que la existencia de dicho portal sólo es obligatoria para la Administración General del Estado. El resto de entidades privadas y organismos públicos no están obligados a tener un Portal de la Transparencia. En mi opinión, el Portal de la Transparencia recogido en el artículo 10 de la LTAIP debería tener naturaleza básica para que su existencia fuera obligatoria en todas las sedes electrónicas o páginas web de las entidades públicas y privadas sujetas a la LTAIP.

La disposición final octava de la LTAIP ha excluido expresamente este precepto del carácter básico atribuido a los restantes artículos dictados al amparo de lo dispuesto en los artículos 149.1.^a, 149.1.13.^a y 149.1.18.^a de la Constitución. La competencia autonómica en materia de autoorganización de sus instituciones y servicios hubiera quedado salvada reservando la concreta denominación y el régimen de funcionamiento del portal a las Comunidades Autónomas. Pero su existencia debe ser impuesta por el Estado. De lo contrario, el ciudadano puede perderse buscando por toda la sede electrónica o portal web dónde se encuentra la información que es objeto de las obligaciones de publicidad activa impuestas por la LTAIP⁵.

Como cuestión no menos importante, se debe hacer hincapié en la necesidad de que la información publicada en las sedes electrónicas y páginas web debe efectuarse de una forma clara, estructurada y entendible para los ciudadanos. De nada sirve publicitar informes o documentos que sólo un técnico muy formado en la materia podría entender.

⁵ En la sesión del Pleno del Congreso de los Diputados de fecha 30 de mayo de 2013, el portavoz del Grupo de Unión Progreso y Democracia alertó sobre la posibilidad de que proliferen diecisiete portales de la transparencia: <<ustedes ya han llegado a un acuerdo para que en España, así como hay diecisiete sistemas de sanidad y diecisiete sistemas educativos, haya también diecisiete sistemas de transparencia con derechos y obligaciones diferentes. Eso nos parece una verdadera aberración>> -Diario de Sesiones del Pleno del Congreso de los Diputados nº 117, de fecha 30 de mayo de 2013, pág. 33-.

II. La contratación del sector público.

El primer escollo se plantea cuando no todas las entidades que gastan dinero público están sujetas a la legislación que regula la contratación del sector público⁶. Asimismo, tampoco todos los contratos que celebran las entidades públicas que sí que están sujetas a esta legislación tienen publicidad. En consecuencia, existe una importante cantidad de gasto público derivado de la celebración de contratos que se escapa a cualquier tipo de publicidad. No se publica ni la licitación del contrato ni la adjudicación ni el coste final⁷.

A mi juicio, la publicidad debe ir ligada a la financiación, no a la naturaleza pública o privada del poder adjudicador o del tipo de contrato. Si la financiación del contrato es pública también debe ser pública la información sobre el mismo. De lo contrario, exigir la rendición de cuentas en materia de contratación resulta una quimera para los ciudadanos.

Se comparte la opinión de DÍEZ SÁNCHEZ al razonar que no toda decisión opaca tiene por qué servir para ocultar una decisión ilegítima (o como suele decirse, encubrir un supuesto de corrupción). No obstante, la ausencia de transparencia alienta la presunción de ilegalidad en el fondo, más allá del incumplimiento formal, lo que al margen de deslegitimar la actuación administrativa, impide o, cuando menos, dificulta, valorarla como objetiva y apropiada⁸.

La importancia de la publicidad activa en las fases de preparación está fuera de toda duda. Sin una competencia real, la ejecución de las obras públicas, la adquisición

⁶ Artículos 3 y 4 del Real Decreto Legislativo 3/2011, de 14 de noviembre, Texto Refundido de la Ley de Contratos del Sector Público (en adelante, LCSP). Por ejemplo, quedan fuera las entidades públicas empresariales, fundaciones y sociedades mercantiles en las que la participación pública sea inferior al 50%. No tienen publicidad los procedimientos negociados en algunos supuestos y los contratos menores. Vid. TEJEDOR BIELSA, J., <<Reflexiones sobre el estado de lo urbanístico. Entre la anomalía y la excepción>>, en *Revista de Administración Pública*, nº 181, enero-abril de 2010, págs. 106 y 107. El autor sostiene que las sociedades urbanísticas públicas o mixtas se han constituido como una forma de eludir la normativa de contratación del sector público.

⁷ SOSA WAGNER, F. y FUERTES LÓPEZ, M., <<La Ley de Contratos del sector público y el murciélago>>, en *Actualidad Jurídica Aranzadi*, nº 743, 2007.

⁸ DÍEZ SÁNCHEZ, J.J., <<El principio de transparencia y la selección del agente urbanizador en la legislación urbanística valenciana>>, en GARCIA MACHO, R. (ed), *Derecho administrativo de la información y administración transparente*, Marcial Pons, Madrid, 2010, pág. 302.

de bienes o la prestación de servicios resulta más costosa para el erario público y deja al descubierto una importante desviación de recursos públicos.

Por lo que respecta a la situación en nuestro país, algunos autores son muy críticos con la regulación contenida en la LCSP. Si bien es cierto que en sus primeras líneas expresa su total apoyo al principio de transparencia, la regulación que sobre el tema contiene es absolutamente insuficiente: apenas unas referencias genéricas a la transparencia en la contratación y la previsión de que la misma se hará efectiva mediante el perfil del contratante y el Registro de Contratos del Sector Público, respecto del cual se establece que con las limitaciones que imponen las normas sobre protección de datos de carácter personal, facilitará el acceso público a los datos que no tengan el carácter de confidenciales⁹.

En efecto, en cuanto al déficit de transparencia, la LCSP mantiene la vigencia de los contratos menores y del procedimiento negociado sin publicidad, incrementando aun todavía más si cabe la cuantía del contrato para su utilización. El uso de estas modalidades contractuales es cada vez mayor, tratando de restar publicidad y transparencia.

Asimismo, la LCSP no ha podido poner coto a las prácticas poco transparentes que se han ido consolidando en la praxis administrativa. Por ejemplo, los pliegos de condiciones deben ser transparentes y objetivos. No se deben confeccionar “ad hoc” para beneficiar de forma predeterminada a un concreto licitador. Tampoco se debe adjudicar el contrato al precio más reducido con la intención de incrementarlo con posterioridad al amparo de una modificación por razones imprevistas o sobrevenidas. Asimismo, la publicidad de la licitación no puede ser obviada con una artificiosa división del precio del contrato, con una inadecuada utilización del procedimiento negociado sin publicidad, o con un abuso excesivo de los contratos menores¹⁰.

⁹ PIÑAR MAÑAS, J.L., <<Seguridad, transparencia y protección de datos: el futuro de un necesario e incierto equilibrio>>, documento de trabajo 147/2009, Fundación Alternativas, disponible en la web: <http://www.falternativas.org/laboratorio/documentos> ; fecha de consulta: 10 de diciembre de 2013, pág. 45.

¹⁰ MARTÍN-RETORTILLO BAQUER, L., <<De los derechos humanos al derecho a una buena administración>>, en ÁVILA RODRÍGUEZ, C.M. y GUTIÉRREZ RODRÍGUEZ, F., *El derecho a una buena administración y la ética pública*, Tirant Lo Blanch, Valencia, 2011, pág. 52. El autor considera un signo inequívoco de buena administración el esfuerzo para que funcione la más absoluta corrección así

Dicho esto, el artículo 53 de la LCSP ha creado el Perfil del contratante a publicar en internet, con el fin de asegurar la transparencia y el acceso público a la información relativa a la actividad contractual del sector público¹¹. Sin embargo, los datos publicados únicamente se refieren a la fase de preparación y adjudicación de los contratos. No se difunde información sobre las posteriores fases de ejecución y extinción; en concreto, las modificaciones del contrato ni el coste final. Esta información tampoco es objeto de la Plataforma de Contratación del Estado regulada en el artículo 334 de la LCSP, ni del Registro Oficial de Licitadores y Empresas Clasificadas del artículo 69 del mismo texto legal¹².

La necesidad de incrementar la publicidad del listado de empresas que han contratado con la Administración es necesaria para el control social del poder en este ámbito. Se sugiere la publicación de todos los contratos, incluidos los menores, adjudicados a las personas jurídicas en los últimos cuatro años. En esos supuestos prevalece el interés público que demanda la transparencia administrativa, ya que éstas no son titulares del derecho fundamental a la protección de datos personales¹³.

Por otra parte, una vez adjudicado un contrato, la LCSP no ha prestado la misma atención a la publicidad del gasto público que conlleva la adjudicación y, en su caso, las posteriores modificaciones del contrato.

No son infrecuentes los contratos que se adjudican por un determinado precio y terminan costando más del doble o el triple. Se ha valorado que los costes añadidos al

como la neutralidad más exagerada a la hora de preparar primero, y luego, adjudicar los contratos. De donde ha de resultar, ante todo, la apariencia y el convencimiento de que las cosas funcionan bien, pero de donde ha de resultar, sobre todo, eficacia, buen precio y calidad, aunque claro, acaso se pierda influencia y, sobre todo, se deje de favorecer a amigos y compinches.

¹¹ MARTÍNEZ GUTIÉRREZ, R., *Administración Pública Electrónica*, Thomson-Civitas, Cizur Menor (Navarra), 2009, págs. 454 y 455. El profesor destaca que el incremento de la publicidad de la información contractual que se produce gracias a internet está contribuyendo a dar un mejor cumplimiento de las finalidades y principios clásicos que inspiran la contratación pública, especialmente del principio de libertad de concurrencia en el que la publicidad constituye una exigencia ineludible.

¹² “Registro Oficial de Licitadores y Empresas Clasificadas”, disponible en la web: <http://registrodelicitadores.gob.es>; fecha de consulta: 10 de diciembre de 2013.

¹³ TRONCOSO REIGADA, A., *Transparencia administrativa y protección de datos personales*, Agencia de Protección de Datos de la Comunidad de Madrid, Madrid, 2008, pág. 162.

contrato pueden llegar a ser de un 20%, pudiendo alcanzar incluso un 50% del monto total del contrato. La razón de este sobrecoste es evidente: las empresas revierten en el contrato los pagos realizados en concepto de sobornos a los funcionarios, técnicos o políticos que intervienen en la adjudicación de contratos públicos¹⁴ .

Asimismo, en la fase de ejecución de los contratos existen otros riesgos que podrían paliarse con una mayor transparencia. Se está haciendo referencia a la rebaja de la calidad de los materiales contratados, al pago de trabajos no realizados, a la mayor o menor rapidez en cobrar las facturas o en la recepción de las obras, etc.

En el ámbito comunitario, la introducción de las nuevas tecnologías no se ha centrado específicamente en incrementar la publicidad de las fases de ejecución y extinción de los contratos en internet. La razón de ello estriba en considerar que «los procedimientos vinculados a la facturación y el pago (posteriores a la adjudicación) no son específicos de la contratación»¹⁵ .

Afortunadamente, la recién aprobada LTAIP obliga a publicar en las sedes electrónicas o páginas web todos los contratos formalizados, con indicación del objeto, duración, el importe de licitación y de adjudicación, el procedimiento utilizado para su celebración, los instrumentos a través de los que, en su caso, se ha publicitado, el número de licitadores participantes en el procedimiento y la identidad del adjudicatario, así como las modificaciones del contrato. Igualmente serán objeto de publicación las decisiones de desistimiento y renuncia de los contratos. La publicación de la información relativa a los contratos menores podrá realizarse trimestralmente¹⁶ .

¹⁴ MEDINA ARNÁIZ, T., «Las respuestas normativas al fenómeno de la corrupción en la contratación pública», en *Diario La Ley*, nº 7382, Sección doctrina, 16 de abril de 2010, pág. 3.

¹⁵ “Libro verde sobre la generalización del recurso a la contratación pública electrónica en la UE”, Bruselas, 18.10.2010, COM(2010) 571 final; disponible en la web: <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=COM:2010:0571:FIN:ES:PDF>; fecha de consulta: 10 de diciembre de 2013.

¹⁶ Artículo 8.1.a) de la LTAIP. El Consejo de Estado ha objetado que en el Registro de Contratos del Sector Público se obliga a dar cuenta de más datos básicos de los contratos adjudicados que los que se refiere el Anteproyecto de Ley de transparencia. *Vid.* “Dictamen del Consejo de Estado de fecha 19 de julio de 2012 sobre el Anteproyecto de Ley de transparencia, acceso a la información pública y buen gobierno”, disponible en la web: http://www.boe.es/buscar/doc.php?coleccion=consejo_estado&id=2012-707 ; fecha de consulta: 10 de diciembre de 2013, pág. 11.

Considero que la nueva LTAIP es manifiestamente mejorable. En mi opinión, la publicidad activa obligatoria en el sitio web debe abarcar los siguientes aspectos que me parecen fundamentales: detalle concreto del precio de adjudicación y coste final del contrato; las actas de las comisiones de contratación; los informes emitidos por los servicios jurídicos y por la Intervención, incluidos los de reparo; todos los contratos menores, con independencia de su cuantía y con periodicidad mensual; las sanciones o penalidades impuestas por el órgano de contratación, y las facturas pendientes de pago para evitar su ocultación en el correspondiente cajón.

III. Ordenación del territorio, urbanismo y medio ambiente.

Con el objetivo de hacer frente a la información privilegiada y la especulación, la Ley del Suelo de 2007 introduce la obligación de publicar de forma activa por medio de internet el texto en vigor de los planes urbanísticos, el anuncio de sometimiento a información pública y otros trámites relevantes para su aprobación¹⁷. Se trata de implicar a la ciudadanía para que participe en la elaboración del planeamiento urbanístico. Las sedes electrónicas o portales web administrativos deben utilizarse para conseguir este objetivo. Así, aumentará la transparencia y publicidad en este sector de la actuación administrativa tan castigado por frecuentes casos de corrupción¹⁸.

Las enormes plusvalías generadas por el desarrollo urbanístico del suelo es un importante elemento de presión para mantener reservada la información que resulta más relevante. Cuantas menos personas la conozcan, mayor valor adquiere.

Por estas razones, no son infrecuentes los casos en que el trámite de información pública se efectúa en agosto aprovechando que la mayoría de las personas se encuentran de vacaciones y es más difícil que se enteren; que las alegaciones se contesten de forma inmotivada o estereotipada; que las decisiones ya estén adoptadas de antemano en una suerte de “urbanismo a la carta” propuesto por el urbanizador, o que el derecho a

¹⁷ LOZANO CUTANDA, B., “Urbanismo y corrupción. Algunas reflexiones desde el Derecho administrativo”, en *Revista de Administración Pública*, nº 172, 2007, pág. 353. La profesora consta la gravedad de los fenómenos de corrupción urbanística y la alarmante proliferación de la construcción ilegal.

¹⁸ MARTÍNEZ GUTIÉRREZ, R., *Administración Pública Electrónica*, Thomson-Civitas, Cizur Menor (Navarra), 2009, pág. 448.

solicitar información urbanística no sea atendido o se facilite dicha información fuera del plazo legal cuando su interés o utilidad haya desaparecido¹⁹.

En este sentido, considero imprescindible que todas las Administraciones urbanísticas cumplan de forma efectiva con la obligación de publicar en su página web toda la normativa urbanística que afecta a su término municipal. Y, sobre todo, que se mantenga plenamente actualizada, lo que no siempre sucede²⁰.

Asimismo, la trascendencia de los convenios suscritos entre las Administraciones públicas y los particulares para la aprobación de instrumentos de planeamiento o de gestión urbanístico ha sido destacada con acierto por TEJEDOR BIELSA al afirmar que «el convenio es el dios menor del urbanismo, la palanca que todo lo mueve, la llave que todo lo abre, la ley que todo lo puede»²¹. En efecto, el convenio se ha convertido en la chispa del desarrollo urbanístico.

Sin embargo, en ocasiones, bajo el pretexto de satisfacer los intereses generales del municipio, los convenios sólo persiguen personalizar el desarrollo urbanístico a los

¹⁹ El artículo 4 del Texto Refundido de la Ley del Suelo de 2008 reconoce el derecho de acceso a la información Urbanística. Los plazos y forma de ejercicio se encuentran regulados por las leyes autonómicas. Por ejemplo, el artículo 6.4 de la Ley 16/2005, de 30 de diciembre, Urbanística Valenciana, establece que la información urbanística solicitada deberá ser respondida en el plazo máximo de un mes; el artículo 7.3 de la Ley 15/2001, de 14 de diciembre, Normas reguladoras del Suelo y Ordenación Territorial de Extremadura, prohíbe el uso de términos y expresiones inteligibles para cualquier clase de administrado, de modo que los efectos de las determinaciones de los documentos urbanísticos les sean conocidos sin dificultad. Alguna legislación autonómica establece demasiadas excepciones. Por ejemplo, el artículo 141.4 de la Ley 5/1999, de 8 de abril, de Urbanismo de Castilla y León establece que las Administraciones públicas podrán denegar información urbanística a quienes no tengan un interés directo, cuando afecte a expedientes sujetos a algún procedimiento judicial o administrativo sancionador, así como cuando afecte a datos personales, datos proporcionados por terceros que no estuvieran jurídicamente obligados a facilitarlos, documentos inconclusos, comunicaciones o deliberaciones internas de las Administraciones públicas, o bien cuando la solicitud sea manifiestamente abusiva o no sea posible determinar su objeto.

²⁰ MUÑOZ MACHADO, S. y LÓPEZ BENÍTEZ, M., *El planeamiento urbanístico*, Iustel, Madrid, 2009, pág. 255.

²¹ TEJEDOR BIELSA, J., «Reflexiones sobre el estado de lo urbanístico. Entre la anomalía y la excepción», en *Revista de Administración Pública*, nº 181, enero-abril de 2010, pág. 105. Vid. PARADA VÁZQUEZ, R., «La privatización del urbanismo español (Reflexión de urgencia ante la Ley 6/1998, de régimen del suelo y valoraciones)», en *Documentación Administrativa*, nº 252-253, 1998-1999, pág. 137. El profesor considera que los convenios urbanísticos están muy cercanos a la figura penal del cohecho o la prevaricación «te ofrezco, Ayuntamiento, tanto de aprovechamiento urbanístico si me das tales edificabilidades sobre estos terrenos».

deseos del urbanizador o promotor interesado. Estos convenios se resisten a ser publicados para evitar su rechazo social.

El artículo 70 ter de la Ley 7/1985 (LRBRL) impone la obligación de tener a disposición de los ciudadanos que lo soliciten una copia de los convenios urbanísticos aprobados²². Sin embargo, la normativa estatal no obliga a publicar los convenios en la sede electrónica o en la página web. Aunque no se refiere expresamente a los urbanísticos, el artículo 8.1.b) de la LTAIP sí que exige la publicación telemática de los convenios suscritos.

En relación con la publicación activa de los convenios urbanísticos y la protección de los datos personales, el Tribunal Supremo ha declarado que es pertinente la publicación en un convenio urbanístico con los datos de todas las personas afectadas²³.

Por otra parte, la difusión de oficio de información ambiental es vital para hacer real y efectiva la participación ciudadana. Los artículos 1 y 6 de la Ley Acceso Información Ambiental (LAIA), resultado de la trasposición de las directivas comunitarias, reconocen el derecho de las personas a acceder a la información ambiental e imponen a las autoridades públicas la obligación de adoptar las medidas necesarias para asegurar la paulatina difusión de la información ambiental, y su puesta a disposición del público de la manera más amplia y sistemática posible, sobre todo, a través de internet con bases de datos electrónicas de fácil acceso²⁴.

²² En el País Vasco se ha impuesto la obligación de crear en todos los municipios un registro de convenios urbanísticos a cuyo contenido podrá acceder cualquier persona -disposición adicional séptima de la Ley 2/2006, de 30 de junio, del Suelo y Urbanismo del País Vasco-.

²³ STS, Sala 3ª, Sección 6ª, de 12 de marzo de 2012.

²⁴ La Ley 27/2006, de 18 de julio, por la que se regula los derechos de acceso a la información, de participación pública y de acceso a la justicia en materia de medio ambiente (LAIA) es el resultado de la incorporación de las Directivas comunitarias 2003/4/CE, del Parlamento Europeo y del Consejo, de 28 de enero de 2003, y 2003/35/CE, del Parlamento Europeo y del Consejo, de 26 de mayo de 2003, así como del Convenio de la Comisión Económica para Europa de Naciones Unidas sobre acceso a la información, la participación del público en la toma de decisiones y el acceso a la justicia en materia de medio ambiente, hecho en Aarhus el 25 de junio de 1998, ratificado por nuestro país y también por la Unión Europea. *Vid.* LOZANO CUTANDA, B., «Análisis general de la Ley 27/2006 de acceso a la información, participación pública y acceso a la justicia en materia de medio ambiente», en *Estudios de derecho judicial*, nº 137, 2007, págs. 169 a 206.

La nueva LTAIP no ha contemplado la obligación de difundir información ambiental en el Portal de la Transparencia, lo que, a mi juicio, hubiera sido aconsejable como se ha efectuado en Navarra²⁵.

En mi opinión, las Administraciones públicas, sobre todo, las autonómicas y municipales son muy reacias a la hora de divulgar información sobre el número real de solicitudes ambientales recibidas, denegadas, causas de denegación y asuntos sobre los que se referían. El incumplimiento de esta obligación es bastante generalizado²⁶.

La legislación específica ambiental estatal y autonómica también contiene varios ejemplos de obligaciones de publicidad activa de los informes sobre el estado ambiental. Así, se deberá informar al público sobre la contaminación acústica y, en particular, sobre los mapas de ruido; la calidad del aire, los planes y programas para la protección de la atmósfera y para minimizar los efectos negativos de la contaminación²⁷.

²⁵ Artículo 13.v) de la Ley Foral 11/2012, de 21 de junio, de Transparencia y del Gobierno Abierto de Navarra.

²⁶ “Informe anual del Defensor del Pueblo de España del año 2007”, disponible en la web: <http://www.defensordelpueblo.es/es/Documentacion/Publicaciones/anual/Documentos/informe2007.pdf>; fecha de consulta: 10 de diciembre de 2013, pág. 972. Se destaca que «en 2007 se han seguido recibiendo con regularidad quejas por administraciones que no proporcionan información, la deniegan sin motivación adecuada, la facilitan fuera de plazo o pretenden dar por cumplida su obligación trasladando la información al Defensor del Pueblo en vez de al solicitante». Vid. ITUREN OLIVER, J.A., «El derecho de acceso a la información ambiental», en *Revista Aranzadi de Derecho Ambiental*, nº 8, Cizur Menor (Navarra), 2005, pág. 112. Vid. FERNÁNDEZ RAMOS, S., *El derecho de acceso a la información ambiental*, Aranzadi, Cizur Menor, 2009, pág. 79.

²⁷ Artículo 5.1 de la Ley 37/2003, de 17 de noviembre, del Ruido, desarrollado por el artículo 5.3 del Real Decreto 1513/2005, de 16 de diciembre, del Ruido; artículo 8 de la Ley 34/2007, de 15 de noviembre, de calidad del aire y protección de la atmósfera, y artículo 28 del Real Decreto 102/2011, de 28 de enero, de Mejora de la calidad del aire. Existen numerosas páginas web oficiales que informan sobre el estado del medio ambiente. Por ejemplo, el Ministerio de Agricultura, Alimentación y Medio Ambiente ofrece información sobre el estado y la calidad del agua, aire, residuos y ruidos en la web: <http://www.magrama.gob.es/es/>; fecha de consulta: 10 de diciembre de 2013. En el ámbito autonómico, el Gobierno de Aragón publica información sobre la calidad del aire en la web: <http://www.aragonaire.es/>; fecha de consulta: 10 de diciembre de 2013; la Junta de Andalucía en la web: <http://www.juntadeandalucia.es/medioambiente/site/porta/web/>; fecha de consulta: 10 de diciembre de 2013. A nivel local, el Ayuntamiento de Murcia facilita información sobre la calidad del aire, ruido, agua y residuos en la web: <http://www.murcia.es/medio-ambiente/medio-ambiente/estado/index.asp>; fecha de consulta: 10 de diciembre de 2013.

IV. El presupuesto y las cuentas públicas.

La grave crisis económica que padecemos ha puesto de manifiesto más que nunca la necesidad de gestionar correctamente las finanzas públicas. El pago de los impuestos por los ciudadanos legitima su derecho a conocer en todo momento, de forma clara y sencilla, los ingresos y gastos públicos. En la actualidad, la tecnología permite publicar en internet el volumen real de ingresos y gastos.

Recientemente, se ha puesto en marcha un plan de pago a proveedores de las Comunidades Autónomas y Entidades Locales que ha evidenciado un importante endeudamiento, representado por la existencia de una gran cantidad de facturas en los cajones oficiales, no contabilizadas ni registradas²⁸. Se contraen gastos sin consignación presupuestaria y no pasa nada. Los representantes políticos y funcionarios tampoco son responsables si contratan gastos suntuosos o desorbitados. Se dice que no se pueden castigar estas conductas porque el despilfarro de dinero público no está tipificado como delito. Pero es que, a mi juicio, existe normativa disciplinaria, de responsabilidad patrimonial y de enjuiciamiento contable que tampoco se aplica realmente en la práctica.

Esta irresponsabilidad generalizada en el manejo de los fondos públicos ha provocado en la sociedad una sensación de que la inmunidad e impunidad de los gestores y autoridades públicas ha invadido las haciendas de nuestras Administraciones

²⁸ Real Decreto Ley 4/2012, de 24 de febrero, por el que se determina obligaciones de información y procedimientos necesarios para establecer un mecanismo de financiación para el pago a los proveedores de las entidades locales, y Real Decreto Ley 7/2012, de 9 de marzo, por el que se crea el Fondo para la financiación de los pagos a proveedores. Vid. ÁLVAREZ MARTÍN, J.A., <<El descontrol de los fondos públicos. Qué hacer>>, en *El Consultor de los Ayuntamientos y de los Juzgados*, nº 4, 2012, pág. 425. En opinión del autor, las cuentas de las Administraciones públicas conocen un amplio repertorio de graves anomalías: “papeles en los cajones”, contratos y facturas sin control, sin fiscalización, sin asiento contable, contrarios a la legalidad; ingresos de derecho público que no se registran ni asientan y se aplican directamente a financiar gastos, como caja B, etc., importes de metálico inexistente que se hace figurar en los arqueos a fin de “cuadrar” las cuentas. La falsedad de la contabilidad, de los balances y resultados presupuestarios carece de consecuencias, no pasa nada. Los operadores, salvo que caigan en desgracia, cuentan con la lealtad institucional, es decir, la indiferencia de las instituciones de control y las fiscalías. Vid. NIETO A., *Corrupción en la España democrática*, 1ª ed., Ariel, Barcelona, 1997, pág. 42. En opinión del profesor <<mucho se habla actualmente de la penuria económica de los ayuntamientos y muy intensas son las presiones que ejercen para elevar su tributación y para aumentar su participación en los impuestos estatales. Ahora bien, si su economía fuese honesta, si no hubieran creado una burocracia desproporcionada, si no gravaran los contratos con comisiones, sus gastos podrían reducirse entre un 30 y un 50%. Una observación elemental que nadie quiere reconocer porque se considera más factible aumentar los ingresos que limpiar los gastos>>.

públicas llevándolas a un «estado de quiebra técnica»; y ello, a pesar de los recientes mandatos del legislador para garantizar el principio de estabilidad presupuestaria y reducir el déficit público²⁹.

La publicación oficial de los presupuestos públicos no garantiza su conocimiento y comprensión por la ciudadanía. El volumen de partidas presupuestarias y la complejidad de los conceptos técnicos manejados limita de forma importante su entendimiento por la generalidad de las personas. Únicamente quienes son expertos en contabilidad o economía pueden manejarse con cierta solvencia entre los estados de gastos e ingresos.

Buena prueba de ello lo constituye la recién creada Oficina Presupuestaria de las Cortes Generales. Los parlamentarios necesitan apoyo técnico para valorar, aprobar y controlar la ejecución de los presupuestos. Es una pena que esta oficina únicamente se ponga al alcance de los diputados y senadores, y no al conjunto de los ciudadanos, que también precisan de asesoramiento para participar en la gestión de los asuntos públicos y exigir la rendición de cuentas³⁰.

Aunque el nivel de información es muy detallado, el artículo 8.1.d) de la LTAIP impone la publicación de los presupuestos en la sede electrónica o página web con descripción de las principales partidas presupuestarias e información actualizada sobre su estado de ejecución.

²⁹ JIMÉNEZ RIUS, P., «¿Es posible exigir responsabilidades a los gestores públicos en España?», en *Diario La Ley*, nº 7801, Sección Doctrina, 20 de febrero de 2012, pág. 6. El artículo 9.2 de la Convención de las Naciones Unidas contra la corrupción recoge, entre las medidas apropiadas para promover la transparencia y la obligación de rendir cuentas en la gestión de la hacienda pública, la adopción de medidas correctivas. Por otra parte, el artículo 6.1 del RDL 2/2007, de 28 de diciembre, Texto Refundido de la Ley de Estabilidad Presupuestaria, prescribe que las políticas de gastos públicos deben establecerse teniendo en cuenta la situación económica y el cumplimiento del objetivo de estabilidad presupuestaria y se ejecutarán mediante una gestión de los recursos públicos orientada por la eficacia, la eficiencia y la calidad. En el mismo sentido, el artículo 32 de la Ley 2/2011, de 4 de marzo, de Economía Sostenible, dispone que, para garantizar la sostenibilidad presupuestaria, las Administraciones públicas aplicarán una política de racionalización y contención del gasto y se adecuarán a los principios de estabilidad presupuestaria, transparencia, plurianualidad y eficacia, en los términos definidos en la normativa de estabilidad presupuestaria.

³⁰ Exposición de Motivos de la Ley 37/2010, de 15 de noviembre, de Creación de la Oficina Presupuestaria de las Cortes Generales. El artículo 4 se refiere a la información y documentación. En la Comunidad Valenciana también se ha creado la “Oficina para la Eficiencia Económica y el Control del Gasto de Les Corts”, mediante Acuerdo de la Mesa de Les Corts, de fecha 22 de mayo de 2012, publicado en el Diari Oficial de Les Corts Valencianes nº 79/VIII, de fecha 6 de junio de 2012.

La naturaleza pública del dinero recaudado con el pago de los impuestos justifica, a mi entender, la exigencia del cumplimiento de esta obligación de rendir cuentas a cualesquiera entidad privada que reciba fondos públicos. Se debe detallar el importe percibido de dinero público y el destino dado al mismo. De lo contrario, una parte muy importante de los fondos públicos se escapa del conocimiento y control por parte de los ciudadanos³¹.

Por último, resulta interesante destacar que los grupos políticos son plenamente conscientes de las medidas que pueden mejorar la transparencia presupuestaria. Cuestión bien distinta es la voluntad real de querer implantarlas. Sirva de ejemplo la propuesta del grupo político Unión Progreso y Democracia en la que se plantea la divulgación de los presupuestos públicos por internet con mayor grado de detalle: el proceso de elaboración, aprobación, ejecución y liquidación; las desviaciones entre lo aprobado y ejecutado, la liquidación final y las de cada organismo; el endeudamiento real, los compromisos contraídos a largo plazo y su inventario³².

³¹ La recién aprobada LTAIP impone la obligación de publicar los presupuestos también a los partidos políticos, organizaciones sindicales y empresariales, y a todas las entidades privadas que perciban durante el periodo de un año ayudas públicas en una cuantía superior a 100.000 euros o cuando al menos el 40% del total de sus ingresos anuales tengan carácter de ayuda o subvención pública, siempre que alcancen como mínimo la cantidad de 5.000 euros (artículos 3 y 8.1.e) de la LTAIP). *Vid.* ÁLVAREZ MARTÍN, J.A., <<El descontrol de los fondos públicos. Qué hacer>>, en *El Consultor de los Ayuntamientos y de los Juzgados*, nº 4, 2012, pág. 429. El autor defiende la absoluta publicidad y transparencia de todos los costes que resulten de la gestión pública. Las TIC lo posibilitan. Se considerarán costes los pagos en metálico y la disponibilidad de bienes, instalaciones y ventajas, cuantificadas en metálico de que disfruten los altos cargos. Con las consecuencias fiscales correspondientes. Igual régimen debería ser aplicado a los responsables de las entidades (sindicatos, patronal, banca, cajas de ahorro, etc.) y/o personas físicas beneficiadas por subvenciones, ayudas o beneficios públicos ajenos al régimen de Seguridad Social. La justificación debe ser suficiente, completa y pública. En su defecto, la transparencia será una nueva mentira.

³² Artículo 10 de la “Proposición de Ley sobre transparencia y lucha contra la corrupción”, presentada por el Grupo Parlamentario de Unión Progreso y Democracia, Boletín Oficial de las Cortes Generales, Congreso de los Diputados, nº 36-1, de fecha 5 de enero de 2012. Disponible en la web: http://www.congreso.es/public_oficiales/L10/CONG/BOCG/B/B_036-01.PDF ; fecha de consulta: 4 de julio de 2013. La disposición adicional sexta establece que “el Gobierno presentará, en el plazo de seis meses, un Proyecto de Ley de austeridad para todas las administraciones públicas donde se fijen, entre otros aspectos, módulos comunes máximos y mínimos del tamaño de unidades y organizaciones de acuerdo con criterios objetivos (población, políticas, experiencia comparada, etcétera), un umbral común máximo y mínimo de salario por categoría funcional, un número máximo de coches oficiales en función de criterios objetivos (qué altos cargos deben disponer de él, horario, condiciones, etcétera), un porcentaje mínimo (15 %) del personal abierto a personas provenientes de otras administraciones y un porcentaje reforzado (30 %) entre comunidades autónomas colindantes”.

Es cierto que la difusión de los presupuestos públicos en internet es cada vez más frecuente. No lo es tanto la publicación de las cuentas anuales. La razón estriba en que las partidas presupuestarias de ingresos y gastos se presentan de forma equilibrada, pero no obedecen a la realidad. Al final del ejercicio puede haberse gastado más o ingresado menos de lo previsto. En cambio, las cuentas anuales sí que reflejan la verdadera y real situación económica de las entidades. Nos permiten conocer cuánto se ha gastado más de lo ingresado³³.

El principal inconveniente de la auditoria interna o externa es que la verificación de la actividad económico-financiera se produce con posterioridad a su realización, cuando ya es demasiado tarde, cuando la función interventora ya ha fallado. Además, si no se adoptan medidas contundentes correctoras o sancionadoras para evitar las desviaciones detectadas, las prácticas irregulares siguen produciéndose a pesar de los controles de auditoria³⁴.

Con respecto a todo ello, la única mejora que se ha planteado recientemente es la publicación en internet de las cuentas anuales que deban rendirse y los informes de auditoria de cuentas y de fiscalización por parte de los órganos de control externo que sobre ellos se emitan. Es lo que dispone el artículo 8.1.e) de la LTAIP. Aunque en el

³³ “Las cuentas públicas en internet, ya”, artículo de opinión redactado por los Catedráticos de la Universidad de Zaragoza Dña. Lourdes Torres y D. Vicente Pina, publicado en el Diario “Cinco Días”, de fecha 14 de septiembre de 2012, disponible en la web: http://www.cincodias.com/articulo/opinion/cuentas-publicas-internet/20120914cdscdiopi_5/; fecha de consulta: 10 de diciembre de 2013. Los profesores plantean las siguientes preguntas: <<¿Por qué no publican sus cuentas en internet todas las entidades públicas si las tienen disponibles para enviarlas a los órganos de control y es el medio más económico en términos de tiempo y eficacia de facilitar información?. ¿Por qué no se les obliga a que lo hagan de forma detallada, junto con un informe de auditoría que certifique la adecuación de dichas cuentas a los principios de contabilidad generalmente aceptados?. ¿Y por qué no se establecen medidas de presión o sanciones si esto no se lleva a cabo, como se han introducido recientemente para las entidades locales que no envían sus presupuestos al ministerio?>>.

³⁴ Artículo 3 de la Circular 2/2009, de 16 de septiembre, de la Intervención General de la Administración del Estado. Vid. NIETO GARCIA A., *Corrupción en la España democrática*, 1ª ed., Ariel, Barcelona, 1997, págs. 230 y 231. En opinión del profesor, las autoridades corruptas se encargan de adormecer a todos estos controladores, bien sea –tal es lo más frecuente- agobiándolos de trabajo para que no puedan cumplir sus funciones con precisión; o bien relajando la disciplina para que, sin participar en la corrupción, no muestren demasiado interés en controlarla, o bien, en fin –supuesto más bien raro-, introduciéndolos en la trama. En todos los expedientes de corrupción obra algún informe en el que un funcionario ha advertido lo que estaba sucediendo sin que, naturalmente, nadie le haya hecho caso. En cuanto a los servicios de inspección también resultan ineficaces por completo debido a las siguientes causas: por lo pronto, sólo actúan cuando se lo ordena su superior, lo que significa que, si desde arriba se pretende ocultar algún caso, sencillamente no se les llama; y en segundo término, los resultados de su investigación son meramente informativos, es decir, que ellos se limitan a elevar su informe a la superioridad y ésta puede archivarlo sin más por graves que sean las denuncias.

inicial Proyecto de Ley de transparencia, acceso a la información pública y buen gobierno no se obligaba a todas las entidades que reciben dinero público, la nueva LTAIP sí que resulta de aplicación afortunadamente a la Casa de su Majestad el Rey, Banco de España, partidos políticos, sindicatos, organizaciones empresariales y entidades privadas que superen determinadas cuantías de ayudas públicas. No obstante, se requiere un incumplimiento “reiterado” para que sea considerado como infracción grave³⁵.

Finalmente, a los representantes políticos y autoridades públicas no les preocupan en exceso los informes de auditoria, puesto que sus decisiones ya han sido tomadas y los efectos de dichos informes quedan diluidos en el tiempo al publicarse mucho más tarde, cuando la gestión realizada ya se ha olvidado. En cambio, la función interventora sí que puede evitar la adopción de determinadas decisiones dado que se trata de un control anterior a las mismas y, por ello, a la autoridad política le importa desactivar dicha intervención lo máximo posible para que no se convierta en un impedimento de sus propósitos.

Por ello, la gran mayoría de los puestos de trabajo de interventor en las grandes entidades públicas son cubiertos mediante libre designación, en lugar del concurso de méritos. Se trata de elegir a un funcionario próximo a la autoridad política que no despliegue la función interventora con excesivo celo. Además, parte de sus complementos salariales son determinados discrecionalmente por dicha autoridad.

La falta de independencia económica de los interventores respecto a la entidad que deben controlar atribuye al representante político un instrumento muy poderoso para impedir que exista un auténtico control. <<Si me pones trabas, te bajo el sueldo>>³⁶. Las retribuciones de los interventores, como la de los jueces, deberían estar previstas y protegidas por una norma con rango de Ley. De lo contrario, de nada servirá la

³⁵ Artículos 2, 3 y 9.3 de la LTAIP.

³⁶ ÁLVAREZ MARTÍN, J.A., <<El descontrol de los fondos públicos. Qué hacer>>, en *El Consultor de los Ayuntamientos y de los Juzgados*, nº 4, 2012, pág. 431. El autor constata que gran número de empleados responsables del control interno sufren importantes presiones y “mobbing” por la dirección de los entes en que prestan su servicio. Otros muchos, incapaces de resistir, o más “flexibles”, ceden en su independencia. El sistema legal ha derivado en sentido opuesto al reforzamiento de la independencia del control interno, potenciando la libre designación. El resultado se recoge en forma de caos en las cuentas públicas.

publicidad de los informes de reparo, ya que estos seguirán sin emitirse por miedo a las represalias de la autoridad política controlada.

Con demasiada frecuencia, las entidades públicas dan ejemplo de cómo se despilfarra el dinero con gastos innecesarios. Para evitar este despropósito, se comparte la opinión de MARTÍN-RETORTILLO BAQUER para quien <<resulta decisivo que funcione a la perfección y sin desmayos la intervención del gasto>>³⁷. Esta intervención debe potenciar el control del principio de eficiencia –hacer más con menos gasto público-, sobre todo, en tiempos de crisis económica. Se ha denunciado que este control es inexistente. En la práctica, se reduce a la ejecución del presupuesto más que a la eficacia del mismo. Ello explica que todavía esté extendida en la realidad administrativa la llamada <<fiebre del gasto de fin de año>>, que emerge en los meses finales de cada ejercicio presupuestario³⁸.

Sin embargo, pese a la trascendencia de estos informes, no se publican. La nueva LTAIP no lo exige. En mi opinión, la publicidad de los informes de reparo de los interventores es vital. Si se publicaran resultaría muy difícil sacar adelante decisiones o proyectos ilegales o ruinosos para las arcas públicas. Al mismo tiempo, los ciudadanos podrían conocer de primera mano la gestión de los fondos públicos para exigir la rendición de cuentas. Lo que ocurre es que, debido a la falta de independencia real de los interventores, los informes de reparo son muy escasos, por no decir prácticamente inexistentes.

V. Los cargos electos y el personal eventual de designación política.

El interés general existente en conocer cuánto dinero público recaudado con el pago de los impuestos se destina a sufragar los gastos de personal -retribuciones, dietas, viajes, etc.-, y la voluntariedad de las personas que deciden libremente trabajar al servicio público desempeñando un cargo político o funcional, son motivos más que suficientes para justificar que la publicación de los nombres y apellidos de las personas

³⁷ MARTÍN-RETORTILLO BAQUER, L., <<De los derechos humanos al derecho a una buena administración>>, en ÁVILA RODRÍGUEZ, C.M. y GUTIÉRREZ RODRÍGUEZ, F., *El derecho a una buena administración y la ética pública*, Tirant Lo Blanch, Valencia, 2011, pág. 53.

³⁸ RAMIRO SÁNCHEZ, A. *Demandas de calidad de la Administración Pública: un derecho de la ciudadanía*, Dykinson, Madrid, 2002, págs. 185 y 186.

que reciben emolumentos públicos no supone ninguna injerencia en la protección de su intimidad y de sus datos personales³⁹.

La publicación de las retribuciones de cargos políticos en el ámbito local se contempla únicamente en el correspondiente boletín oficial de la provincia y en el tablón de anuncios—no en la página web—, y no se impone su publicación por cargo o puesto, de tal manera que resulta imposible conocer las retribuciones individuales al publicarse de forma agregada o conjunta⁴⁰.

La primera Comunidad Autónoma en imponer formalmente la publicación de las retribuciones en su página web fue la gallega en 2006 y, posteriormente, en 2011, la Comunidad de las Islas Baleares⁴¹.

Notablemente más corta se ha quedado la Ley de Transparencia de Navarra de 2012, al contemplar únicamente la publicación no nominal de las retribuciones de los miembros del gobierno y altos cargos de la Administración autonómica. No obstante, se

³⁹ STJCE, asuntos acumulados C-465/00, C-138/01 y C-139/01, Caso Rechnungsof y otros contra Österreichischer Rundfunk, de 20 de mayo de 2003. El pronunciamiento del TSJCE resulta de aplicación a todos los empleados al servicio de entidades públicas: cargos políticos, eventuales, funcionarios y contratados en régimen de Derecho laboral. Su impecable razonamiento fue el siguiente: <<no se puede negar que para controlar la buena utilización de los fondos públicos (...) se necesita conocer el importe de los gastos afectados a los recursos humanos en las distintas entidades públicas. A ello se suma, en una sociedad democrática, el derecho de los contribuyentes y de la opinión pública en general a ser informados de la utilización de los ingresos públicos, especialmente en materia de gastos de personal>>.

⁴⁰ Artículo 75.5 de la LRBRL. Vid. FERNÁNDEZ RAMOS, S., *Los concejales y el acceso a la información*, Comares, Granada, 2003, pág. 119. El autor defiende que no debería existir ninguna restricción para acceder a las informaciones referentes a las retribuciones que los miembros de la Corporación Local y, en particular, del equipo de gobierno, perciben de la propia Corporación Local o de las entidades y sociedades dependientes de la misma. La absoluta autonomía existente a la hora de fijar el montante de estas retribuciones, debería compensarse con una máxima transparencia sobre este tipo de datos. Vid. MARTÍN-RETORTILLO BAQUER, L., <<De los derechos humanos al derecho a una buena administración>>, en ÁVILA RODRÍGUEZ, C.M. y GUTIÉRREZ RODRÍGUEZ, F., *El derecho a una buena administración y la ética pública*, Tirant Lo Blanch, Valencia, 2011, pág. 52. Se destaca la excesiva proliferación sin justificación alguna de las “dedicaciones a tiempo completo” en no pocas pequeñas Administraciones.

⁴¹ Artículos 14 y 17 de la Ley 4/2006, de 30 de junio, Normas reguladoras de transparencia y de buenas prácticas en la Administración pública gallega, y art. 13 del Decreto 119/2012, de 3 de mayo, por el que se regulan las retribuciones y percepciones económicas aplicables a los órganos de gobierno o dirección y al personal directivo de las entidades del sector público autonómico. A partir del 1 de julio del año 2012 en la página web de la consellería competente en materia de hacienda podrán consultarse los importes de las retribuciones máximas autorizadas a cada puesto de los recogidos en el ámbito de aplicación de este decreto. Artículo 39, apartados 2 y 3, y disposición adicional segunda de la Ley 4/2011, de 31 de marzo, Normas reguladoras de la buena administración y del buen gobierno de las Illes Balears.

han añadido expresamente las cesantías percibidas cuando las autoridades dejen de desempeñar sus cargos⁴².

Este mismo contenido es asumido por la LTAIP, en la que se indica que deberá publicarse en la sede electrónica o página web, la siguiente información: las retribuciones percibidas anualmente por los altos cargos y máximos responsables de las entidades incluidas en su ámbito de aplicación, así como las indemnizaciones percibidas, en su caso, con ocasión del abandono del cargo⁴³.

Entre las críticas que se puede realizar a la nueva regulación cabe destacar que no se incluyen las retribuciones de todo el personal eventual de designación política -únicamente altos cargos-, y que la publicidad no se extiende a las dietas o gastos de viaje⁴⁴.

Por otro lado, en cuanto a los llamados códigos de buen gobierno, están contemplados en la Convención de las Naciones Unidas contra la Corrupción de 2003 como medidas o sistemas para exigir a los funcionarios públicos que hagan declaraciones a las autoridades competentes en relación, entre otras cosas, con sus actividades externas y con empleos, inversiones, activos y regalos o beneficios

⁴² Artículo 13 de la Ley Foral 11/2012, de 21 de junio, de Transparencia y del Gobierno Abierto de Navarra.

⁴³ Artículo 8.1.f) de la LTAIP. El contenido del precepto mejora al planteado en julio de 2011 por el mismo partido político ahora en el poder –artículo 26 de la “Proposición de Ley relativa a la transparencia, acceso a la información pública y buen gobierno”, presentada por el Grupo Parlamentario Popular, Boletín Oficial de las Cortes Generales, Congreso de los Diputados, nº 326-1, de fecha 15 de julio de 2011. Disponible en la web: http://www.congreso.es/public_oficiales/L9/CONG/BOCG/B/B_326-01.PDF ; fecha de consulta: 10 de diciembre de 2013:- <<El Portal Electrónico de la Transparencia de la Administración General del Estado publicará nominalmente las retribuciones públicas percibidas por los miembros del Gobierno nombrados por el Consejo de Ministros, con expresa indicación de los diferentes conceptos retributivos>>.

⁴⁴ Artículo 16 de la “Proposición de Ley sobre transparencia y lucha contra la corrupción”, presentada por el Grupo Parlamentario de Unión Progreso y Democracia, Boletín Oficial de las Cortes Generales, Congreso de los Diputados, nº 36-1, de fecha 5 de enero de 2012. Disponible en la web: http://www.congreso.es/public_oficiales/L10/CONG/BOCG/B/B_036-01.PDF ; fecha de consulta: 10 de diciembre de 2013. Se propone que la información a publicar en internet sobre las retribuciones de los miembros del Gobierno del Estado, de las Comunidades Autónomas y de las Corporaciones Locales se refiera no sólo a las retribuciones monetarias, sino también a todas las retribuciones en especie asociadas al cargo.

importantes que puedan dar lugar a un conflicto de intereses respecto de sus atribuciones como funcionarios públicos⁴⁵.

La falta de independencia del titular de la competencia para sancionar los comportamientos que incumplan el código de buen gobierno se arrastra a los artículos 31.4 y 37.1 de la LTAIP. El Presidente del Consejo de Transparencia y Buen Gobierno es nombrado a propuesta del titular del Ministerio de Hacienda y Administraciones Públicas, debiendo obtener el refrendo de la mayoría absoluta del Congreso. Además, esta nueva Institución sólo tiene competencia para instar al Gobierno el inicio del procedimiento sancionador. En mi opinión, será muy difícil que un miembro del Gobierno sancione a un alto cargo nombrado por el mismo⁴⁶.

Es importante destacar que se considera infracción muy grave para los altos cargos de la Administración General del Estado la publicación indebida de documentación o información a que tengan acceso por razón de su cargo o función (artículo 29.1.d) de la LTAIP) y, por el contrario, no se contempla como infracción la falta de contestación, la indebida denegación de las solicitudes de información presentadas por los ciudadanos o el incumplimiento de las obligaciones de publicidad activa. Únicamente se contempla como infracción grave disciplinaria para los funcionarios públicos –no altos cargos-, el incumplimiento “reiterado” de la obligación de resolver en plazo –no la indebida denegación del acceso- y el incumplimiento también “reiterado” de las obligaciones de información activa (artículos 9.3 y 20.6 de la LTAIP).

Finalmente, en cuanto a las actividades y bienes de las personas que ejercen un cargo de naturaleza política, destaca MORELL OCAÑA la cuestión se centra en coordinar el interés público, en cuya garantía se establecen registros de situaciones de interés, y el derecho a la intimidad personal de los titulares de estos cargos, teniendo en

⁴⁵ Artículo 8.5 de la “Convención de las Naciones Unidas contra la Corrupción”, aprobado por Resolución 58/4 de la Asamblea General, de 31 de octubre de 2003; disponible en la web: http://www.unodc.org/documents/treaties/UNCAC/Publications/Convention/04-56163_S.pdf ; fecha de consulta: 4 de julio de 2013.

⁴⁶ CARRO FERNÁNDEZ-VALMAYOR, J.L., <<Ética pública y normativa administrativa>>, en *Revista de Administración Pública*, nº 181, enero-abril de 2010, pág. 20.

cuenta que <<el empleo basado en la confianza política impone el sacrificio de una parte de la intimidad personal y hasta familiar>>⁴⁷.

No se comprenden bien las razones que justifican que el artículo 8.1.h) de la LTAIP limite la obligación de publicación en las sedes electrónicas o páginas web de las declaraciones de bienes y actividades de los miembros de las Corporaciones Locales. A mi juicio, la publicación en la web debe extenderse también a las declaraciones formuladas por los altos cargos de la Administración General del Estado y de las Administraciones autonómicas.

Como novedad, el artículo 8.1.g) introduce la obligación de publicar en el Portal de la Transparencia las resoluciones que autoricen el ejercicio de actividad privada al cese de los altos cargos de la Administración General del Estado o asimilados según la normativa autonómica o local.

Sentado lo anterior, si bien son ciertos los esfuerzos realizados por mejorar la publicidad de las declaraciones sobre los conflictos de intereses, el principal inconveniente para el cumplimiento real y efectivo de la obligación de presentar dichas declaraciones sigue siendo la falta de independencia del órgano que tiene la competencia para imponer las sanciones por su incumplimiento. Asimismo, tampoco hay que olvidar que resulta bastante sencillo ocultar los bienes, depósitos o cuentas bancarias a través de sociedades o personas interpuestas -testaferros-. Al no constar estos bienes a su nombre, los altos cargos y representantes políticos no los incluyen en las declaraciones.

En cuanto a la publicidad de la agenda de los responsables políticos, en la actualidad es habitual que se difunda en las correspondientes páginas web la agenda de los miembros del Gobierno de la Nación y de los gobiernos autonómicos⁴⁸. La

⁴⁷ MORELL OCAÑA, L., *El sistema de la confianza política en la Administración Pública*, Civitas, Madrid, 1994, pág. 128.

⁴⁸ “La Moncloa”, disponible en la web: <http://www.lamoncloa.gob.es> ; fecha de consulta: 10 de diciembre de 2013. Entre las Comunidades Autónomas se destacan a título de ejemplo las siguientes: “Generalitat Valenciana”, disponible en la web: <http://www.gva.es> ; fecha de consulta: 10 de diciembre de 2013; “Comunidad de Madrid”, disponible en la web: <http://www.madrid.org>; fecha de consulta 10 de diciembre de 2013; “Gobierno Vasco”, disponible en la web: <http://www.irekia.euskadi.net/es/events>; fecha de consulta 10 de diciembre de 2013.

información publicada en dichas agendas tiene un marcado carácter institucional. Se publican eventos, inauguraciones, reuniones, comparecencias o asistencias a actos a los que se tiene previsto acudir en representación del gobierno del que forman parte. Sin embargo, es menos frecuente que en dichas agendas se publiquen las personas, entidades, asociaciones u organizaciones de intereses –lobbys- que se reúnen con los miembros del Gobierno para gestionar asuntos públicos. Tampoco se detallan los asuntos o temas que se han tratado en dichos encuentros.

En el Reino Unido, por ejemplo, existe una página web en la que se informa sobre los encuentros mantenidos por los miembros del Gobierno con organizaciones y representantes de industrias. Se da cuenta del número de reuniones celebradas agrupadas por materias y por organizaciones. Se detallan los ministros, departamentos, organizaciones o industrias que más reuniones han mantenido y la temática de las mismas⁴⁹.

La LTAIP no impone ninguna obligación de publicar la agenda de los representantes políticos con detalle de las reuniones mantenidas, y los asuntos tratados con organizaciones, asociaciones, lobbys o grupos de presión. Ya se ha destacado que esta información resulta fundamental <<para conocer las posibles influencias y prevenir casos de corrupción>>⁵⁰.

Finalmente, en cuanto al personal eventual, los órganos de gobierno de las Administraciones públicas tienen absoluta libertad para nombrar a las personas que quieran con el objeto de desarrollar funciones de confianza o asesoramiento especial – no se requiere ninguna titulación ni acreditar méritos-. No hay límite numérico ni tampoco tope máximo a las retribuciones que pueden fijarse. El Estatuto Básico del Empleado Público y la legislación autonómica sobre función pública sólo imponen que se publique el número de puestos eventuales y las condiciones retributivas⁵¹.

⁴⁹ “Gobierno del Reino Unido. HM Government, Opening up Government”, disponible en la web: <http://data.gov.uk> ; fecha de consulta: 10 de diciembre de 2013. “Whoslobbying”, disponible en la web: <http://whoslobbying.com> ; fecha de consulta: 10 de diciembre de 2013.

⁵⁰ “Transparencia: la hora de la verdad”, artículo de opinión de GUICHOT REINA, E., publicado en el periódico ABC de 30 de abril de 2012; disponible en la web: <http://www.abc.es/historico-opinion/index.asp?ff=20120430&idn=1502732850340> ; fecha de consulta: 10 de diciembre de 2013.

La ausencia de límites ha dado lugar a excesos. Es un hecho notorio el abultado número de asesores y personal de confianza que ha sido designado a dedo en todas las Administraciones, entidades, sociedades o fundaciones públicas. Este abuso supone un importante incremento de los gastos de personal.

En enero de 2012 se presentó una proposición de ley -que no ha prosperado- para que el número máximo de personal eventual que puede nombrar cualquier Administración pública venga impuesto por una norma con rango de Ley de naturaleza básica. Sin embargo, sorprende que en dicha proposición no se planteara también establecer un límite máximo a las retribuciones que pueden percibir⁵². Considero que ambas cuestiones, el número de puestos eventuales a nombrar y la cuantía máxima de las retribuciones, deben quedar delimitadas por Ley.

La nueva LTAIP no se refiere a la publicidad activa relacionada con el personal eventual. La necesidad de incrementar la transparencia en el libre nombramiento e ilimitadas retribuciones de un personal para el que no se requiere de ninguna titulación o mérito -con el elevado gasto público que ello implica-, justifica, en mi opinión, la necesidad de publicar en las páginas web de todas las entidades públicas los nombres, apellidos, currículum y retribuciones del personal eventual.

⁵¹ Artículo 12 del EBEP y artículo 104 de la LRBRL. Entre las leyes autonómicas sobre función pública destacamos las siguientes: artículo 123 del Decreto Legislativo 1/1997, de 31 de octubre, Texto Refundido de la Ley de la Función Pública de Cataluña; artículo 6.2.m) de la Ley 7/2005, de 24 de mayo, de la Función Pública de Castilla y León; artículos 12.3 y 92.4 de la Ley 4/2011, de 10 de marzo, de Empleo Público de Castilla y La Mancha, y artículo 19.3 de la Ley 10/2010, de 9 de julio, de la Función Pública de la Comunidad Valenciana.

⁵² Artículo 8 de la “Proposición de Ley sobre transparencia y lucha contra la corrupción”, presentada por el Grupo Parlamentario de Unión Progreso y Democracia, Boletín Oficial de las Cortes Generales, Congreso de los Diputados, nº 36-1, de fecha 5 de enero de 2012. Disponible en la web: http://www.congreso.es/public_oficiales/L10/CONG/BOCG/B/B_036-01.PDF ; fecha de consulta: 10 de diciembre de 2013. También se propone que el personal eventual de las corporaciones locales no podrá ser superior a ocho en los municipios de gran población de más de 250.000 habitantes, de seis en los de menos de esa cifra, y de cuatro en las demás poblaciones, salvo los municipios de menos de 5.000 habitantes que podrán disponer de un máximo de uno.

VI. Los empleados públicos: funcionarios y laborales.

En opinión de GARCÍA DE ENTERRÍA, son varios los problemas existentes en la función pública de nuestro país. Entre otros, se destacan los siguientes⁵³:

a) Politización de la función pública: los partidos políticos colocan a sus hombres de confianza en los distintos niveles de la Administración hasta doblegar la independencia, neutralidad y objetividad de los funcionarios. En el ingreso y en la provisión de puestos de trabajo, no prima el mérito y la capacidad recogidos en el artículo 23 de la CE como un derecho fundamental, sino la confianza política mediante la libre designación.

b) Creación de estructuras paralelas: la inamovilidad de los funcionarios de carrera trata de ser evitada y suplida mediante la duplicación de puestos sometidos a la legislación laboral o a la discrecionalidad política -asesores, gerentes, coordinadores y demás personal eventual-. Muchas de estas personas terminan entrando de forma irregular en la entidad pública. Cada vez hay más personas que no hacen nada o hacen lo mismo. El gasto de personal sigue creciendo todos los años.

Dicho en otras palabras, para asumir cualquier tarea, incluso burocrática, de una cierta significación, no cuenta el mérito personal, ni la titulación. Es precisa la confianza de quien designa. No hay independencia personal ni la necesaria imparcialidad en el funcionario que, al emitir un informe, por ejemplo, sabe que, de no hacerlo como su jefe pretende, se juega la permanencia en el puesto de trabajo⁵⁴.

⁵³ GARCÍA DE ENTERRÍA, E., *Democracia, Jueces y Control de la Administración*, 3ª ed., Civitas, Madrid, 1997, págs. 79-81.

⁵⁴ MORELL OCAÑA, L., *El sistema de la confianza política en la Administración Pública*, Civitas, Madrid, 1994, págs. 28, 29, 141 y 171. Vid. "Panorama de las Administraciones Públicas 2009", 1.ª ed., Instituto Nacional de Administración Pública. Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico (OCDE), Madrid, 2010. Disponible en la web: <http://www.oecdbookshop.org/oecd/>; fecha de consulta: 10 de diciembre de 2013, pág. 159. Como un instrumento importante para combatir la politización de las entidades públicas se destaca que, en referencia a 2009, casi el 90% de todos los países miembros de la OCDE, proporcionan algún tipo de protección para los denunciantes de irregularidades, con frecuencia legal. Varios países proporcionan anonimato y otros protegen a estos denunciantes del despido o de otras formas posibles de represalias.

El problema es que la normativa sobre función pública permite ocupar los puestos de trabajo más relevantes por libre designación -en lugar del concurso de méritos-, y no limita el número de personas eventuales que se pueden contratar sin ninguna titulación ni mérito acreditado. Con acierto se denuncia que las exigencias constitucionales de mérito y capacidad es uno de los mandatos más incumplidos de la Constitución; casi como si no existiera⁵⁵.

Además de los anteriores trámites cuya publicidad ya es obligatoria⁵⁶, también se podrían publicar las preguntas o casos prácticos que han sido objeto de los ejercicios de la oposición, las actas del tribunal de selección en la que se expresen los criterios de corrección y las calificaciones individuales otorgadas por cada miembro. Respecto a éstas últimas, en la medida que pueden contener calificaciones de aspirantes excluidos y ello puede afectar a su intimidad, se podría restringir su acceso sólo a los participantes del proceso selectivo mediante una clave.

Respecto al acceso a las bolsas de trabajo constituidas para nombrar personal interino o temporal al servicio de las entidades públicas debe llevarse a cabo en las sedes electrónicas o páginas web. Los propios integrantes de las bolsas reúnen la condición de interesados. Tienen derecho a saber qué lugar ocupan en cada momento en la lista y quiénes son las personas elegidas, para evitar arbitrariedades y desviaciones de poder. El acceso puede ser restringido, a través de una clave -por ejemplo, el número de identificación fiscal-.

Quienes no forman parte de las bolsas de trabajo, en puridad, no reúnen la condición de interesado. Ahora bien, en mi opinión, del mismo modo que se debe publicar en los diarios oficiales el nombramiento de los funcionarios de carrera, también debería ser objeto de publicidad general la lista de las personas que integran la bolsa de

⁵⁵ MARTÍN-RETORTILLO BAQUER, L., <<De los derechos humanos al derecho a una buena administración>>, en ÁVILA RODRÍGUEZ, C.M. y GUTIÉRREZ RODRÍGUEZ, F., *El derecho a una buena administración y la ética pública*, Tirant Lo Blanch, Valencia, 2011, pág. 53.

⁵⁶ Artículos 15 a 26, y artículo 38.2 del Real Decreto 364/1995, de 10 de marzo, Reglamento General de Ingreso de Personal de la Administración, Provisión de Puestos y Promoción en la Administración General del Estado. La normativa autonómica sobre función pública también dispone la publicidad de estos trámites del proceso de selección y provisión de puestos de trabajo.

trabajo y que son nombradas funcionarios interinos o contratadas temporalmente. La necesidad de incrementar la transparencia en este sector lo justifica sobradamente.

En este sentido, la Ley de Transparencia de Navarra de 2012 impone a la Administración pública la obligación de publicar las listas de contratación temporal de personal y las listas que se creen en los procesos de formación y/o promoción, con el fin de que permitan a cada aspirante conocer el puesto que ocupa en cada momento⁵⁷.

Por el contrario, la LTAIP nada dice sobre la publicidad activa de las bolsas de trabajo de funcionarios interinos y temporales.

En cuanto al directorio de los empleados públicos, los ciudadanos tienen derecho en sus relaciones con las Administraciones públicas a identificar a las autoridades y al personal a su servicio bajo cuya responsabilidad se tramiten los procedimientos -artículo 35.b) de la Ley 30/1992 (LRJPAC)-⁵⁸. Las dudas que plantea el precepto es si la identificación se limita únicamente al nombre y apellidos y cargo, o se extiende al número de teléfono y correo electrónico oficiales, titulaciones o currículum. La doctrina se encuentra dividida⁵⁹.

⁵⁷ Artículo 13.r) de la Ley Foral 11/2012, de 21 de junio, de Transparencia y del Gobierno Abierto de Navarra.

⁵⁸ GUICHOT REINA, E., *Publicidad y privacidad de la información administrativa*, Thomson-Civitas, Cizur Menor, 2009, pág. 154. El profesor destaca que en el Derecho federal alemán tienen vocación general de publicidad los datos generales referidos al personal al servicio de la Administración o que colabora con la misma. *Vid.* MARTÍNEZ SORIA, J., <<El acceso a la información pública según la ley alemana sobre la libertad de información (informationsfreiheitsgesetz)>>, en GARCIA MACHO, R. (ed), *Derecho administrativo de la información y administración transparente*, Marcial Pons, Madrid, 2010, pág. 198. El autor destaca que en Alemania no se podrá alegar un derecho a la privacidad en torno a la publicación de su nombre, su título académico, su función y la dirección de su oficina.

⁵⁹ TRONCOSO REIGADA, A., *Transparencia administrativa y protección de datos personales*, Agencia de Protección de Datos de la Comunidad de Madrid, Madrid, 2008, págs. 128 y 129. El autor considera que la publicación abierta en internet de listados de empleados públicos con indicación de su cargo, teléfonos y direcciones de contacto, es una cesión de datos personales que no dispone de una habilitación legal. El artículo 35.b) de la LRJPAC permite identificar a los funcionarios que tramiten un procedimiento concreto, pero no reconoce un derecho a identificar y a conocer a todos los funcionarios, exigiendo la publicación en internet de los listados de funcionarios. *Vid.* FERNÁNDEZ SALMERÓN, M. y VALERO TORRIJOS, J., <<La difusión de información administrativa en internet y la protección de los datos personales: análisis jurídico de un proceso de armonización>>, en TRONCOSO REIGADA, A. (director), *Transparencia administrativa y protección de datos personales*, Agencia de Protección de Datos de la Comunidad de Madrid, Madrid, 2008, págs. 258 y 259. Para estos autores, la autorización legal necesaria para publicar los datos personales de los empleados públicos sin su consentimiento expreso se encuentra recogida en el artículo 11, apartado 2.c) de la LOPD, ya que el tratamiento de estos datos responde a la libre y legítima aceptación de una relación jurídica de especial sujeción.

La publicación de los directorios de los empleados públicos, con indicación de los nombres, apellidos, teléfono y correo electrónico oficiales, incluso su currículum, es ya una realidad en algunas Administraciones públicas. Por ejemplo, en la Generalitat Valenciana se puede consultar un amplio directorio de todo el personal, no sólo de los cargos políticos y responsables de departamentos o servicios. En Navarra, se debe publicar en internet la organización institucional, la estructura organizativa, la identificación de sus responsables y la plantilla orgánica con la relación de puestos de trabajo⁶⁰.

Sin embargo, el artículo 6.1 de la LTAIP se queda corto. Únicamente dispone la publicación de un organigrama actualizado que permita identificar a los responsables de los diferentes órganos, su perfil y trayectoria profesional. Además, el artículo 8.1.f) de la LTAIP sólo exige la publicación de las retribuciones de los altos cargos. No se incluyen las de los empleados públicos, lo que, en mi opinión, constituye una gran oportunidad perdida para incrementar la transparencia en un sector que consume muchos ingresos públicos cuyo conocimiento se oculta indebidamente a los ciudadanos.

El TSJCE, como ya se dijo, ha declarado que el conocimiento de las retribuciones de los empleados públicos << puede contribuir al debate público relativo a una cuestión de interés general y sirven, por tanto, al interés público >>⁶¹. Sin embargo, basta realizar un somero repaso de las páginas web oficiales de las propias instituciones comunitarias y de la gran mayoría de los países miembros de la UE para comprobar que las retribuciones de los empleados públicos no se publican.

Respecto al régimen de incompatibilidades, el objetivo de garantizar la objetividad e imparcialidad de los empleados públicos es una meta común en todos los sistemas democráticos. Las personas que trabajan en las entidades públicas están al

⁶⁰ “Generalitat Valenciana”, disponible en la web: http://www.gva.es/es/inicio/atencion_ciudadano/buscadores/personal; fecha de consulta: 10 de diciembre de 2013. Artículo 13.a) de la Ley Foral 11/2012, de 21 de junio, de Transparencia y del Gobierno Abierto de Navarra.

⁶¹ PIÑAR MAÑAS, J.L., <<Seguridad, transparencia y protección de datos: el futuro de un necesario e incierto equilibrio>>, documento de trabajo 147/2009, Fundación Alternativas, disponible en la web: <http://www.falternativas.org/laboratorio/documentos> ; fecha de consulta: 10 de diciembre de 2013, pág. 37. Vid. STJCE, asuntos acumulados C-465/00, C-138/01 y C-139/01, Caso Rechnungsof y otros contra Österreichischer Rundfunk, de 20 de mayo de 2003.

servicio de los intereses generales. No pueden ejercer al mismo tiempo una actividad pública y otra privada, salvo en casos excepcionales en los que medie una previa autorización.

No se trata solo de evitar casos de soborno, tráfico de influencias o negociaciones prohibidas de los funcionarios. Hay otro tipo de conductas más difíciles de regular como la actividad de los empleados y cargos públicos que, después de cesar o finalizar sus servicios, encuentran trabajo precisamente en las empresas o industrias que son reguladas por las entidades en las que trabajaban⁶².

El sistema de incompatibilidades español está asentado, como punto de partida, en la dedicación del personal al servicio de las entidades públicas a un solo puesto de trabajo. Únicamente se podrá autorizar el ejercicio de las actividades públicas o privadas que no puedan impedir o menoscabar el estricto cumplimiento de sus deberes o comprometer su imparcialidad o independencia⁶³.

La normativa reguladora de estas incompatibilidades no contempla la publicidad de las autorizaciones emitidas. La opacidad existente en esta materia permite a muchos empleados ejercer actividades privadas sin autorización, refugiándose en una especie de tolerancia o pasividad de las autoridades políticas encargadas de aplicar el régimen disciplinario. Respecto a la cuestión relativa a si la publicación de la

⁶² MORENO, A.M., <<La reforma administrativa en los Estados Unidos. El plan del presidente Clinton>>, en *Revista de Administración Pública*, nº 134, mayo-agosto de 1994, pág. 530. El autor destaca que este fenómeno se llama en EEUU «la puerta giratoria» (the revolving door). Tienen así acceso privilegiado a sus «antiguos compañeros» o «subordinados» -posiblemente nombrados por el cargo saliente- para representar y abogar por los intereses de su nueva empresa, es decir, realizar lo que se llama lobby. Mediante la Orden Ejecutiva núm. 12834, de 20 de enero de 1993 se pretende que todo cargo de cualquier agencia efectúe, en el momento de tomar posesión, una promesa -vinculante contractualmente- por la que se compromete, entre otras cosas, a no hacer lobby ante ningún empleado o cargo de la agencia en la que trabaje actualmente, tras la finalización de sus servicios y durante cinco años a partir de esa fecha.

⁶³ CARRO FERNÁNDEZ-VALMAYOR, J.L., <<Ética pública y normativa administrativa>>, en *Revista de Administración Pública*, nº 181, enero-abril de 2010, págs. 25 y 26. La autorización de otra actividad en el sector público no tiene carácter reglado, pues debe efectuarse en razón del interés público, lo que supone un cierto grado de discrecionalidad en su otorgamiento. Por el contrario, el reconocimiento de compatibilidad con actividades privadas reviste carácter reglado, siempre que no concurran las prohibiciones establecidas en la Ley 53/1984, de 26 de diciembre, de Incompatibilidades del personal al servicio de las Administraciones Públicas. El EBEP mantiene la vigencia de esta Ley. *Vid.* STS, Sala 3ª, Sección 7ª, de 21 de abril de 2008.

compatibilidad o incompatibilidad de un funcionario afecta a su derecho a la protección de datos personales, la Audiencia Nacional ha considerado que no⁶⁴.

Felizmente, el artículo 8.1.g) de la LTAIP contempla la publicidad activa en la página web de las autorizaciones concedidas a los empleados públicos para ejercer otra actividad pública o privada, lo que no venía inicialmente recogido en el Proyecto de Ley enviado a las Cortes Generales.

VII. La financiación pública de los partidos políticos y agentes sociales: sindicatos y organizaciones empresariales.

Las finanzas de los partidos políticos, sindicatos y organizaciones empresariales en España se caracterizan por su falta de transparencia, a pesar de recibir importantes cantidades de dinero público⁶⁵. La mayor parte de la financiación de los partidos políticos y agentes sociales procede de los contribuyentes. Los ciudadanos tienen derecho a saber qué hacen estas organizaciones con su dinero, en qué lo invierten, cuáles son sus gastos de personal, el coste de las campañas o mítines electorales, etc⁶⁶.

⁶⁴ SAN, Sección 1ª, de 11 de abril de 2012. La AEPD había sancionado a una persona que publicó en su página web información sobre la actividad desarrollada por varios profesores de Universidad que actuaban como peritos de parte en procesos judiciales, pese a estar en régimen de dedicación exclusiva. La Audiencia Nacional considera que la persona que difundió dicha información ejercía su derecho a la libertad de expresión y de información sobre una actividad que consideraba ilícita cometida por funcionarios públicos. La información proporcionada era veraz, estaba documentada y tenía interés general y relevancia pública, afectando a personas que, en su condición de funcionarios públicos y con cargos importantes en la Universidad, tienen una clara proyección pública atendiendo al puesto que ocupaban y al servicio que prestaban.

⁶⁵ WEBER, M., *Sociología del Poder. Los Tipos de dominación*, Alianza editorial, Madrid, 2012, pág. 206. Vid. Vid. “Resolución de 1 de octubre de 2013, de la Dirección General de Política Interior, por la que se publican las subvenciones estatales anuales, para atender los gastos de funcionamiento ordinario y de seguridad, abonadas a las diferentes formaciones políticas con representación en el Congreso de los Diputados, durante el tercer trimestre del ejercicio 2013”, disponible en la web: <http://www.boe.es/boe/dias/2013/10/15/pdfs/BOE-A-2013-10792.pdf> ;<http://www.boe.es/boe/dias/2012/06/21/index.php?s=3> fecha de consulta: 22 de noviembre de 2013. Vid. Preámbulo y artículo 14 de la Ley Orgánica 5/2012, de 22 de octubre, de reforma de la Ley Orgánica 8/2007, de 4 de julio, sobre financiación de los partidos políticos: <<Partiendo del hecho cierto del incremento del 20 por ciento producido en el ejercicio 2008, se considera adecuado proceder a una reducción en la cuantía similar. Para el ejercicio 2012 la subvención estatal anual para gastos de funcionamiento de los partidos políticos y la asignación anual para sufragar gastos de seguridad se fijan respectivamente, en 65.883.000,58 euros y 3.382.000,75 euros>>.

⁶⁶ DE LA NUEZ, E., <<Transparencia y buen gobierno>>, en *Foro de la Sociedad Civil*, Madrid, 2012, disponible en la web: http://forosociedadcivil.org/Resources/file/Temas%20del%20Foro_2.pdf ; fecha de consulta: 10 de diciembre de 2013, pág. 15. Vid. ARIÑO ORTIZ, G., <<La financiación de los partidos políticos>>, en *Foro de la Sociedad Civil*, Madrid, 2009, disponible en la web: <http://forosociedadcivil.org/> ; fecha de consulta: 10 de diciembre de 2013, págs. 7 y 8. Considera el autor

Tampoco es nada desdeñable la cantidad que reciben en créditos de las entidades financieras en condiciones muy favorables. En ocasiones, estos préstamos se han condonado. ARIÑO ORTIZ destaca que los bancos no tienen la obligación de hacer públicos los créditos a los partidos. El Banco de España tiene naturalmente los datos, pero no los hace públicos⁶⁷.

La fuerte crisis económica, los recortes provocados en prestaciones sociales para reducir el déficit público, y los escándalos de corrupción relacionados con los fondos públicos, han provocado una gran indignación social que clama una mayor transparencia y control en la financiación pública de los partidos políticos, sindicatos y organizaciones empresariales⁶⁸.

En 2012 se ha modificado la legislación que regula la financiación de los partidos políticos⁶⁹. En cuanto a la efectividad de las nuevas medidas para prevenir la financiación irregular de los partidos políticos GIMENO SENDRA considera que nada impide, sin embargo, la elusión de las prohibiciones y límites que afectan a las donaciones mediante una financiación indirecta por los particulares a las fundaciones de los partidos políticos⁷⁰.

que la opacidad de las cuentas de los partidos políticos, no sólo es ad extra (es decir, información al público) que llega con considerable retraso a través de los informes del Tribunal de Cuentas, sino también ad intra (es decir, en el seno mismo de los partidos) pues dado el sistema organizado para la financiación, con caja única y centralizada a la que van a parar todos los fondos recaudados por un partido, sólo unos pocos en cada partido tienen acceso a las cuestiones financieras. Es un tema que queda en manos de muy pocas personas, con gran poder en el partido, que jamás se lleva a los órganos de gobierno (las cuentas se aprueban sin verlas). No se entera prácticamente nadie de qué se hace con los dineros (cuánto hay, cómo se recauda, a qué se destina).

⁶⁷ ARIÑO ORTIZ, G., <<La financiación de los partidos políticos>>, en *Foro de la Sociedad Civil*, Madrid, 2009, disponible en la web: <http://forosociedadcivil.org/>; fecha de consulta: 10 de diciembre de 2013, pág. 53.

⁶⁸ VILLORIA MENDIETA, M., *Ética pública y corrupción: curso de ética administrativa*, Tecnos, Madrid, 2000, págs. 77 y 78. De los estudios realizados hasta el momento, el establecimiento de fuertes límites a los gastos electorales aparece como el factor clave en la reducción de la corrupción en esta área.

⁶⁹ Artículos 14.8 y 17 de la Ley Orgánica 8/2007, de 4 de julio, de Financiación de los Partidos Políticos, según redacción introducida por la Ley Orgánica 5/2012, de 22 de octubre.

⁷⁰ GIMENO SENDRA, V., <<Corrupción y propuestas de reforma>>, en *Diario La Ley*, Nº 7990, Sección Doctrina, 26 de diciembre de 2012, pág. 2.

Desafortunadamente, ni la reciente Ley de Transparencia de Navarra de 2012 ni la LTAIP se aplican totalmente a los partidos políticos, sindicatos y organizaciones empresariales, ya que únicamente están sujetos al cumplimiento de las obligaciones de publicidad activa contempladas en el Capítulo II y no a todas ellas⁷¹. El derecho de acceso a la información, regulado en el Capítulo III, no les resulta de aplicación.

Desde la sociedad civil también se han planteado diversas recomendaciones para mejorar la transparencia de la financiación de los partidos políticos. Estas medidas pasan por un incremento de la publicidad de los ingresos y gastos en su página web⁷².

VIII. Las subvenciones públicas.

La reciente Ley de Transparencia de Navarra de 2012 redobla la publicidad en la página web de las subvenciones concedidas por cada entidad pública con estas nuevas medidas. Las ayudas o subvenciones concedidas no sólo deberán publicarse dentro del mes siguiente al de la notificación o publicación, sino que, además, anualmente, se publicará una relación de las subvenciones concedidas en el ejercicio anterior. De igual modo, deberán publicarse las ayudas que se han concedido sin promover la publicidad y concurrencia, salvo aquellos expedientes declarados de carácter reservado por la Administración pública⁷³.

En esta misma línea, aunque con un alcance menos ambicioso, el artículo 8.1.c) de la LTAIP recoge la obligación de divulgar en la sede electrónica o página web las subvenciones y ayudas públicas concedidas con indicación de su importe, objetivo o finalidad y beneficiarios.

⁷¹ Artículos 3 y 8.2 de la LTAIP.

⁷² “Transparencia, el mejor eslogan. Informe de transparencia en la web de los partidos políticos”. Fundación Compromiso Empresarial, Madrid, 2012; disponible en la web: <http://www.fundacioncompromisoempresarial.com/upload/98/67/informepartidospoliticos.pdf>; fecha de consulta: 10 de diciembre de 2013. Se destacan las siguientes medidas para mejorar la transparencia: a) un perfil completo de sus cargos directivos y de los cargos electos que incluya, en el caso de estos últimos, su declaración de bienes y actividades; b) los estados financieros, las cuentas generales y el informe de una auditoría externa sobre sus estados financieros; c) información detallada sobre los préstamos pendientes con las entidades de crédito, así como las cantidades condonadas; y d) la memoria explicativa que presentan cada año al Tribunal de Cuentas y el Informe que les remite el mismo con la evaluación del ejercicio presentado cada año.

⁷³ Artículo 20.1 de la Ley Foral 11/2012, de 21 de junio, de Transparencia y del Gobierno Abierto.

Esta publicación es muy limitada porque no determina el plazo en el que deberá cumplirse con esta obligación. Se pueden producir retrasos importantes en difundir los beneficiarios de las subvenciones. Y lo que es más grave, no se prevé la publicidad de las subvenciones destinadas a los partidos políticos previstas en la legislación electoral y de financiación de los mismos; tampoco las subvenciones a los grupos parlamentarios de las Cámaras de las Cortes Generales, de las Asambleas autonómicas y a los grupos políticos de las Corporaciones Locales. Se trata de una importante cantidad de dinero público que escapa del control de los ciudadanos y de la posibilidad de exigir la rendición de cuentas.

Además de la publicidad de los beneficiarios, considero necesario que se hubiera contemplado en la nueva LTAIP la identidad de las personas físicas o jurídicas a las que se les haya impuesto una sanción firme en vía administrativa, o se les haya ordenado el reintegro de la subvención por incumplir la obligación de justificar el destino del dinero recibido.

IX. Los servicios públicos de sanidad, educación, vivienda y servicios sociales.

1.- Sanidad.

La cuestión que plantea más dudas es la publicidad de las listas de espera sanitarias. En concreto, si los ciudadanos en general, o los pacientes en particular, tienen derecho a acceder a las listas de espera con disociación de los datos que impidan la identificación de las personas. Lamentablemente, la LTAIP no se refiere a esta importante cuestión.

Respecto a los ciudadanos, se les permite acceder a la información general sobre el estado, evolución y tiempos medios de las listas de espera que se publican en las páginas web de las Administraciones sanitarias⁷⁴.

⁷⁴ Artículo 1.3 del Real Decreto 605/2003, de 23 de mayo, Establece las medidas para el tratamiento homogéneo de la información sobre las listas de espera en el Sistema Nacional de Salud. “Portal Estadístico del Sistema Nacional de Salud”, disponible en la web: <http://www.san.gva.es/cas/inst/cifras/encifras.html#indi>; fecha de consulta: 10 de diciembre de 2013.

En cuanto a los pacientes -los ciudadanos que necesitan una determinada prestación sanitaria-, la regulación estatal dispone que «cada ciudadano tendrá acceso a la información personalizada sobre la espera prevista en relación con su proceso asistencial, que será proporcionada por su servicio de salud»⁷⁵. Se deja en manos de cada Comunidad Autónoma concretar el detalle de la información personalizada que se le va a facilitar al paciente sobre la lista de espera en la que se encuentra.

Con carácter general, no se contempla la publicidad de las listas debido a la protección de los datos personales. Una de las Comunidades que más información personalizada facilita a los pacientes sobre las listas de espera es la de Madrid⁷⁶. Se ha habilitado una sección en la página web desde la que los pacientes podrán comprobar su situación en la lista de espera. Se contempla el acceso mediante la introducción de su DNI y un código numérico facilitado al quedar inscrito en la lista de espera.

En mi opinión, los pacientes deberían tener acceso a las listas de espera disociando los datos identificativos de las personas o mediante una clave de acceso para conocer en todo momento qué número ocupan en la misma y controlar su evolución. Por ejemplo, cuántas personas fueron atendidas la semana pasada, cuántas personas le preceden, etc. Los pacientes pueden estar identificados con un código numérico u otro sistema que garantice la protección de datos personales.

Además, considero necesario que la información sobre las listas de espera se extienda a las operaciones urgentes y a los trasplantes de órganos. Al no existir transparencia en este tipo de intervenciones urgentes, resulta muy fácil burlar la lista de espera. En este contexto de oscuridad, si el paciente cuenta con “buenos contactos” en la Administración sanitaria o en el hospital correspondiente, la calificación de su intervención como urgente le ahorrará mucho tiempo de espera, frente a las personas que carecen de dichas influencias y no tienen más remedio que confiar en que algún día le llamarán por teléfono.

⁷⁵ Artículo 4.2 del Real Decreto 605/2003, de 23 de mayo, Establece las medidas para el tratamiento homogéneo de la información sobre las listas de espera en el Sistema Nacional de Salud.

⁷⁶ “Portal de Salud de la Comunidad de Madrid”, disponible en la web: http://www.madrid.org/cs/Satellite?cid=1142644974506&language=es&pagename=PortalSalud/Page/PT_SA_servicioPrincipal&vest=1142644974506; fecha de consulta: 10 de diciembre de 2013.

2.- Educación.

El artículo 8.1.c) de la LTAIP, en la medida en que impone la obligación, con carácter general, de publicar en la web las subvenciones y ayudas públicas concedidas con indicación de su importe, objetivo o finalidad y beneficiarios, permitirá incrementar la transparencia respecto de las becas o ayudas al estudio⁷⁷. La publicación de los nombres de los beneficiarios de las becas o ayudas no supone vulneración alguna del derecho a la intimidad. La Ley Orgánica de Protección de Datos (LOPD) permite el acceso inconsciente a los datos cuando el mismo está previsto en una norma con rango de Ley.

Por otro lado, la elección del centro escolar en el que los padres desean que sus hijos estudien es un tema muy sensible que ha motivado la aparición de casos de falsificación de declaraciones de renta, certificados de empadronamiento, etc⁷⁸. No existe el derecho a escolarizar a los hijos en un determinado centro. El artículo 84.6 de la Ley Orgánica de Educación reconoce la posibilidad de libre elección de centro, que es bien distinto.

Nos encontramos ante un proceso de concurrencia competitiva en el que los padres que solicitan la matriculación de sus hijos en el centro deseado exigen la máxima transparencia posible para evitar posibles fraudes. El artículo 59.6 de la LRJPAC constituye la autorización legal expresa que el artículo 6 de la LOPD exige para poder publicar los nombres y apellidos de los adjudicatarios de las plazas escolares.

Además de la publicidad en los tablones de anuncios del centro escolar, el medio de publicación más óptimo es la sede electrónica o página web de la Administración educativa que efectúa las adjudicaciones. Se plantea la duda respecto a

⁷⁷ En la Comunidad Canaria se dispone que la relación de alumnos que resulten beneficiarios de becas o ayudas será pública y los órganos y Administraciones implicados en el proceso de selección y adjudicación velarán por su exposición al público, determinándose los lugares de la misma en cada una de las convocatorias -artículo 10 de la Ley canaria 8/2003, de 3 de abril, de Becas y Ayudas a los Estudios Universitarios-.

⁷⁸ En el diario “El País”, de fecha 19 de marzo de 2011, se publica la noticia “El plazo para elegir escuela desata la guerra de los padres”, disponible en la web: http://elpais.com/diario/2011/03/19/madrid/1300537455_850215.html; fecha de consulta: 10 de diciembre de 2013.

si la publicidad debe ser abierta a todos los ciudadanos o restringida, sólo accesible para los participantes del concreto proceso de adjudicación de plazas en un determinado centro escolar. Considero más conveniente la primera opción. La mayor transparencia permitirá ejercer un verdadero control social en esta materia⁷⁹.

La LTAIP o la también recién aprobada Ley Orgánica 8/2013, de 9 de diciembre, para la mejora de la calidad educativa, hubieran podido incluir a las convocatorias de los procesos de matriculación y los beneficiarios de la adjudicación de plazas escolares entre la información que debe ser objeto de publicación activa en las sedes electrónicas o páginas web de las Administraciones públicas.

Finalmente, se comparte la postura mantenida por TRONCOSO REIGADA consistente en considerar legítima la publicación de datos personales con las calificaciones en los ámbitos de la Educación Secundaria Obligatoria, Bachillerato, Formación Profesional, enseñanzas de idiomas, artísticas, deportivas y educación para personas adultas. En las etapas de educación infantil y primaria, debido a la edad de los alumnos, corresponde a los psicopedagogos determinar en qué casos la publicación de las calificaciones es conveniente o cuándo ésta pueda afectar al libre desarrollo de la personalidad.

Con el objeto de incrementar la transparencia en el ámbito educativo y facilitar el control social del mismo, la LTAIP también hubiera podido introducir alguna disposición relativa a la publicidad activa en las páginas web -o en la intranet con acceso restringido-, de las calificaciones obtenidas por los alumnos del ámbito universitario y de las fases más avanzadas del ámbito no universitario.

⁷⁹ TRONCOSO REIGADA, A., *Transparencia administrativa y protección de datos personales*, Agencia de Protección de Datos de la Comunidad de Madrid, Madrid, 2008, págs. 120-126. El autor se muestra favorable a permitir el referido control social, aunque apunta dos limitaciones a considerar. Por un lado, la necesidad de ser especialmente cuidadoso con la publicación de información de salud de los menores, incorporando datos mínimos, y por otro, que la publicación debe mantenerse el tiempo estrictamente necesario y debe ser cancelada cuando haya finalizado el plazo de interposición de los correspondientes recursos. En su opinión, basta para permitir el control social que la publicación se efectúe en un espacio privado en internet o en una intranet con un acceso restringido a aquellas personas que tienen un interés legítimo o en tableros donde tengan acceso sólo personas pertenecientes a la comunidad educativa o universitaria. La publicación de las calificaciones debe ser cancelada cuando haya transcurrido el plazo de reclamaciones y alegaciones por parte de los alumnos.

3.- Vivienda.

La falta de transparencia la padecen los propios solicitantes inscritos en los registros de demandantes de viviendas de protección pública, que no saben el lugar que ocupan en la lista de espera, ni cuántas adjudicaciones urgentes u ordinarias se han realizado en la última semana, por ejemplo. Ni siquiera se contempla su acceso restringido mediante una clave.

La publicación de los nombres y apellidos de los solicitantes de vivienda de protección pública no vulnera la protección de los datos de carácter personal. El consentimiento de la persona afectada no es preciso, según dispone el artículo 11.2.c) de la LOPD, cuando el tratamiento responda a la libre y legítima aceptación de una relación jurídica como la que se entabla entre el solicitante y la Administración titular de la vivienda de protección pública.

Por otro lado, las personas que reciben una vivienda de protección pública en régimen de compraventa o de alquiler, no aparecen publicadas con carácter general ni en un boletín oficial ni en una página web de la entidad pública adjudicante. No obstante, en alguna ocasión se han publicado en el boletín oficial correspondiente los nombres y apellidos de los adjudicatarios provisionales⁸⁰.

La publicación de los beneficiarios de las viviendas de protección pública incrementaría la transparencia y permitiría ejercer un verdadero control social, para destapar posibles fraudes e irregularidades en la adjudicación de viviendas a quien no reúne los requisitos necesarios para ello. Además, sería posible conocer en todo momento el número de viviendas ocupadas respecto al total de viviendas de protección pública existentes, con el objeto de evitar la formación de bolsas de viviendas que no se ponen a disposición de los ciudadanos por no cumplir las condiciones mínimas de higiene y habitabilidad o por otros motivos. La LTAIP podría haber incluido entre las

⁸⁰ El Gobierno de Navarra ha publicado la lista de adjudicatarios provisionales de 23 viviendas de protección pública, disponible en la web: http://www.navarra.es/home_es/Actualidad/Sala+de+prensa/Noticias/2012/12/18/VPO+en+Murchante+y+Burutain.htm; fecha de consulta: 10 de diciembre de 2013; relación de adjudicatarios provisionales de viviendas de protección pública que aparece en el Boletín Oficial de la Provincia de Jaén nº 243, de fecha 19 de diciembre de 2012.

obligaciones de información activa la correspondiente a la lista de espera de los solicitantes de vivienda de protección pública y a los adjudicatarios de las mismas.

4.- Servicios sociales.

La publicación de las personas que han percibido algún tipo de ayuda social resulta más delicada porque puede afectar a su derecho a la intimidad. En estos casos, la normativa estatal excepciona la obligación de publicar los beneficiarios de las ayudas⁸¹.

La divulgación de los adjudicatarios de las ayudas concedidas en materia de violencia de género, drogodependencia, discapacidad, etc., en la medida en que se refieren a datos sobre la salud de las personas, pueden afectar a su derecho fundamental a la intimidad. Se trata de datos especialmente protegidos que no pueden publicarse sin el consentimiento expreso de las personas afectadas.

Para evitar la comisión de infracciones muy graves de la LOPD, la publicación de los beneficiarios de las ayudas en materia de servicios sociales que puedan estar en estrecha relación con la salud de las personas, debe efectuarse disociando los datos personales -utilizando siglas, códigos numéricos, etc.- para que los adjudicatarios no puedan ser identificados⁸².

BIBLIOGRAFÍA CONSULTADA

ÁLVAREZ MARTÍN, J.A., <<El descontrol de los fondos públicos. Qué hacer>>, en *El Consultor de los Ayuntamientos y de los Juzgados*, nº 4, 2012.

⁸¹ Artículo 18 de la Ley 38/2003, de 17 de noviembre, General de Subvenciones, y artículo 30 del Real Decreto 887/2006, de 21 de julio, Reglamento de la LGS. Asimismo, el artículo 61 de la LRJPAC indica que si el órgano competente aprecia que la notificación por medio de anuncios o la publicación de un acto lesiona derechos o intereses legítimos -como en este caso el derecho a la intimidad-, se limitará a publicar en el Diario Oficial que corresponda una somera indicación del contenido del acto y del lugar donde los interesados podrán comparecer, en el plazo que se establezca, para conocimiento del contenido íntegro del mencionado acto y constancia de tal conocimiento.

⁸² GUICHOT REINA, E., <<La publicidad de datos personales en internet por parte de las Administraciones públicas y el derecho al olvido>>, en *Revista Española de Derecho Administrativo*, nº 154, abril-junio, 2012, pág. 137. Vid. TRONCOSO REIGADA, A., *Transparencia administrativa y protección de datos personales*, Agencia de Protección de Datos de la Comunidad de Madrid, Madrid, 2008, pág. 119.

ARIÑO ORTIZ, G., «La financiación de los partidos políticos», en *Foro de la Sociedad Civil*, Madrid, 2009, disponible en la web: <http://forosociedadcivil.org/articles.aspx?id=17> ; fecha de consulta: 4 de julio de 2013.

CARRO FERNÁNDEZ-VALMAYOR, J.L., «Ética pública y normativa administrativa», en *Revista de Administración Pública*, nº 181, enero-abril de 2010.

DE LA NUEZ, E., «Transparencia y buen gobierno», en *Foro de la Sociedad Civil*, Madrid, 2012, disponible en la web: http://forosociedadcivil.org/Resources/file/Temas%20del%20Foro_2.pdf ; fecha de consulta: 10 de diciembre de 2013.

DÍEZ SÁNCHEZ, J.J., «El principio de transparencia y la selección del agente urbanizador en la legislación urbanística valenciana», en GARCIA MACHO, R. (ed), *Derecho administrativo de la información y administración transparente*, Marcial Pons, Madrid, 2010.

FERNÁNDEZ RAMOS, S., *El derecho de acceso a la información ambiental*, Aranzadi, Cizur Menor, 2009.

FERNÁNDEZ SALMERÓN, M. y VALERO TORRIJOS, J., «La difusión de información administrativa en internet y la protección de los datos personales: análisis jurídico de un proceso de armonización», en TRONCOSO REIGADA, A. (director), *Transparencia administrativa y protección de datos personales*, Agencia de Protección de Datos de la Comunidad de Madrid, Madrid, 2008.

GARCÍA DE ENTERRÍA, E., *Democracia, Jueces y Control de la Administración*, 3ª ed., Civitas, Madrid, 1997.

GIMENO SENDRA, V., «Corrupción y propuestas de reforma», en *Diario La Ley*, Nº 7990, Sección Doctrina, 26 de diciembre de 2012.

GUICHOT REINA, E., *Publicidad y privacidad de la información administrativa*, Thomson-Civitas, Cizur Menor, 2009.

-«La publicidad de datos personales en internet por parte de las Administraciones públicas y el derecho al olvido», en *Revista Española de Derecho Administrativo*, nº 154, abril-junio, 2012.

JIMÉNEZ RIUS, P., «¿Es posible exigir responsabilidades a los gestores públicos en España?», en *Diario La Ley*, nº 7801, Sección Doctrina, 20 de febrero de 2012.

ITUREN OLIVER, J.A., «El derecho de acceso a la información ambiental», en *Revista Aranzadi de Derecho Ambiental*, nº 8, Cizur Menor (Navarra), 2005

LOZANO CUTANDA, B., «Urbanismo y corrupción. Algunas reflexiones desde el Derecho administrativo», en *Revista de Administración Pública*, nº 172, 2007.

- <<Análisis general de la Ley 27/2006 de acceso a la información, participación pública y acceso a la justicia en materia de medio ambiente>>, en *Estudios de derecho judicial*, nº 137, 2007.

MARTÍN MATEO, R., <<La revisión del instituto de evaluación de impacto ambiental>>, en *Revista Aranzadi de Derecho Ambiental*, nº 1, Cizur Menor (Navarra), 2002.

MARTÍN-RETORTILLO BAQUER, L., <<De los derechos humanos al derecho a una buena administración>>, en ÁVILA RODRÍGUEZ, C.M. y GUTIÉRREZ RODRÍGUEZ, F., *El derecho a una buena administración y la ética pública*, Tirant Lo Blanch, Valencia, 2011.

- <<Crisis económica y transformaciones administrativas>>, en *Revista Española de Derecho Administrativo*, nº 153, enero-marzo, 2012, pág. 105.

MARTÍNEZ GUTIÉRREZ, R., *Administración Pública Electrónica*, Thomson-Civitas, Cizur Menor (Navarra), 2009.

MARTÍNEZ SORIA, J., <<El acceso a la información pública según la ley alemana sobre la libertad de información (informationsfreiheitsgesetz)>>, en GARCIA MACHO, R. (ed), *Derecho administrativo de la información y administración transparente*, Marcial Pons, Madrid, 2010.

MEDINA ARNÁIZ, T., <<Las respuestas normativas al fenómeno de la corrupción en la contratación pública>>, en *Diario La Ley*, nº 7382, Sección doctrina, 16 de abril de 2010.

MORELL OCAÑA, L., *El sistema de la confianza política en la Administración Pública*, Civitas, Madrid, 1994.

MORENO, A.M., <<La reforma administrativa en los Estados Unidos. El plan del presidente Clinton>>, en *Revista de Administración Pública*, nº 134, mayo-agosto de 1994.

MUÑOZ MACHADO, S. y LÓPEZ BENÍTEZ, M., *El planeamiento urbanístico*, Iustel, Madrid, 2009.

NIETO GARCIA A., *Corrupción en la España democrática*, 1ª ed., Ariel, Barcelona, 1997

PARADA VÁZQUEZ, R., <<La privatización del urbanismo español (Reflexión de urgencia ante la Ley 6/1998, de régimen del suelo y valoraciones)>>, en *Documentación Administrativa*, nº 252-253, 1998-1999.

PIÑAR MAÑAS, J.L., <<Seguridad, transparencia y protección de datos: el futuro de un necesario e incierto equilibrio>>, documento de trabajo 147/2009, Fundación Alternativas, disponible en la web: <http://www.falternativas.org/laboratorio/documentos> ; fecha de consulta: 4 de julio de 2013.

RAMIRO SÁNCHEZ, A. *Demandas de calidad de la Administración Pública: un derecho de la ciudadanía*, Dykinson, Madrid, 2002.

SOSA WAGNER, F. y FUERTES LÓPEZ, M., «La Ley de Contratos del sector público y el murciélago», en *Actualidad Jurídica Aranzadi*, nº 743, 2007.

TEJEDOR BIELSA, J., «Reflexiones sobre el estado de lo urbanístico. Entre la anomalía y la excepción», en *Revista de Administración Pública*, nº 181, enero-abril de 2010.

TRONCOSO REIGADA, A., *Transparencia administrativa y protección de datos personales*, Agencia de Protección de Datos de la Comunidad de Madrid, Madrid, 2008.

VALENCIA MARTÍN, G., «La prevención y control de las emisiones en la Ley de calidad del aire y protección de la atmósfera», en *Revista Aranzadi de Derecho Ambiental*, nº 17, Cizur Menor (Navarra), 2010.

VILLORIA MENDIETA, M., *Ética pública y corrupción: curso de ética administrativa*, Tecnos, Madrid, 2000.

WEBER, M., *Sociología del Poder. Los Tipos de dominación*, Alianza editorial, Madrid, 2012.