

13 Estudis de Relacions Laborals

J. Javier Cuenca Cervera

Transparència
i funció pública

13 Estudis de Relacions Laborals

J. Javier Cuenca Cervera

Transparència
i funció pública

© Diputació de Barcelona
Octubre 2018
Disseny gràfic: Jordi Palli
Composició: Addenda
Producció: Gabinet de Premsa i Comunicació de la Diputació de Barcelona

«En totes les nostres obres hem d'evitar la temeritat i la negligència, i no hem de fer res de la qual cosa no puguem donar una raó acceptable. Aquesta és la definició del deure.»

CICERÓ. *De/s deures*. Llibre I, XXIX

Per a l'Alba

*I per a l'Emilio, la Patricia, el Raül, el Carles, l'Ignacio i l'Anna.
Universitaris d'una generació nova, mereixedors i
protagonistes segurs d'uns poders públics transparents*

Índex

Abreviatures	9
Presentació	12
1. Transparència i gestió pública: aspectes constitucionals i institucionals i la seva projecció sobre l'ocupació pública	14
1.1. El sentit constitucional de la transparència	14
1.2. El bon govern, o «com arribar a Dinamarca»	19
1.3. Democràcia i funció pública.....	21
1.3.1. La integritat del personal empleat públic com a objecte de la transparència	26
1.3.2. Una qüestió emergent: la protecció al funcionariat denunciant	29
2. Dimensions de la publicitat sobre l'activitat / política de personal	32
2.1. Panorama general de la legislació autonòmica en matèria d'ocupació pública	32
2.2. Obligacions sobre la informació en matèria d'ocupació pública.....	37
2.2.1. Informació sobre l'organització	37
2.2.2. Informació sobre l'ordenació de l'ocupació pública	38
2.2.3. Informació sobre l'estructura de personal	39
2.2.4. Informació sobre alts càrrecs i personal eventual.....	41
2.2.5. Informació sobre accés a l'ocupació pública	42
2.2.6. Informació sobre el sistema retributiu.....	43
2.2.7. Informació sobre compatibilitats.....	45
2.2.8. Informació sobre relacions sindicals.....	45

2.3. Informació de rellevància jurídica: criteris, decisions i actuacions en matèria de personal.....	47
2.4. Informació econòmica, pressupostària i estadística.....	49
2.5. Informació en matèria de planificació i programació de recursos humans.....	50
2.6. Informació sobre l'activitat de subvencions existent en la gestió de personal.....	54
2.7. Informació sobre altres aspectes de l'activitat de gestió de recursos humans: el «personal indirecte».....	55
2.8. L'organització per a la transparència	56
3. L'accés a la informació sobre ocupació pública.....	58
3.1. Breu referència al dret d'accés a la informació.....	58
3.2. Els marges del dret: límits i causes d'admissió de les sol·licituds d'informació.....	60
3.2.1. Límits i causes d'inadmissió: la seva aplicació.....	61
3.2.2. Límits (1). La prevenció, la investigació i la sanció dels il·lícits penals, administratius o disciplinaris.....	63
3.2.3. Límits (2). Les funcions administratives de vigilància, inspecció i control.....	65
3.2.4. Límits (3). El secret professional i la propietat intel·lectual i industrial.....	65
3.2.5. Límits (4). La garantia de la confidencialitat o el secret que es requereix en processos de presa de decisions.....	66
3.2.6. Causes d'inadmissió (1). Informació que tingui caràcter auxiliar o de suport com la que contenen notes, esborranys, opinions, resums, comunicacions i informes interns o entre òrgans o entitats administratives.....	67
3.2.7. Causes d'inadmissió (2). Informació per a la divulgació de la qual sigui necessària una acció prèvia de reelaboració	69
3.2.8. Causes d'inadmissió (3). Sol·licituds d'informació adreçades a un òrgan que no tingui aquesta informació quan es desconeixi quin és l'òrgan competent.....	70
3.2.9. Causes d'inadmissió (4). Sol·licituds d'informació que siguin manifestament repetitives o tinguin un caràcter abusiu.....	70
3.3. L'accés a la informació sobre ocupació pública i la protecció de dades personals	71

3.3.1. La ponderació d'interessos en les sol·licituds d'accés a la informació sobre ocupació pública.....	75
3.4. Els problemes dels «règims especials d'accés» a la informació en matèria d'ocupació pública. Òrgans de representació de personal i regidors	77
3.5. Dimensions concretes de la informació sobre ocupació pública	81
3.5.1. Retribucions i instruments d'ordenació de l'ocupació pública (RLT, catàlegs, plantilles).....	81
3.5.2. Accés i provisió	85
3.5.3. Sector públic.....	89
3.5.4. Compatibilitats.....	90
3.5.5. Altres qüestions «de personal».....	91
4. Especial referència a les qüestions relacionades amb la selecció en l'ocupació pública.....	94
4.1. L'«elefant a l'habitació» de l'ocupació pública local i el canvi en curs: transparència i limitació de la discrecionalitat tècnica.....	94
4.2. La millora de la transparència en els procediments de selecció: un model de gestió.....	97
4.2.1. La configuració dels òrgans tècnics de selecció.....	99
Conclusió: un altre enfocament per a la gestió de l'ocupació pública	102
Referències bibliogràfiques.....	105
L'autor.....	113

Abreviatures

AEPD	Agència Estatal de Protecció de Dades
AFODAP	Acord de Formació per a l'Ocupació de les Administracions Públiques
AGE	Administració General de l'Estat
BOCG	Butlletí Oficial de les Corts Generals
BOE	Butlletí Oficial de l'Estat
CATPD	Consejo de Transparencia y Protección de Datos de Andalucía
CI	Criteri interpretatiu
CTBG	Consell Estatal de Transparència i Bon Govern
CVT	Consell de Transparència, Accés a la Informació Pública i Bon Govern de la Comunitat Valenciana
EBEP	Estatut bàsic de l'empleat públic. Text refós aprovat pel Reial decret legislatiu 5/2015, de 30 d'octubre
ET	Estatut dels treballadors. Text refós aprovat pel Reial decret legislatiu 2/2015, de 23 d'octubre
FJ	Fonament jurídic
GAIP	Comissió de Garantia del Dret d'Accés a la Informació Pública de Catalunya
ICEBEP	Informe de la Comissió per a l'estudi i la preparació d'un Estatut de l'empleat públic
LBRL	Llei 7/1985, de 2 d'abril, reguladora de las bases de règim local.
LTBG	Llei 19/2013, de 9 de desembre, de transparència, accés a la informació pública i bon govern

LI	Llei 53/1984, de 26 de desembre, d'incompatibilitats
LMRFP	Llei 30/1984, de 2 d'agost, de mesures de reforma de la funció pública
LODP	Llei orgànica 15/1999, de 13 de desembre, de protecció de dades de caràcter personal
LPAP	Llei 39/2015, d'1 d'octubre, del procediment administratiu comú de les administracions públiques
LRJSP	Llei 40/2015, d'1 d'octubre, de règim jurídic del sector públic
RAE	Real Academia Española
Rec.	Recurs
RGPD	Reglament general de protecció de dades. Reglament (UE) 2016/679 del Parlament Europeu i del Consell, de 27 d'abril de 2016
RJ	Repertori jurídic
RLT	Relació de llocs de treball
ROJ	Repertori oficial jurídic
RRD	Reglament de règim disciplinari dels funcionaris de l'Administració de l'Estat
RRFAL	Règim de retribucions dels funcionaris de l'Administració Local
STC	Sentència del Tribunal Constitucional
STS	Sentència/es del Tribunal Suprem
TRRL	Reial decret legislatiu 781/1986, de 18 d'abril, pel qual s'aprova el Text refós de les disposicions legals vigents en matèria de règim local

Normes autonòmiques

Aragó/ARG	Ley 8/2015, de 25 de marzo, de Transparencia de la Actividad Pública y Participación Ciudadana de Aragón y Ley 5/2017, de 1 de junio, de Integridad y Ética Públicas
Andalusia/AND	Ley 1/2014, de 24 de junio, de Transparencia Pública de Andalucía
Canàries/CAN	Ley 12/2014, de 26 de diciembre, de Transparencia y de Acceso a la Información Pública.

Cantàbria/CANT	Ley de Cantabria 1/2018, de 21 de marzo, de Transparencia de la Actividad Pública
Castella-la Manxa/CLM	Ley 4/2016, de 15 de diciembre, de Transparencia y Buen Gobierno de Castilla-La Mancha
Castella i Lleó/CYL	Ley 3/2015, de 4 de marzo, de Transparencia y Participación Ciudadana de Castilla y León
Catalunya/CAT	Llei 19/2014, de 29 de desembre, de transparència, accés a la informació pública i bon govern de Catalunya (LCT)
Comunitat Valenciana/VAL	Llei 2/2015, de 2 d'abril, de la Generalitat, de transparència, bon govern i participació ciutadana de la Comunitat Valenciana, i Decret 105/2017, de 28 de juliol, del Consell, de desplegament de la Llei 2/2015, de 2 d'abril, de la Generalitat
Galícia/GAL	Ley 1/2016, de 18 de enero, de Transparencia y Buen Gobierno
La Rioja/LRI	Ley 3/2014, de 11 de septiembre, de Transparencia y Buen Gobierno de La Rioja
Múrcia/MUR	Ley 12/2014, de 16 de diciembre, de Transparencia y Participación Ciudadana de la Comunidad Autónoma de la Región de Murcia. Modificada por las leyes 12/2015, de 30 de marzo y 7/2016, de 18 de mayo
Navarra/NAV	Ley Foral 5/2018, de 17 de mayo, de la Transparencia, Acceso a la Información Pública y Buen Gobierno

Presentació

Aquest treball té com a precedent una conferència impartida en el Seminari de Relacions Col·lectives organitzat per la Federació de Municipis de Catalunya (FMC) el novembre de 2015. Agraeixo a CEMICAL, un organisme tan prestigiós per als qui tenim com a professió la gestió de personal en el món local, i per extensió a la Diputació de Barcelona, la seva confiança per desenvolupar i ampliar aquesta temàtica des d'una perspectiva pràctica destinada als gestors, el que explica que aquest treball es presenti des d'una premissa: és un llibre escrit des de dins de l'ocupació pública, centrat no només a caracteritzar de quina manera la transparència afecta aquest terreny de l'activitat pública, sinó també a com obrir-li la porta.

La procedència professional de l'autor –la d'un amfibi, com diria Carles Ramió–, gestor públic i professor universitari, és la que s'ha intentat reunir en aquesta feina. D'una banda, la d'un tècnic preocupat en quina és la millor manera possible d'afrontar un nou conjunt d'obligacions, que s'afegeixen a les del dia a dia, que ja són prou complexes. Però també la que mira d'informar a la resta d'actors –responsables polítics, representants sindicals o al personal empleat públic mateix– sobre el que *comporta* i com els afecta el nou marc legal de la transparència. A aquesta qüestió es dediquen els capítols centrals del llibre, que s'ocupen de la publicitat activa i l'accés a la informació pública en aquest àmbit, el 2 i el 3.

Però també es tracta de comunicar un convenciment i un cert activisme en la matèria, atès que aquestes qüestions no són –no haurien de ser– només l'interès *del funcionariat* o d'especialistes, sinó que en un context en què els servidors públics s'han d'acostumar a retre comptes, la ciutadania ha de conèixer els mitjans per exigir-la, convençut comestic que, en el moment actual, la millor estratègia per relegitimar allò públic consisteix a obrir portes i finestres en les institucions que articulen la democràcia i, de manera destacada, en tot el que estigui relacionat amb l'ocupació pública. Hi ha un cercle virtuós en què l'obertura condueix a la confiança cívica. I aquest és la cola que, per exemple, permet mantenir la legitimitat en una de les institucions que compten en una societat democràtica avançada: el sistema de mèrit.

D'això és del que s'ocupa la transparència, i per comprendre-la adequadament és imprescindible familiaritzar-se amb aquest nou paradigma per gestionar la cosa pública i amb els valors que l'informen. Per aquesta raó és convenient iniciar-hi una aproximació acompanyada de reflexions constitucionals i polítiques que ens ajudin a entendre no només els continguts pràctics i d'obligacions, sinó la filosofia i el propòsit d'aquest nou principi. Per això considero que és important el que es tracta en el capítol 1.

El títol del llibre és *Transparència i funció pública*, però, per l'abast i la profunditat dels temes tractats, té sentit parlar de transparència i ocupació pública, en un sentit institucionalment ampli, que abraça tot el que els poders executius fan en relació amb la gestió pública de persones. No s'hi analitza només la relació de servei del funcionariat, sinó la de tots els qui exerceixen funcions retribuïdes en les administracions públiques al servei dels interessos generals, tal com recull l'Estatut bàsic de l'empleat públic (EBEP). I això és així no només perquè interressi tot el que tingui a veure amb aquest àmbit (què es fa i quines decisions es prenen; com es justifiquen i com se'n ret comptes), sinó també com es comporta el personal empleat públic (imparcialitat, rendiment laboral i, en definitiva, integritat). La transparència aplicada a l'ocupació pública, que és un àmbit politicoadministratiu, afecta tots dos plànols de la política pública: el de la *policy* (l'activitat) i el de la *politics* (el comportament esperat i els valors que l'informen). Per aquest motiu, cal referir-se tant al règim jurídic específic de la funció pública, en drets i deures, i per això es parla de funció pública, com a totes les activitats de gestió relacionades, de les quals és bon exemple la selecció de personal, que justifica que s'hagi inclòs un últim capítol, el 4, dedicat al que, sens dubte, és un nou règim normatiu d'aquesta part de l'ocupació pública. El títol d'aquest breu treball respecta, d'altra banda, la denominació més utilitzada pels qui la investiguen, la practiquen o la professen.

Agraeixo a Manuel Fernández Martos i Cristian Armadàs i Sabaté els seus comentaris sobre una versió anterior del treball. Com és lògic, qualsevol imprecisió o error només es pot atribuir a l'autor.

1. Transparència i gestió pública: aspectes constitucionals i institucionals i la seva projecció sobre l'ocupació pública

La transparència suposa un cert punt d'inflexió en la concepció del contingut i l'abast de la gestió pública en entorns democràtics. Des d'una perspectiva politicoconstitucional, és una innovació que complementa la democràcia representativa. També és un intent deliberat de contribuir al desenvolupament polític amb la transparència pública com a eina de lluita contra la corrupció. I també d'enriquiment del debat sobre el públic i, per tant, aplicable a la funció pública com a institució. Aquest capítol introductori vol familiaritzar el lector amb aquests tres aspectes, en un espai en el qual convergeixen el dret públic i les ciències socials: des de l'aspecte constitucional, passant pel de la reforma institucional, fins a arribar al fonament de l'ocupació pública en un Estat democràtic i social de dret. Aquesta introducció és la clau de la comprensió política de la transparència pública i de l'abast d'aspectes que no es refereixen només a la publicitat activa, sinó també a l'accés a la informació pública i al que caracteritza el bon govern.

1.1. El sentit constitucional de la transparència

Els conceptes i els esquemes intel·lectuals que utilitzem en la teoria de la democràcia són deutors, en gran manera, d'una visió del constitucionalisme que es focalitza en el poder legislatiu i que, per tant, s'allunya de la centralitat del poder executiu que caracteritza les democràcies liberals representatives. Per això, cal explicar, en primer lloc, com s'emmarca conceptualment la transparència en la teoria i la pràctica democràtiques i, tot seguit, la seva emergència durant els darrers anys. És a dir, dilucidar quina és la qüestió a la qual les lleis de transparència busquen respondre, i per això és convenient un breu excurs històric i teòric.

Considerem la definició que conté la *Guia de llenguatge clar* de l'ONG TRANSPARÈNCIA INTERNACIONAL (2009, p. 48). Per transparència s'entén:

[La] qualitat d'un govern, una empresa o una persona de ser oberta en la divulgació d'informació, normes, plans, processos i accions. Com a norma general, els funcionaris, gerents, directors d'empreses i organitzacions i les juntes directives tenen **l'obligació d'actuar d'una manera visible**, previsible i comprensible en la promoció de la participació i la rendició de comptes.

És una caracterització similar a la que proposa N. BOBBIO (2013, p. 27): la democràcia és, idealment, el govern d'un poder visible, d'una pràctica amb actes que es realitzen davant del públic i sota la supervisió de l'opinió pública.¹ Un sentit, el de democràcia, canviant al llarg de la història.

En sentit literal, *democràcia* significa «poder del poble» (*demos/kratos*). El model generalitzat de la seva pràctica, el liberal democràtic, és la plasmació institucional resultant de diverses tradicions de discurs, idees i preocupacions, de les quals es poden triar tres de principals: el republicanisme desenvolupista, el liberalisme i el marxisme, cadascuna de les quals posa l'accent sobre preocupacions diferents (WOLIN, 1960, p. 32; HELD, 2007, p. 342); el perfeccionament moral que suposa la participació cívica, la protecció enfront del poder o el rebuig de les diverses formes de desigualtat. Sigui com sigui, una evolució fructífera per a l'ideal de l'autogovern popular, des que Pèricles va verbalitzar fa més de dos mil cinc-cents anys el terme per primera vegada fins a arribar, travessant diferents conjuntures –la Grècia clàssica i les revolucions americana i francesa–, a la seva cristallització actual, en què idees com la divisió de poders, la protecció dels drets fonamentals, la formació de la voluntat col·lectiva mitjançant el sistema representatiu, passant per la redistribució, constitueixen les diverses dimensions del model democràtic acceptat més comunament. No és una evolució dolenta per a una paraula, «democràcia», que, com recorda J. DUNN (2014, p. 226), va ser maleïda fins ben entrat el segle XVIII, però que avui dia defineix la base legítima de l'autoritat política. I, no obstant això, ens trobem amb un malestar cívic palpable els símptomes del qual són diversos.

Ara bé, per analitzar l'evolució recent del fet democràtic cal tenir en compte la dinàmica del model realment consagrat, el que prové de la democràcia liberal. En aquesta perspectiva, es consagrava una mena de divisió del treball entre representants i representats, en la qual l'adopció de decisions vinculants per a la comunitat es deixava en mans d'un àmbit cada cop més professionalitzat, els càrrecs electes, que només havien de retre comptes a la ciutadania en el moment electoral. Utilitzant el discurs d'aquest corrent, «la democràcia no comporta de cap manera que el poble governi, sinó que és més aviat la tasca de seleccionar a qui ho ha de fer en el seu nom». Des que aquestes paraules van ser

1. Transparència és un concepte *polític*. Autors com Byung-Chul HAN (2013, p. 11 i 88) han criticat un nou paradigma que no es limita a l'àmbit polític i econòmic, sinó també al social: una mena de panòptic digital, propi de la societat disciplinària, l'impacte del qual sobrepassa àmpliament l'esfera pública per influir també en les relacions socials.

recollides en l'obra principal de J. SCHUMPETER, *Socialisme, capitalisme i democràcia*, poc havia avançat la plasmació institucional de l'ideal democràtic (1947). Segons aquesta versió, la democràcia és més aviat el «govern del polític», i el control popular actua de manera retrospectiva, mitjançant el vot. Realment, és una rendició de comptes molt limitada (VILLORIA i CRUZ RUBIO, 2016, p. 98). Entesa d'aquesta manera, la democràcia és més aviat «democràcia electoral». És una concepció que pateix d'unes insuficiències notòries, però, tot i això, el model ha gaudit d'unes dosis de legitimitat elevades, almenys fins fa poc, quan es pot constatar una desafecció notable.

Aquesta desafecció és explicable en funció de diversos factors. El primer és el fenomen de l'oligarquització dels partits polítics, que en les democràcies modernes es caracteritzen per la noció del «partit-càrtel», cosa que dona compte de l'assumppte de l'ocupació partidària de les institucions públiques (MAIR, 2015; VILLORIA i CRUZ-RUBIO, 2016). Però aquest aspecte tampoc no hagués tingut un impacte tan decisiu si no hagués estat per la Gran Recessió de 2008, els efectes de la qual han evidenciat la vulnerabilitat dels sistemes econòmics. Considerats en conjunt, els fenòmens de corrupció en els partits i la crisi econòmica han generat un moment polític de predomini d'una certa *hybris* política en la ciutadania, que amenaça les bases de confiança sobre les quals recolza la democràcia, i les limitacions conceptuals de la qual, a més, ara es posen de manifest més que mai.²

En efecte, cal constatar la insuficiència de la teoria vigent per fer un plantejament de control del poder que resulti suficient. P. ROSANVALLON (2016) s'ha referit al que anomena «el gran hiat»: ens guiem per un esquema discursiu i una pràctica pensats per controlar un sistema polític que es concep, en gran manera, sobre una base parlamentària, davant d'un executiu, esquema que, no obstant això, s'ha expandit notablement en tots els ordres de la vida. Un model real en què les visions liberals revelen les seves limitacions davant de l'emergència de l'«Estat administratiu». Així doncs, té sentit l'afirmació del pensador francès quan diu, potser d'una manera una mica exagerada, que «els nostres règims són democràtics, però no se'ns governa democràticament». En tot cas, és veritat que el desenvolupament polític ens ha agafat una mica amb el pas canviat pel que fa a paradigmes de control del poder. Necessitem passar –continuant amb aquest teòric– d'una democràcia «d'autorització», fundada exclusivament sobre l'elecció del governant, a una democràcia «d'exercici» que augmenti les bases de legitimitat i de confiança de les nostres societats en allò públic. La legitimitat és, com diu G. SARTORI (2016), una les moltes «abstraccions no visibles» amb què fem intel·ligible la política. És un concepte abstracte, en principi, però que es revela com un element explicatiu dels canvis en aquest àmbit. I cal veure les conse-

2. Per al concepte d'*hybris* en la política democràtica, vegeu T. TODOROV (2012, p. 13).

qüències que té sobre el moment en què ens trobem respecte a la confiança ciutadana en les seves institucions.³

Aquestes mancances explicarien el fet que en els últims anys hagin emergit nous paradigmes per pensar la política: de la governança al govern obert i, especialment, la transparència. Tots aquests postulats són coincidents en la pretensió de complementar la democràcia representativa amb l'establiment de noves formes de participació. Innovacions que proporcionen una gramàtica política nova amb què pensar una democràcia electoral representativa nova, perfeccionada d'aquesta manera. Institucions noves amb què tornar a fundar la legitimitat. Així doncs, no seriem tan lluny, per dir-ho com Montesquieu, d'establir noves disposicions mitjançant les quals «per la seva pròpia naturalesa, el poder freni el poder». Innovacions que, com qualsevol canvi polític, necessiten un context favorable per ser impulsades. Com insistia al seu dia L. M. DÍEZ-PICAZO (2000, p. 17), el constitucionalisme, substancialment, consisteix a recercar mecanismes efectius de limitació i control del poder mitjançant normes jurídiques. I aquest seria, en el moment polític actual, el significat de la transparència com a principi: un complement de l'arsenal tradicional per limitar i controlar l'exercici del poder públic (JIMÉNEZ ASENSIO, 2016, p. 26).

Aquestes innovacions troben un arrelament fàcil en el context d'un país com Espanya, que és a la cua dels països occidentals pel que fa a informació pública i que el 2013 va promulgar la seva Llei de transparència, determinada per la seva pròpia crisi de legitimitat i per la necessitat de resultar creïble en la lluita contra un fenomen que també arribava a unes cotes d'alarma desconegudes en l'opinió pública: la lluita contra la corrupció.⁴

La política de transparència el 2013 tenia una finestra d'oportunitat, la qual cosa pot explicar per què una iniciativa per controlar el poder havia estat impulsada pel sistema polític mateix.⁵ Aquesta traçabilitat de la legislació sobre transparència al nostre país és apreciable si s'analitza l'exposició de motius del text legal, la Llei 19/2013, de 9 de desembre:

Només quan l'acció dels responsables públics se sotmet a escrutini, quan els ciutadans poden conèixer com es prenen les decisions que els afecten, com es gestionen els fons públics o sota quins criteris actuen les nostres institucions podem parlar de l'inici d'un procés en què els

3. I. DELGADO (2015) mostra que el percentatge d'espanyols satisfets amb la democràcia ha passat d'un 75% el 2000 a un 30% el 2012. Aquesta dada és consistent amb els resultats de l'Enquesta Social Europea, també de 2012, en què es reflecteix que els espanyols, encara que donen rellevància a la democràcia (8,39 sobre 10), li posen un suspens al sistema (3,99) quan se'ls pregunta pel seu funcionament.

4. Per la seva banda, M. VILLORIA i F. JIMÉNEZ (2012) reporten que aproximadament un total de 200 ciutats d'entre les 750 de més de 10.000 habitants estan afectades per escàndols de corrupció. En un altre àmbit, el que toca a la contractació administrativa, C. RAMÍO (2016) exposa la xifra de 48.000 milions d'euros com a cost del «sobrepneu» en aquesta activitat administrativa, a partir d'un informe de la Comissió Nacional dels Mercats i la Competència.

5. Com demostra d'una manera convincent Juana LÓPEZ PAGÁN (2018).

poders públics comencen a respondre a una societat que és crítica, exigent i que demana participació dels poders públics.

L'objectiu es revela clarament. Els mitjans per aconseguir-lo, també:

Aquest sistema pretén que els ciutadans disposin de servidors públics que ajustin les seves actuacions als principis d'eficàcia, austeritat, imparcialitat i, sobretot, de responsabilitat.

És destacable no només l'acceptació de la necessitat de la transparència com a mitjà per fundar unes maneres noves de retre comptes, sinó també l'aparició, en aquest context, del concepte de responsabilitat. Per a un país tan tímid quant a exigència cívica, en el qual es confonen moltes vegades els plànols de les responsabilitats moral i penal, cal posar en relleu el que comporta concebre la responsabilitat com a *accountability*, cosa que suposa tant com posar-la en el plànol institucional, de l'exercici del poder públic de la persona que té un càrrec de representació política, i idear una responsabilitat entesa com a «controlabilitat», en els termes expressius que proposa J. URDÁNOZ (2015). Així formulada, és un mitjà perquè el principal –la ciutadania– controli aquells que diuen treballar en nom seu –càrrecs electes, però també professionals. I arribats a aquest punt, interessa destacar que no es pot pensar la noció de transparència com un mer concepte aportat per especialistes, com una moda. Ans al contrari, la seva importància situaria la transparència en un pla proper al de les qüestions de rellevància constitucional, en què insisteixen autors com L. COTINO (2017).⁶

I és que, en parlar de transparència, parlem d'informació veraç. És a dir, de qualitat, fiable i actualitzada. Però també que tingui els atributs de ser una informació accessible, oberta, reutilitzable, interoperable. Un dels fonaments del govern obert és la col·laboració ciutadana en la gestió de la informació. Això condueix, d'una banda, a un tipus de transparència, la transparència col·laborativa, una activitat que, basada en les tecnologies de la informació i la comunicació i en els sistemes d'*open data*, permet transformar grans volums de dades brutes i processar-les per obtenir informació i generar coneixement (VILLORIA i CRUZ-RUBIO, 2016). La transparència políticament útil és la que pot proporcionar l'activisme cívic, especialitzat en àmbits sectorials, *issues* o polítiques determinades, que fa intel·ligibles els resultats de l'acció pública i un nou tipus de responsabilitat entesa com a controlabilitat: l'externa i col·lectiva. Els sistemes verticals de control del poder es complementen amb lògiques de col·laboració horitzontal provinents de la societat civil,

6. La Constitució espanyola de 1978 emprà la noció d'«informació veraç» en l'article 20.1.d, si bé és cert que, en el sentit que aquí es postula, és convenient remetre a altres instruments normatius subscrits pel nostre país, com ara la Carta Europea de Drets Fonamentals (article 42) o el Conveni núm. 205 del Consell d'Europa –tot i que encara que no és vigent–, normes que, d'alguna manera i malgrat el seu caràcter indirecte «constitucionalitzen» una part molt rellevant de la informació: la que fa referència a com s'hi accedeix.

la qual cosa fa possible una esfera pública de deliberació més complexa i informada. Aquest seria un primer pla d'anàlisi política de la transparència pública. La democràcia directa, electoral, es completaria amb una lectura tecnològica i plural, la de la democràcia indirecta.

1.2. El bon govern, o «com arribar a Dinamarca»

La Llei 19/2013 és, en primer lloc, una llei de transparència, però també ho és de bon govern. Al costat de la regulació de la publicitat activa o del dret d'accés a la informació pública, la norma recull un corrent d'anàlisi dels problemes polítics i socials molt popular els darrers temps, el del nou institucionalisme. Un marc teòric que pretén explicar la rellevància del paper que juga l'arquitectura institucional d'un país no només pel que fa a la qualitat democràtica, sinó també al desenvolupament econòmic. Aquesta proximitat discursiva es fa palesa en analitzar l'exposició de motius de la norma, quan afirma que «Els països amb nivells més alts en matèria de transparència i normes de bon govern disposen d'institucions més fortes, que afavoreixen el creixement econòmic i el desenvolupament social». Així doncs, en aquest capítol introductori convé fer una referència breu al plantejament.

Les institucions, segons exposa Douglas NORTH (1993), són concebudes com les «regles del joc» d'una societat. Són el marc d'incentius i sancions que estructuren la interacció social. I entre les institucions que compten, n'hi ha de tan determinants del «desenvolupament polític» com les que donen forma al monopoli de la violència legítima i la seguretat pública –l'Estat–, les que materialitzen la impersonalitat burocràtica i la limitació del poder –el principi de legalitat– o les que fan possible la rendició de comptes i l'exigència de responsabilitat –la democràcia representativa– (FUKUYAMA, 2016). En aquest enfocament, és rellevant el fet que qüestiona el lloc comú predominant durant molt de temps i que explica el desenvolupament econòmic únicament en funció de la qualitat del mercat. Hi hauria un factor residual explicatiu de les diferències de resultats entre països. És la política la que fa possible una economia eficaç. La principal variable causal en l'anàlisi de la desigualtat són les institucions polítiques i el seu caràcter inclusiu o extractiu.⁷

En aquest enfocament, el desenvolupament d'un país depèn de la seva qualitat de govern, de la qualitat de les seves institucions polítiques. I el terme que engloba conceptualment aquesta noció és el de bon govern. D'acord amb M. LEVI (2006), bon govern és el govern que és representatiu i responsable. Però és també el que és efectiu. Un govern eficaç, competent i just millora la percepció cívica

7. Per aprofundir en aquest tema, vegeu P. COLLIER (2010), D. ACEMOGLU i J. A. ROBINSON (2012), N. FERGUSON (2003) i D. RODRIK (2012, p. 40).

que se'n té, cosa que, al seu torn, reforça i proporciona incentius per perpetuar aquesta línia d'actuació. Aquesta és la noció de «cercle virtuós del bon govern». O viciós: la desconfiança cívica desincentiva els esforços per assolir-lo.

Tanmateix, una cosa és aclarir els referents conceptuals i la seva base empírica, i una altra cosa molt diferent és que resulti senzill fer-ne la posada en pràctica. No n'hi ha prou només amb lleis, per important que sigui el marc jurídic. I aquest és el problema, que els organismes multilaterals dedicats al desenvolupament –des del Fons Monetari Internacional a l'Organització de les Nacions Unides, passant pel Banc Mundial mateix– han constatat la dificultat d'«arribar a Dinamarca», tal com ho expressa Francis Fukuyama, que ha popularitzat aquesta expressió en els seus informes recents. Són, més aviat, operacions políticament complexes, per a les quals cal una barreja d'activisme cívic i de sensibilització de les elits polítiques i del funcionariat, i també el compromís del poder judicial. Però, en tot cas, és rellevant que el nostre legislador ha associat d'una manera pertinent la transparència de l'activitat pública amb la consecució de nivells elevats de qualitat institucional. Perquè quan es tracta d'analitzar aquest fenomen, cal tenir en compte no només les formulacions «positives» del bon govern, sinó sobretot les negatives, ja que és en aquesta dimensió on l'accés a una informació pública veraç i al coneixement precís sobre com s'han pres determinades decisions polítiques té un paper rellevant.

Així doncs, l'accés a la informació pública ha demostrat que és una arma eficaç en la lluita contra una de les dimensions negatives del mal govern: la corrupció. Com recorda A. CERRILLO (2015), diversos estudis empírics, tot i que no són concloents, mostren que uns nivells més alts d'informació redueixen els nivells de corrupció. Per això, la Convenció de Nacions Unides contra la Corrupció mateixa, celebrada a Nova York el 31 d'octubre de 2003 i subscripta per Espanya el juny de 2006 (BOE del 19 de juliol), insta en l'article 10 –justament el dedicat a la informació pública– al fet que cada Estat part adopti les mesures que calgui per tal d'augmentar la transparència en la seva Administració pública, fins i tot pel que fa a l'organització, el funcionament i els processos de presa de decisions. I és que el vincle que hi ha entre aquesta patologia i el context concret de la decisió és estret, tal com han mostrat de manera convincent les ciències socials. La transparència pública és una mesura pràctica de lluita contra la corrupció. I és així com s'entén el seu paper a l'hora de possibilitar un bon govern de les nostres institucions politicoadministratives.

Però aquest plantejament defensiu, per dir-ho així, no és l'únic, sinó que, juntament amb el canvi organitzatiu que experimentaran les nostres administracions públiques com a conseqüència de la transformació digital, la transparència, entesa com a explicació i rendició de comptes s'incorpora com a valor *ex ante* de l'exercici del poder públic. És així com cal entendre el principi general que preveu l'article 3.1 de la Llei 40/2015, d'1 d'octubre, de règim jurídic del sector públic, la

transparència en l'actuació i la responsabilitat en la gestió pública, juntament amb el que disposa l'article 13 de la Llei 39/2015, d'1 d'octubre, del procediment administratiu comú de les administracions públiques (LPAP), que configura com a dret subjectiu de les persones «en les seves relacions amb les administracions públiques» el d'accedir a la informació pública. És un enfocament nou que han d'incorporar els gestors de personal.

1.3. Democràcia i funció pública

La consideració de l'impacte de la transparència en la gestió pública fa possible que es projecti sobre la funció pública, cosa per a la qual és imprescindible una consideració breu sobre el paper d'aquesta institució en democràcia.

En un Estat social, democràtic i de dret, s'espera que aquells que hi presten serveis professionals compleixin un paper triple. En primer lloc, el de qualsevol relació de serveis: un compliment diligent i eficaç de les seves comeses. Al mateix temps, hi ha una expectativa de receptivitat envers els qui accedeixen al govern mitjançant unes eleccions democràtiques i competitives. Per això, és legítim esperar que prioritzin els objectius governamentals en la seva tasca. Ara bé, també s'espera dels qui han fet del servei públic el seu mitjà de vida que no només compleixin de manera diligent la tasca assignada i prioritzin objectius concrets, sinó també, i molt especialment, que ho facin d'una manera políticament neutral i, sobretot, garantint, la imparcialitat en l'acompliment, i aquestes exigències són més intenses com més sensibles són les funcions atribuïdes, com més gran és aquesta col·laboració del professional en l'exercici d'un poder de naturalesa política sobre tota la societat (ARENILLA, 2014, p. 23; BAENA, 1988, p. 37), que és la que justifica, per exemple, l'aplicació del règim funcionarial en el nostre marc jurídic, present en l'article 9.2 EBEP.

En les democràcies avançades, la formulació clàssica d'aquest principi, que habitualment es descriu en funció d'un acostament més o menys gran al model clàssic que el designa –el burocràtic o weberian– sol articular-se de diverses formes: amb estatut especial o sense, amb un dret diferenciat o no, però en tots els casos se sol instituir un sistema que pretén protegir la independència dels servidors públics dels avatars polítics, i es protegeix la promoció i la carrera professional del personal empleat públic (GARRIDO FALLA, 1980). D'aquesta manera, la burocràcia, lluny de ser un terme pejoratiu, és un autèntic recurs polític de la societat. La seva comesa no se centra només en allò que està relacionat amb aspectes instrumentals com l'eficàcia o l'eficiència, sinó que són guardians dels valors constitucionals i garants de l'interès públic, la qual cosa explica tant l'èmfasi normatiu en aquests aspectes com el reforç d'aquest peculiar *ethos* en la seva conducta professional (DU GAY, 2012, p. 73 i 246).

Concebut d'aquesta manera, i sota diverses denominacions –servei civil, sistema de carrera, funció pública, ocupació pública o sistema de mèrit–, aquesta configuració institucional és més que una estructura de personal amb unes regulacions dilatades. És una idea institucionalitzada (HECLO, 2003, p. 199) que, juntament amb la protecció enfront dels canvis polítics, emfatitza un aspecte per sobre de tots els altres: la selecció per mèrit, que pretén aconseguir, mitjançant aquest principi, dos objectius socials:

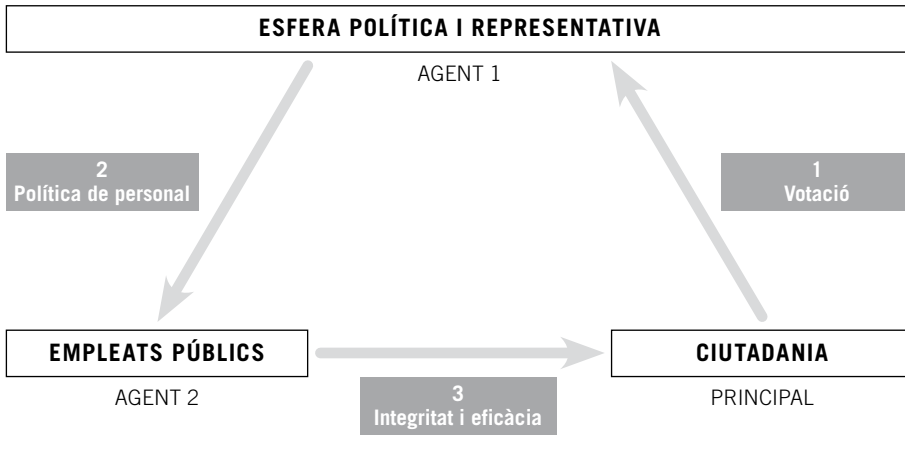
a) Garantir un dret subjectiu: la igualtat d'oportunitats en l'accés als llocs de treball públics. És un principi establert inicialment en la Declaració dels Drets de l'Home i del Ciutadà de 1789 –«tots els ciutadans són admissibles en tota dignitat, càrrec o ocupació pública, segons les seves capacitats i sense cap altra distinció que les seves virtuts i talents»– i, posteriorment, en la Declaració Universal dels Drets Humans de 1948, que al nostre país es va preveure finalment l'article 23.2 de la Constitució (segons la lectura que va fer el Tribunal Constitucional el precepte des de la sentència 42/1981) i que ja tenia precedents en la Constitució de 1837.

b) Però, sobretot, mitjançant el principi de mèrit, es vol proporcionar un autèntic bé públic a la ciutadania: la neutralitat en el tracte dels serveis públics. El sistema de funció pública és així una àncora per a l'efectivitat de l'Estat de Dret (ECHEBARRÍA, 2006).

Aquesta perspectiva deixa la qüestió de la funció pública lluny de ser considerada una qüestió de funcionariat, sinó de com transformar els serveis públics per fer-ne institucions d'allò que és comú: com assegurar que operi d'una manera compatible amb la democràcia i que el personal empleat públic actuï en interès de la ciutadania és clarament una qüestió cívica, política (MOSHER, 1999, p. 817; LAVAL i DARDOT, 2015, p. 587). Des d'aquesta òptica, pren rellevància la coneguda asserció que el 1950 va fer John Gauss i que Dwight WALDO (1999, p. 126) va reprendre temps després: «A la nostra època, una teoria de l'Administració pública significa també una teoria de la política».

Per a aquest fi –protegir l'interès públic, la imparcialitat administrativa i la professionalitat– la funció pública es revela com un instrument que actua com a inhibidor del risc moral en la política. I el seu disseny ha de tenir en compte una realitat entrecreuada per una relació en què intervenen la ciutadania, el personal polític, el personal empleat públic i alguns grups d'interès. La manera com es configuren aquestes relacions és determinant per a l'èxit de la institució. Per això, en les ciències socials és habitual que aquestes relacions es concebin seguint l'esquema conegut com a *principal-agent*, que ajuda a analitzar les interrelacions (PARRADO *et al.*, 2016; MOE, 1994). La figura següent pot resultar il·lustrativa.

Figura 1. La democràcia i la funció pública



Hi trobem tres línies que resumeixen els tres àmbits de relació:

1. La **línia 1**: la relació entre la ciutadania (el *principal*) i l'esfera política i representativa (l'*agent 1*). Mitjançant el sufragi i en un context de democràcia competitiva, la ciutadania expressa les demandes que els representants polítics, en l'àmbit executiu, transformen en serveis i polítiques. Les decisions polítiques les prenen els governants elegits, que són més representatius com més ajusten les seves decisions als interessos de la ciutadania. Els principals mecanismes de control polític són el vot i la rendició de comptes –dels representants a la ciutadania–, que es produeix en el moment de les eleccions generals (MANZANO, 2002).

2. Pel que fa al que ens interessa aquí, la línia rellevant és la **línia 2**. En el marc de la funció pública, l'àmbit executiu (*agent 1*) dirigeix la funció pública mitjançant les polítiques de personal i assegura la professionalitat, la receptivitat i l'eficàcia d'un entramat institucional (*agent 2*) que no treballa «per a» els polítics, sinó «amb» ells, en el marc d'un ordenament jurídic que canalitza la seva relació. L'àmbit executiu gestiona l'aparell professional mitjançant les metes i els objectius desplegats en tot el que té relació amb la selecció, la carrera, les retribucions o la formació. Aquest esquema es resumeix en la línia que va de l'àmbit polític executiu al de l'ocupació pública. Hi hauria també una fletxa en sentit ascendent, del personal empleat públic cap a l'esfera política, que instrumenta la participació en aquestes decisions, la negociació col·lectiva pública.

3. Finalment, trobem un tercer espai de relació, la **línia 3**, que és on es relacionen directament el personal empleat públic (*agent 2*) i la ciutadania (*principal*). En aquest espai, el personal professional interactua, idealment, de manera competent i íntegra amb la ciutadania, i presta directament els serveis i les polítiques públiques decidides per l'esfera política i representativa. En certa manera,

és l'espai resultant de com s'han configurat les relacions anteriors, entre la ciutadania i la seva classe política i entre aquesta classe política i la gestió de l'Administració. I, segons com siguin, redundarà en més o en menys confiança i legitimitat de l'espai públic.

Aquest triangle resumeix el paper de l'ocupació pública en una societat democràtica, i també dona idea de la seva complexitat, perquè aquests no són els únics actors, són només els actors visibles. Així, en l'àmbit de la relació entre la ciutadania i els càrrecs electes hi ha altres actors: els partits polítics i els mitjans de comunicació, que articulen la conversa pública sobre aquests temes. Un altre actor rellevant en l'ocupació pública és el sindicat, que també té un protagonisme destacat en la configuració de la relació entre el govern i el personal empleat públic; i segons com es configuri determina el grau de qualitat institucional.

En el que aquí ens interessa, una teoria de la transparència en l'ocupació pública, aquest esquema permet il·lustrar el seu paper. La transparència té com a objecte les relacions 2 i 3: el coneixement que desplega l'esfera executiva sobre el personal, les decisions concretes en la matèria, l'activitat, és a dir, la línia 2. Però també, en la prestació de serveis públics i l'exercici d'un poder públic sobre la societat, cal destacar que aquesta té dret a esbrinar fins a quin punt la conducta professional (que és el terme que estableix l'EBEP) és no només íntegra, sinó també neutral i imparcial, a més de coherent amb les obligacions públiques imposades al personal professional, la línia 3. En termes de la Llei de transparència, la primera inclouria aspectes relacionats amb la *policy* de la gestió pública de recursos humans: les retribucions, la negociació col·lectiva o la selecció, i esbrinaria sobre el que es fa en aquest sentit, quines decisions es prenen, com es justifiquen i, en definitiva, la rendició de comptes. La segona –la *politics*– està relacionada amb el valor públic percebut per la ciutadania sobre l'acompliment dels seus servidors públics.

Aquest esquema també permet fer indagacions sobre problemes habituals, que en les nostres coordenades tenen a veure amb fenòmens com ara la politització o el clientelisme, o amb la naturalesa de la negociació col·lectiva en una Administració democràtica. Pel que fa al primer aspecte, és conegut el caràcter de «baula més feble» de la funció pública en democràcia (ZUVANIC, *et. al.*, 2010). Així doncs, el fenomen de la politització, entesa com un procés de substitució de criteris meritocràtics per criteris partidistes (PARRADO, 2001), és un company de viatge habitual en el nostre panorama administratiu, especialment intens en les administracions territorials (CUENCA, 2015), cosa que justifica que s'hagi de prendre en consideració quan es pensa en la transparència com a instrument de lluita contra la corrupció. Doncs bé, la corrupció és inseparable de la situació concreta de l'ocupació pública: i el clientelisme n'és l'avantsala (RAMIÓ, 2016).

Pel que fa als aspectes normatius, l'ordenament de l'ocupació pública ja havia tingut en compte la transparència abans de l'any 2013. Així doncs, la transparèn-

cia constitueix un «fonament d'actuació», un valor central de la gestió pública de personal en la Llei 7/2007 (article 1.3.h), i ho és també com a principi en l'organització dels processos selectius (article 55.2.b i exposició de motius), juntament amb la publicitat de les convocatòries; en la configuració concreta dels procediments que permeten avaluar l'acompliment, és a dir, mesurar i valorar la conducta professional i el rendiment o l'assoliment de resultats del personal empleat públic amb fins de carrera i continuïtat en el lloc de treball (article 20.2 i exposició de motius). En termes individuals, la transparència també és un deure del personal empleat públic i orienta el seu comportament (article 52, «Deures dels empleats públics. Codi de conducta»). I finalment, en matèria de negociació col·lectiva, la transparència actua en dos aspectes: quan regula com cal afrontar-la (article 33.1), al costat d'altres principis com l'obligatorietat o la bona fe, i quan n'exigeix la publicació en el butlletí oficial corresponent després de la seva remissió a l'oficina pública (article 38.6). Principis que habitualment s'incompleixen en les negociacions col·lectives públiques, afectades per una patologia com la de la informalitat (CUENCA, 2015, p. 114), cosa que obliga a una certa reflexió.

Així doncs, no hi ha dubte que la negociació col·lectiva implica una participació dels professionals en l'esfera de la determinació de les seves condicions de treball, i que això suposa un avenç indubtable en la democratització d'un espai laboral com és l'Administració i explica la seva puixança en la societat actual, com ja es va analitzar de manera primerenca (DEL REY, 1986; ARENILLA, 1993). Però també cal reconèixer que les armes d'aquesta negociació són, principalment, de naturalesa política, i que els principis i les pràctiques del sistema de mèrit no sempre són compatibles amb els de la negociació col·lectiva (MOSHER, 2003). Per tant, des d'aquest punt de vista, poden resultar políticament i democràticament disfuncionals, tal com ho demostra la col·lusió ocasional entre actors polítics i sindicals en pràctiques recurrents en la nostra ocupació pública, com ara l'habitual «consolidació», i en què no sempre està garantida la igualtat d'oportunitats d'una ciutadania que, en la mesura que està poc organitzada, es veu perjudicada per una certa asimetria a favor, per exemple, de col·lectius ben representats. Per no parlar del poder negociador sobre uns polítics que viuen amb dificultat la seva condició d'ocupadors i de l'impacte d'aquestes pràctiques (METHE i PERRY, 2003) sobre una jornada de treball cada cop més reduïda i uns nivells salarials cada cop més grans, en una mena d'«efecte Mateu» d'aquestes pràctiques, a favor d'uns col·lectius amb una protecció creixent. Així doncs, l'impacte de la legislació sobre rutines i pràctiques consolidades no ha de ser immediat, però és indubtable que el coneixement de com es justifiquen i de la traçabilitat de les decisions resultants és matèria d'interès públic. I això de bracet de la transparència, en els seus dos vessants: publicitat activa i accés a la informació pública.

La transparència aplicada a la funció pública en el marc d'una societat democràtica és, doncs, un mecanisme més per assegurar, mitjançant el coneixement

públic, que els agents la missió dels quals és treballar per a la ciutadania, polítics i professionals, ajusten la seva conducta a l'interès públic.

1.3.1. La integritat del personal empleat públic com a objecte de la transparència

M. BELTRÁN el 1997 ja parlava de «gir deontològic» quan es referia a la formació del personal empleat públic després de l'impacte que va suposar l'informe Nolan, que va explicitar els principis que havien de regir la vida pública. Es tractava d'emfatitzar els valors propis de la funció pública. I tampoc no era una mirada nova. Molt abans, E. GARCÍA DE ENTERRÍA (1961) emfatitzava la necessitat de focalitzar sobre la gestió dels valors institucionals de les administracions públiques com a mitjà per contrarestar la inevitable tensió d'aquestes organitzacions amb els interessos particulars del personal funcionari. En definitiva, es tractava d'evitar una de les patologies pròpies de qualsevol sistema burocràtic: que els fins particulars desplacin els institucionals; que la institució quedi capturada per interessos personals o corporatius.

El nostre país no va quedar al marge d'aquests debats, tant en el primer esborrany d'Estatut de la funció pública, de 1997, com en el posterior, de 2007. No obstant això, aquest enfocament va quedar il·lustrat de bon començament quan, tot just promulgat l'EBEP, va sobreviure la crisi econòmica, l'impacte de la qual s'ha desplegat, tal com s'ha destacat, sobre la legitimitat política i administrativa, en forma de demanda no només de transparència, sinó de conducta ètica, d'acord amb els valors proclamats. És en aquest context en el qual cal entendre millor l'exposició de motius de la LTBG: «Aquest sistema pretén que els ciutadans disposin de servidors públics que ajustin les seves actuacions als principis d'eficàcia, austeritat, imparcialitat i, sobretot, de responsabilitat». I que aquests principis siguin efectius, en un context en què la crisi va mostrar obertament les vergonyes existents en matèria de corrupció, un fenomen que s'explica per diversos factors, entre els quals hi ha la nostra debilitat institucional característica. Amb les paraules de C. RAMIÓ (2017, p. 217), la revolució cívica d'aquests últims anys necessita un refinament ètic que no sigui només epidèrmic, element imprescindible en un espai, el de l'ocupació pública, caracteritzat per allò que R. JIMÉNEZ ASENSIO (2018a) descriu com a «anorèxic en valors i bulímic en drets». No cal dir que, des d'una perspectiva institucional, aquests entorns organitzatius no es componen només de normes formals, sinó també de rutines informals. I les segones delimiten les conductes i les regles del joc tant com les primeres. El nostre sistema de funció pública té la necessitat d'encarar el seu dèficit de valors públics.

Termes com *valors* o *integritat* són conceptes que cal explicitar per tal d'encarar els nombrosos conflictes d'aplicació i els dubtes que inevitablement han de sor-

gir a l'hora de prendre decisions concretes sobre publicitat activa o sobre peticions concretes d'accés a la informació pública. Només coneixent l'abast del que està en joc, la voluntat del legislador, podem adoptar decisions fundades. En aquest terreny és necessari conèixer els valors que informen l'entramat institucional de la funció pública. I aquests valors són, en paraules de M. VILLORIA (2000, p. 124) «Concepcions explícites o implícites d'un individu o d'un grup sobre el que seria desitjable, les quals influeixen en la selecció de les maneres, els mitjans i els fins de l'acció». Els valors que la societat proclama per al seu funcionariat són els que aquest ha de considerar a l'hora d'adoptar comportaments concrets. I és el seu compliment efectiu el que cal esbrinar en el moment de retre comptes.

Quin sentit té la feina professional en l'Administració? En les línies anteriors, i d'acord amb l'esquema principal-agent, s'ha definit com el servei als interessos generals sota la direcció d'un executiu legitimat per les urnes que ho fa en el marc d'un ordenament i a través d'un personal empleat públic protegit per una sèrie de regles específiques l'objectiu de les quals és limitar l'abast de la intrusió de la política partidista. La seva independència –la inamovibilitat precedida d'un ingrés meritocràtic– és la finalitat de l'ocupació pública com a institució i la garantia d'un bon govern. Els servidors públics, en un sistema professionalitzat, estan idealment qualificats, però, sobretot, són imparcials, ètics i orientats a valors (OCDE, 2017, p. 10). I és justament aquest règim de protecció –enfront de, per exemple, els avatars del mercat– el que justifica un grau més alt d'integritat del personal professional.

La *integritat* com a concepte fa referència a un comportament recte, objectiu, del servidor públic. Diem que algú és íntegre quan actua de forma coherent amb els valors, creences i principis que sosté (VILLORIA i IZQUIERDO, 2016, p. 157), tenint en compte, com recorda R. JIMÉNEZ ASENSIO (2017, p. 23), que la integritat es refereix a tota l'organització administrativa i als dos col·lectius que la integren: el polític i el funcionariat. Definida d'aquesta manera, la integritat suposa una conducta del personal professional d'acord amb els valors que justifiquen el seu estatut particular, la seva raó de ser. I el que és objecte de coneixement legítim de la ciutadania mitjançant la transparència és que, efectivament, compta amb un personal empleat públic que en la seva tasca diària es capté de la forma que s'espera, d'una manera servicial en les rutines de funcionament, d'una manera neutral i imparcial en els escenaris que, segons F. LONGO i A. ALBAREDA (2015, p. 36), constitueixen els espais on aquesta integritat ha de confirmar-se, i que són les relacions entre la política i l'Administració, amb el sector públic i el privat, amb la ciutadania i que l'Administració mateixa manté amb les persones que hi treballen.

I, en concret, a quins valors s'ha d'ajustar la conducta del personal empleat públic? Segons M. VILLORIA i A. IZQUIERDO (2016, p. 185), l'EBEP vigent mostra diversos *pols d'integritat*: els relacionats amb la promoció de l'ètica pública, els que conceben la integritat com a objectivitat i imparcialitat, i els valors relacionats amb la

integritat com a eficàcia. Referent a això el capítol VI del títol III, denominat «Deures dels empleats públics. Codi de conducta», n'estableix diversos nivells. Hi trobem els «Deures dels empleats públics. Codi de conducta» de l'article 52, els «Principis ètics» de l'article 53 i els «Principis de conducta» de l'article 54, que desenvolupen diversos graus de concreció. Dels valors més generals del primer a la descripció pràctica de les conductes, passant per una enumeració de fins o guies orientatives per a l'acció. Òbviament es pot criticar la sistemàtica o la terminologia, una mica confusa, però no hi ha dubte que el nostre personal empleat públic –funcionari i laboral– disposa almenys d'una proclamació de quins són els valors que s'espera que informin les seves decisions, la deontologia que orienta l'acompliment professional individual, i que, un cop interioritzats i convertits en rutina, s'haurien plasmar en la cultura de les nostres organitzacions públiques. No obstant això, aquestes orientacions aconsellen una certa sistematització amb fins didàctics.⁸

Així, els tres nivells de l'EBEP (deures, principis ètics i principis de conducta) poden ser separats en dos grans àmbits a efectes pràctics: els deures laborals i els deures de servei públic. Tal com recorda M. SÁNCHEZ MORÓN (2016), els funcionaris i les funcionàries són treballadors en sentit material, és a dir, professionals per compte aliè, però no són només això; per aquest motiu la proposta, a efectes pràctics, és separar aquestes dues esferes:

— Els **deures laborals**, que englobarien l'obligació d'exercir amb diligència (article 52), el deure de rendiment de les tasques i els objectius de la unitat en la qual es presta servei, ajustant l'actuació als principis d'eficàcia, economia i eficiència (article 53), o desplegant conductes operatives que mostrin una relació respectuosa amb la ciutadania, el deure de formar-se i mantenir-se actualitzat, de complir les normes de salut laboral i de formular-ne propostes de millora. Les obligacions específiques de compliment de la jornada i l'horari i els que es deriven de la inserció en un esquema jerarquitzat del servei –el deure d'obeir les ordres i les instruccions professionals dels superiors, llevat que constitueixin una infracció manifesta de l'ordenament jurídic–, completen el quadre.

— Els **deures de servei públic**, entre els quals hi ha el deure d'imparcialitat, derivat de l'article 103 de la Constitució i que recull específicament l'article 52, «[...] vetllar pels interessos generals [...] i han d'actuar d'acord amb els principis se-

8. Hi ha formulacions més provades dels deures del personal empleat públic i que reporten la rellevància creixent d'aquesta qüestió en l'ordenament de la funció pública. En aquest sentit, són destacables innovacions com la del Codi ètic del servei públic de Catalunya, aprovat el setembre de 2017 després d'un procés participatiu amb l'aportació d'experts rellevants, i que fa una formulació senzilla dels valors que en facilita la difusió i la interiorització, i que diferencia valors propis del servei de la seva dimensió relacional o en el tracte amb les persones i amb els responsables polítics; o, ja en el pla legal, la Llei 5/2017, d'1 de juny, d'integritat i ètica públiques d'Aragó, que no només enuncia valors d'una manera coherent –un codi–, sinó que es preocupa d'assegurar-ne el compliment. L'article 44.5 d'aquesta llei disposa, de forma notable que «Les administracions públiques han de promoure les actuacions necessàries perquè el sistema de gestió del rendiment que s'estableixi inclogui, dins de la valoració de la conducta professional de l'empleat, criteris que permetin garantir l'observança dels deures i principis que estableix aquest Codi». En un vessant més pràctic, paga la pena destacar la creació, mitjançant la Llei 17/2017 de la Generalitat, de coordinació de policies locals de la Comunitat Valenciana, que preveu la creació del Comitè d'Ètica i Transparència de l'Activitat Policial, encarregat, entre altres cometes, de resoldre qüestions pràctiques sobre conducta d'aquest personal professional.

güents: objectivitat, integritat, neutralitat, responsabilitat, imparcialitat [...]», el respecte a uns principis ètics derivats d'una actuació que ha de perseguir «[...] la satisfacció dels interessos generals dels ciutadans i s'ha de fonamentar en consideracions objectives orientades cap a la imparcialitat i l'interès comú [...]» (article 53), ajustar-se als principis de lleialtat i bona fe, el respecte als drets fonamentals, evitar els conflictes d'interessos i, explícitament, evitar qualsevol tracte de favor (article 54). El deure d'adequació a l'ordenament jurídic, reflectit en l'observança de la Constitució i de la resta de l'ordenament (article 52), dels principis ètics (article 53) d'abstenció en els supòsits susceptibles de topar amb interessos personals, l'evitació dels conflictes d'interessos o la submissió al procediment administratiu, com també en principis de conducta (article 54) com la facilitació a la ciutadania l'exercici dels seus drets i obligacions. El deure de dedicació al servei públic que preveu l'article 52, però també com a principi ètic l'article 53.11 o, en fi, els deures de confidencialitat (article 52), que també preveu com a principis ètics l'article 54.12, o el deure de respecte, correcció i tracte digne i igual entre homes i dones reflectit explícitament en els articles 52, 53.4, com a principi ètic, i 54.1, tant pel que fa a la ciutadania com als superiors i a la resta del personal empleat públic.

Al costat dels deures funcionals, els deures de servei públic haurien de constituir l'objecte principal del refermament ètic de la funció pública, els estàndards de comportament dels qui presten serveis a l'Administració i que orienten el comportament en situacions de discrecionalitat o ambigües, susceptibles de corrupteles. Aquestes són les conductes que es poden exigir al personal empleat públic, que els governants poden reclamar i que són susceptibles de ser conegudes per la ciutadania.

L'impuls que ha adquirit els darrers anys s'explica per la seva rellevància, i per aquest motiu els mecanismes d'intervenció en aquest àmbit, d'acord amb l'Organització per a la Cooperació i el Desenvolupament Econòmic (OCDE) i la seva guia d'infraestructura ètica, acostumen a incloure temes com els programes de formació i socialització en valors de servei públic, tant en el moment de la carrera com especialment en el de l'ingrés. L'aprovació de codis ètics que ajudin a plasmar comportaments ètics en les rutines de funcionament o, sobretot, connectin les polítiques de recursos humans (especialment accés, carrera, formació i retribució) amb la dimensió ètica. Tot plegat conforma una política d'integritat que, com R. JIMÉNEZ ASENSIO (2017, p. 87) mostra d'una manera convincent, va de bracet amb el paradigma de la transparència.

1.3.2. Una qüestió emergent: la protecció al funcionariat denunciament

En una connexió estreta amb els valors de servei públic, especialment amb la garantia de la imparcialitat en el funcionament de l'aparell públic, hi ha un meca-

nisme nou pensat per assegurar-ne la vigència, el conegut com a *whistleblowing*: la protecció efectiva dels professionals que denuncien pràctiques o conductes irregulars. En els termes de l'Informe per a la modificació de la Llei 10/2010 de la funció pública Valenciana, quan analitza el marc institucional de protecció del personal empleat públic que denuncia irregularitats:

L'experiència pràctica ens ensenya que alguns empleats que tenen informació, més o menys com cal o indiciària, sobre tals irregularitats, només la revelen, si de cas, quan ja ha esclatat un escàndol o hi ha una investigació en marxa, particularment judicial. Però no abans i en ocasions mai, segurament per temor de les conseqüències que la seua denúncia poguera tenir sobre la seua carrera o situació en l'Administració [GENERALITAT VALENCIANA, 2016, p. 124].

Aquest plantejament, per cert, és ben conegut en les ciències socials des de la formulació del problema que va fer al seu moment A. O. HIRSCHMAN en l'obra clàssica *Sortida, veu i lleialtat* (1977, p. 43 i 51). Davant de fenòmens socials o polítics que es perceben com a inadequats i en contextos organitzatius, les persones tenen tres sortides típiques: abandonar, reclamar-ne el compliment o romandre-hi malgrat tot. Doncs bé, l'opció *veu* és un recurs polític, un intent de canviar l'estat de les coses des de dintre. I per això aquest tipus de dispositius tenen utilitat politicoadministrativa. Són, principalment, els responsables d'assegurar el compliment dels valors públics en la seva tasca quotidiana els qui poden conèixer millor que ningú els casos concrets en què han estat vulnerats. I, per això, és útil demanar-ne la col·laboració en nom de lluita contra la corrupció.

En són una bona mostra, d'aquesta utilitat, els nous corrents legislatius en aquest sentit. Començant per la Convenció de Nacions Unides contra la Corrupció de 2003, ratificada per Espanya, l'article 33 de la qual aconsella adoptar mesures apropiades per proporcionar protecció contra qualsevol tracte injustificat a les persones que denunciïn davant de les autoritats competents, de bona fe i amb motius raonables, passant pel Congrés dels Diputats, que té en tramitació una Proposició de Llei integral de lluita contra la corrupció i protecció dels denunciants (122/000022; BOCG de 23 de setembre de 2016), fins arribar a la producció legislativa de les comunitats autònomes. En aquest grup destaquen la Llei 14/2008, de 5 de novembre, de l'Oficina Antifrau de Catalunya, l'article 16.3 de la qual regula la tramitació de les denúncies, o, en la mateixa línia, la Llei 11/2016, de 28 de novembre, de creació de l'Agència de Prevenció i Lluita contra el Fraude i la Corrupció de la Comunitat Valenciana, que en l'article 14 regula un anomenat «estatut de la persona denunciante» que s'aproxima bastant al que els investigadors (AMOEDO, 2017) han descrit com els elements mínims d'un sistema eficaç de protecció de denunciants: la protecció efectiva del denunciante, la seva tramitació per òrgans independents i l'existència d'un règim d'infraccions i sancions.

Al meu parer, és un règim que està en connexió estreta amb la institució funció pública i els seus valors d'exercici. I la seva eficàcia, entre altres aspectes, depèn de la interiorització i el coneixement per part les persones que en són principalment les destinatàries, el personal empleat públic. Per això, més que superposar «capes legislatives» inconnexes, el que pertoca és incloure-ho en el règim jurídic d'aquesta institució. I almenys alguna norma sí que ha tingut l'encert conceptual de connectar la integritat del personal empleat públic i un règim de protecció per a les denúncies, com la recent Llei 5/2017, d'1 de juny, d'Aragó. Els seus tres articles breus proporcionen un sistema de protecció innovador per a qualsevol persona emprada en el sector públic.

2. Dimensions de la publicitat sobre l'activitat / política de personal

2.1. Panorama general de la legislació autonòmica en matèria d'ocupació pública

L'anàlisi comparada de la legislació que les comunitats autònomes han anat promulgant en matèria de transparència revela diverses qüestions d'interès a l'hora d'analitzar-ne la incidència sobre la matèria de funció pública. La major part amplia la informació oferta i les possibilitats relatives al dret d'accés. Cal tenir en compte que la legislació estatal és bàsica en la major part dels preceptes (disposició final vuitena de la Llei 19/2013, de 9 de desembre), però això no impedeix que els legisladors autonòmics millorin la regulació existent amb vista a l'efectivitat del dret.

En primer lloc, és constatable una diferència entre comunitats autònomes en el tractament del tema. Així, l'epígraf «ocupació pública» apareix singularitzat en les lleis de Galícia, de les Canàries i de la Comunitat Valenciana (en aquesta darrera, en el reglament de desenvolupament). Aquest enfocament no garanteix *per se* un tractament avançat del tema, atès que hi ha comunitats que, sense diferenciar-lo, sí que desenvolupen la qüestió detalladament (com ara Múrcia, Catalunya o Aragó, per exemple), però revela l'encert d'una base conceptual sobre la rellevància de la política de personal en el funcionament administratiu i, per tant, de com és d'adequat diferenciar el tema en el tractament de la publicitat activa. La gestió de la força laboral és un dels punts centrals, juntament amb el pressupost i els aspectes financers, la contractació pública de béns i serveis o les subvencions. Tanmateix, l'orientació predominant és la que segueix l'Administració General de l'Estat (AGE), és a dir, incloure la matèria dins de l'apartat d'informació institucional i organitzativa, en una visió que té les seves limitacions quan es vol facilitar la rendició de comptes sobre la gestió del sector públic.

A l'hora d'enumerar les obligacions pel que fa a la publicitat activa, la major part de la legislació també fixa un principi: tenen el caràcter de mínimes (Múrcia, Aragó, Andalusia, Comunitat Valenciana o Cantàbria). Així mateix, han estat les lleis

autonòmiques, a diferència de la llei estatal, les que proporcionen definicions útils de la transparència. Així, per a la llei de Múrcia (article 2.f), aquesta seria:

L'acció proactiva de l'Administració de donar a conèixer la informació relativa als seus àmbits d'actuació i les seves obligacions, amb caràcter permanent i actualitzat, de la manera que resulti més entenedora per a les persones i mitjançant els instruments de difusió que els permetin un ampli i fàcil accés a les dades [...].

De manera específica:

[...] s'ha de proporcionar i difondre a la ciutadania tota la informació pública que estigui en poder dels subjectes obligats per aquesta llei, així com la relativa a la seva organització i actuació, de manera que li permeti conèixer les seves decisions i el seu procediment d'adopció, l'organització dels serveis públics i els seus responsables.

La llei de Canàries també conté una definició il·lustrativa. Transparència, segons l'article 5, és:

L'elaboració, actualització, difusió i posada a disposició de qualsevol persona, d'una manera clara i entenedora, de la informació que preveu aquesta llei derivada de l'actuació de les entitats incloses en el seu àmbit d'aplicació en exercici de les funcions que tenen atribuïdes, sense altres limitacions que les establertes legalment.

I l'exposició de motius de la recent llei de Navarra ofereix un plantejament contundent: la transparència es fonamenta en el principi que «la propietat de la informació i de les dades públiques és de la ciutadania». Aquest enfocament és el que justifica no solament la posada a disposició, tant de manera proactiva com amb sol·licitud prèvia, de la informació pública de què es disposi, sinó de donar a conèixer el procés d'adopció de decisions (article 4.b), el veritable nucli del dret.

La utilitat d'aquestes definicions autonòmiques rau en l'esforç per delimitar l'objectiu de les obligacions de publicitat activa: és un mandat per elaborar, actualitzar i difondre informació entenedora, que reporti com es gestiona en parcel·les concretes de l'Administració, quins en són els responsables, com estan organitzats i com prenen les decisions. També en l'àmbit de la gestió pública de recursos humans.

En tot cas, el marc normatiu autonòmic ofereix un paràmetre d'interpretació: allò que una comunitat es mostra disposada a revelar no hauria de tenir més problemes en una altra. A aquesta regla cal sumar-li una altra, en aquest cas provinent de l'apartat del dret d'accés a la informació: tractar com a publicitat activa la informació que tingui més demanda en l'exercici del dret d'accés (cosa que preveuen expressament la llei d'Andalusia, en l'article 17.1, o la de Galícia, en l'article 5.2.b).

Pel que fa a l'àmbit d'aplicació, la casuística és variada. Totes, com és obvi, inclouen l'Administració general de la seva comunitat autònoma respectiva i el sector públic que en depèn. I la major part inclouen les universitats del territori i els òrgans estatutaris. Hi ha més disparitat en el cas de l'Administració local. El quadre següent n'ofereix un panorama.

Taula 1. Àmbit d'aplicació de les lleis autonòmiques de transparència

	Administració general comunitats autònomes	Administració local	Universitats públiques	Òrgans estatutaris autonòmics
Andalusia (AND)	SÍ I Agències i ens instrumentals vinculats	SÍ	SÍ	Parlament, Consell Consultiu, Consell Econòmic i Social d'AND i Consell Audiovisual. parcialment
Aragó (ARG)	SÍ I organismes autònoms i ens dependents	SÍ	SÍ	Consell Consultiu, Consell Econòmic i Social ARG, Corts, Justícia i Cambra de Comptes parcialment
Canàries (CAN)	SÍ I organismes autònoms i ens dependents	SÍ en els termes de la disposició addicional 7a i lleis de municipis i cabildos de 2015	SÍ	Consell Econòmic i Social de CAN, Parlament, Consell Consultiu, Diputat del Comú i Audiència parcialment
Cantàbria (CANT)	SÍ I organismes autònoms i ens dependents	SÍ	SÍ	Parlament i resta òrgans estatutaris parcialment
Castella-la Manxa (CLM)	SÍ I organismes autònoms i ens dependents	NO	SÍ	SÍ Corts i institucions vinculades
Castella i Lleó (CYL)	SÍ I organismes i entitats del sector públic autonòmic	NO	NO	NO

	Administració general comunitats autònomes	Administració local	Universitats públiques	Òrgans estatutaris autonòmics
Comunitat Valenciana (VAL)	Sí l organismes i entitats que conformen sector públic instrumental	Sí	Sí	Sí Corts, Consell Jurídic Consultiu, Consell Econòmic i Social de VAL, Síndic de Greuges, Síndic de Comptes, parcialment
Catalunya (CAT)	Sí l organismes autònoms i ens dependents	Sí	Sí	Sí Obligació d'adaptació específica
Galícia (GAL)	Sí l sector públic autonòmic	NO	Sí	Sí Parlament, Consell Consultiu, Consello Contas, Consello da Cultura, parcialment
Múrcia (MUR)	Sí l organismes autònoms i ens dependents	NO	Sí	Sí Assemblea Regional, parcialment
Navarra (NAV)	Sí l organismes públics dependents	Sí	Sí	Sí
La Rioja (LRI)	Sí l organismes públics dependents	NO	Sí	Sí

Així doncs, són directament aplicables a les entitats locals les lleis autonòmiques de transparència a Catalunya, Comunitat Valenciana, Andalusia, Cantàbria, Aragó i Navarra. Mentre que no ho són a Múrcia, Galícia, Castella i Lleó i la Rioja. En el cas de Castella-la Manxa, només es poden aplicar els preceptes que «[...] s'estableixin expressament com a aplicables» (article 4.2), en una formulació que introdueix molts dubtes pel que fa a l'aplicació pràctica. Per la seva banda, la Comunitat de Canàries determina l'aplicació de la seva llei autonòmica als cabildos insulars i els ajuntaments «[...] en els termes que estableix la disposició addicional setena», que reenvia a les seves normes reguladores: la Llei 8/2015, de 1 d'abril,

de consells insulars, i la Llei 7/2015, d'1 d'abril, dels municipis de Canàries. En aquest cas, el reenviament no implica indefinició, ja que, com es veurà, la legislació de Canàries té vocació d'aprofundir en aquest àmbit.

Pel que fa a la informació en si mateixa, cal tenir en compte que l'article 5.1 LTBG imposa unes obligacions de publicitat activa (o transparència activa, com també és coneguda):

[Les administracions públiques] han de publicar de manera periòdica i actualitzada la informació el coneixement de la qual sigui rellevant per garantir la transparència de la seva activitat relacionada amb el funcionament i el control de l'actuació pública.

Estableix el quan (de manera periòdica), la qualitat de la informació (sempre actualitzada) i el tipus d'informació (la rellevant per garantir el coneixement de l'activitat i la seva controlabilitat). Aquest important objectiu, que concreta la filosofia de la transparència es completa amb un altre que conté l'article 11 LTBG: la informació publicada s'ha d'ajustar als principis d'accessibilitat (fer possible la identificació i la recerca de la informació), d'interoperabilitat (d'acord amb l'article 156 de la Llei 40/2015 i amb la normativa reglamentària i de desenvolupament) i de reutilització (que en possibiliti l'elaboració posterior).

És una formulació que la legislació autonòmica segueix i que, en moltes ocasions, perfecciona i afegeix, com a principis i regles generals per tenir en compte a l'hora de publicar-la, que la informació sigui: veraç (MUR), comprensible (MUR, ARG, VAL, CANT), accessible (LXI) i fàcilment localitzable (VAL), i que es se'n doni publicitat amb caràcter periòdic (CANT) i amb formats reutilitzables (CAT, ARG, VAL). En el cas de Múrcia, preveu una periodicitat específica per a la matèria d'ocupació pública en indicar que:

La informació pública de recursos humans i en especial les relacions de llocs de treball, plantilles, catàlegs de llocs o document equivalent, de tot tipus de personal, han de ser actualitzades mensualment i, en tot cas, de manera immediata, quan es produeixi una modificació, supressió o creació de la qual es tingui constància [...].

Alguna norma –una cautela que en tot cas l'Administració ha de tenir present–, com a aplicació del principi de veracitat de la informació, inclou l'obligació que la informació procedeixi...

[...]de documents respecte dels quals s'ha verificat l'autenticitat, la integritat, la disponibilitat i la cadena de custòdia [article 6.c CAN].

És a dir, cal contrastar la informació i la seva procedència abans de fer-la pública (en un sentit similar, articles 6.b AND i 2.4 CANT).

Aquesta descripció permet una primera aproximació a la filosofia dels diversos textos autonòmics. Per fer-ne una anàlisi pràctica de la incidència sobre la funció pública se segueix la mateixa classificació de la informació emprada pel legislador, i s'analitza conjuntament la legislació estatal i l'autonòmica.

2.2. Obligacions sobre la informació en matèria d'ocupació pública

2.2.1. Informació sobre l'organització

En relació amb la llei estatal, la informació que conté aquest apartat inclou les funcions que desenvolupa la institució, la normativa aplicable, l'estructura organitzativa –que ha de comprendre un organigrama actualitzat– i, en general, prou informació per identificar els responsables dels diferents òrgans i el seu perfil i trajectòria professional (article 6.1 LTBG).

No cal dir que l'estructura organitzativa és la manera com l'organització divideix el treball i després el coordina (MINTZBERG, 1983, p. 26), la qual cosa fa que per al legislador estatal sigui obligatori l'organigrama, la plasmació gràfica d'aquesta horitzontalitat, la divisió funcional (unitats) i la seva altura (els nivells jeràrquics).

Són òrgans aquells que dicten resolucions o tenen atribucions capaces de produir efectes en tercers (article 5.1 LRJSP). En l'Administració local, els òrgans necessaris són el ple, l'alcaldia, la junta de govern local i les comissions informatives, si escau (article 20 LBRL i títol II del Reial decret 2568/1986, de 28 de novembre). Però, amb relació al que ens interessa, al costat de l'arquitectura política de les competències (el cartipàs municipal o la divisió entre delegacions, tinences d'alcaldia i regidories), és pertinent la informació sobre l'estructura administrativa, és a dir, les unitats administratives. I cal no oblidar que les unitats es creen mitjançant les relacions de llocs de treball (antic article 7.1 de la Llei d'organització i funcionament de l'Administració General de l'Estat [LOFAGE] i actual article 59.3 LRJSP), que concreten com es materialitzen les funcions assumides i els llocs de treball que s'han encarregat d'assumir les tasques respectives, i per això és important l'instrument comprensiu. Per referir-se a funcions, en l'àmbit local el que pertoca és parlar de competències. I, al meu parer, la millor manera d'informar és fer pública la «cartera de serveis» de l'entitat local respectiva, amb la classificació que es cregui convenient: per àrees sectorials, grups de població o més jurídica, per serveis obligatoris o impropis.

La llei de Catalunya (article 9.1), més explícita, reitera la referència als òrgans i els seus responsables, les funcions que té atribuïdes l'Administració i, d'una manera més concisa, diversos instruments de la gestió.

La llei de Canàries resulta més detallada. Així, obliga a incloure les unitats administratives «a escala de Servei» (article 18) i a especificar els serveis que presta cada unitat administrativa i les llistes d'espera que hi hagi per accedir-hi (article 23). La llei de Galícia també obliga a incloure informació sobre les «relacions amb la ciutadania». Les dades de contacte dels responsables de les unitats administratives s'hi han d'incloure de manera obligatòria en alguna comunitat autònoma, com ara Navarra (article 13.a) o la Rioja (article 8).

2.2.2. Informació sobre l'ordenació de l'ocupació pública

En aquest apartat, la legislació estatal és especialment sòbria. Com destaca L. M. ARROYO (2017), de fet en cap moment no es fa referència a instruments de gestió de l'ocupació pública. Són les comunitats autònomes les que han liderat l'obligació d'informació en aquest àmbit, en el qual, per cert, regeix la publicitat, ja que l'EBEP disposa que les relacions de llocs de treball «o altres instruments organitzatius similars» mitjançant els quals les administracions públiques estructuren la seva organització amb fins de selecció, promoció professional, mobilitat i distribució de funcions «són públics», tal com disposa l'article 74. Aquest no és l'únic instrument de gestió sobre el qual recau l'obligació de publicitat d'acord amb seva legislació específica; en aquest sentit, sobre les plantilles en l'àmbit local recau el deure d'inserció en butlletins oficials (article 127 TRRL). En qualsevol cas, la llei GAL inclou el deure de publicitat activa de qualsevol dels «instruments d'ordenació de personal» (article 10.1).

Específicament, la llei de Catalunya (article 8.1.d) obliga a fer pública la plantilla i la relació de llocs de treball. La informació que cal proporcionar conté la relació de llocs de treball (RLT), incloent-hi el personal funcionari, laboral i eventual, la plantilla (de places), la relació de contractes temporals i d'interinatges no vinculats a cap lloc de la RLT.

La llei de Múrcia (article 13.2.a) és sistemàtica en aquest punt. En primer lloc, obliga a fer públiques les RLT, plantilles, catàleg de llocs o document similar, «referits a tot tipus de personal» (les de Castella-la Manxa i Andalusia també inclouen aquest terme), i això implica la inclusió de dades relatives a qualsevol tipus de personal dels compresos en l'article 8 EBEP: funcionaris, tant de carrera com interins; laborals, tant fixos com temporals i indefinits no fixos; i també eventuals. Tots ells «[...] fan funcions retribuïdes en les administracions públiques al servei dels interessos generals» (article 8.1).

Aquesta informació –que les comunitats recullen en una línia similar– ha d'incloure alguns aspectes «especialment», com ara: la indicació dels ocupants i el tipus de relació jurídica; si la destinació està ocupada de manera definitiva o provisional i, en aquest cas, les dates d'adscripció i de les renovacions, amb un propòsit

clar de difondre informació sobre una altra patologia típica dels sistemes de personal autonòmics a més de la precarietat laboral: el de la provisionalitat en l'exercici de les comeses, a l'empara de les figures de comissió de serveis entre personal funcionari de carrera o l'adscripció provisional. En aquest sentit s'expressa la llei de Navarra (article 19.3); l'obligatorietat d'indicar les vacants també la trobem en la llei de Canàries, tant de manera general (article 20) com en la llei de cabildos (article 103), i en la de Cantàbria (article 25). En relació amb els llocs de treball inclosos en la RLT, la llei de Canàries obliga a fer pública fins i tot «la identitat del personal que els ocupa» (article 20.1), a l'igual de la llei de Cantàbria (article 25.1.b).

En aquest punt, és oportú recórrer a la legislació sectorial per aclarir l'abast de les obligacions. En primer lloc, és convenient utilitzar una noció àmplia del que significa RLT. L'EBEP parla d'un instrument que serveix per estructurar l'organització administrativa, sigui relació de llocs «o altres instruments organitzatius similars». Pel que fa a l'esfera local, aquí s'enquadra la seva variada casuística: bé en forma dels «catàlegs» a què fa referència la disposició transitòria segona del Reial decret 861/1986, de 25 d'abril, pel qual s'estableix el règim de retribucions dels funcionaris de l'Administració local (RRFAL), o bé documents denominats «manuals de funcions i perfils», «relacions descriptives» o similars, que continguin la informació mínima de l'article 74 EBEP: denominació dels llocs, les places que els poden exercir (els grups i les escales), els sistemes de provisió i les retribucions complementàries.

En el cas de Catalunya, el contingut d'aquests instruments d'ordenació l'estableixen, a més, els articles 25 i 29 del Decret 214/1990, de 30 de juliol, pel qual s'aprova el Reglament del personal al servei de les entitats locals. Es fa públic, per tant, en primer lloc, la relació de places de plantilla, el seu nombre, agrupat per règims jurídics (funcionariat, laboral, eventual), per escala, subescala i, si escau, classe i categoria i, lògicament, grup i subgrup de titulació (A1, A2, B, C1, C2 i agrupacions professionals).

El contingut de la RLT, com a mínim en publicitat activa, inclou la mateixa informació obligatòria que conté la seva aprovació, variable en funció de l'Administració de què es tracti: denominació i característiques essencials, el grau del complement de destinació i el tipus, codi i quantia del complement específic i la concreció de si es classifica com a reservat a personal funcionari o laboral. Dels complements retributius, hi ha de constar la quantia en algun apartat, tant si és per remissió a la Llei de pressupostos, en el cas del complement de destinació, com si és amb la quantia concreta de cada destinació de la taula d'específics en l'últim cas.

2.2.3. Informació sobre l'estructura de personal

RLT, plantilla de places i «règim retributiu» aporten informació de qualitat sobre l'activitat de l'entitat local en matèria de gestió de personal. Però novament la llei de

Catalunya destaca pel seu esforç en aquest àmbit, ja que es refereix a la relació de contractes temporals i interinatges no vinculats a cap lloc permanent. Què inclou aquest epígraf? En primer lloc, si els laborals fixos estan inclosos en la RLT i els temporals s'han de fer públics, no hi ha possibles dubtes interpretatius el fet que els laborals «indefinitos no fixos de plantilla» s'han d'incloure en la informació pública. De manera que, juntament amb la previsió de contractes o plantilla temporal, l'entitat local ha d'informar sobre les situacions irregulars que, encara que siguin subjectivament no permanents, formen part de manera objectiva de la plantilla de personal estructural, en la seva variada problemàtica, per sentència o pel seu caràcter continuat. Són una classe de personal de l'EBEP (article 8.2.c). Pel que fa als interins, al costat dels més habituals d'interins «per vacant» o «accidentals» (article 10.1 EBEP, apartats a i b), lligats a llocs inclosos en la RLT, trobem l'obligació, pertinent, d'incloure els no vinculats a llocs permanents. Això implica haver de proporcionar informació fiable i actualitzada sobre els interins «per acumulació de tasques» o sobre els vinculats a programes de caràcter temporal, figures totes dues que, com ja se sap, s'hi van introduir el 2007, les va reformar la Llei 15/2014 i, finalment, les va consolidar l'actual 10.1 EBEP, el text refós del qual va ser aprovat el 2015 (apartats c i d). S'han de fer públics el programa, la durada i la justificació, les destinacions concretes i les tasques assumides. L'objectiu és clar: conèixer els efectius per prestar els serveis públics, la seva situació i problemàtica, incloent-hi tant els directes, cas en el qual l'entitat local és l'ocupadora, com els indirectes, els contractats i els subcontractats pels adjudicataris dels diversos serveis públics (article 9.1.h CAT) connectant així les obligacions de supervisió que contenen l'article 42 de l'Estatut dels Treballadors (ET) i la legislació de prevenció de riscos laborals amb les obligacions d'informació pública, la qual cosa possibilita en tot cas un grau més alt de control.

Les altres comunitats autònomes també obliguen a un esforç informatiu en aquestes matèries que va més enllà de la situació formal. A més de les obligacions d'informar sobre les vacants i la seva situació, s'obliga a fer pública la informació descriptiva i estructural. La llei de Cantàbria, per exemple, obliga a informar sobre el centre directiu o òrgan d'adscripció (article 25.1.b), com també ho fa la de Castella-la Manxa (article 9.2.a). Singularment, la legislació de Canàries (article 20.2.a de la llei de transparència i 103 de la llei de cabildos) obliga, de manera específica, a informar per departaments sobre el nombre de personal empleat públic i la seva distribució per grups de classificació i tipus de vincle jurídic, per departaments. La llei de Galícia també inclou l'obligació d'informar sobre els «efectius» existents. Així mateix, la llei de cabildos de Canàries –i, per tant, només en aquest àmbit– obliga a fer pública la «relació nominal de persones que presten serveis a la corporació, en els organismes i entitats públiques, societats mercantils, fundacions, consorcis i altres entitats privades en què participi majoritàriament», anant més enllà que, per exemple, la llei de Cantàbria o la de Múrcia, que obliga a incloure un genèric «directori de personal» (article 20.2.c).

2.2.4. Informació sobre alts càrrecs i personal eventual

Un àmbit específic d'informació és el que fa referència als alts càrrecs. La llei estatal limita l'obligatorietat a les retribucions «percebudes anualment» i a les indemnitzacions percebudes, si escau, en ocasió de l'abandonament del càrrec. I és un altre cop la legislació autonòmica la que aprofundeix en aquest terreny de la transparència, tant en els llocs existents com en la identitat dels ocupants.

A més de considerar inclòs el personal eventual, que ja s'ha esmentat de manera expressa, amb aquest terme hem de determinar el que són els «directius públics», entesos com els reclutats d'acord amb l'article 13 EBEP en organismes autònoms o empreses, o bé –en l'àmbit local– els gerents municipals, com passa en les diputacions (article 32 bis LBRL, en la redacció de la Llei 27/2013, de 27 de desembre, de racionalització i sostenibilitat de l'Administració local [LRSAL]). La definició inclouria en sentit ampli, els que determina la disposició addicional quinzena LBRL, és a dir, aquells que:

[...] exerceixen funcions de gestió o execució de caràcter superior, ajustant-se a les directrius generals que estableix l'òrgan de govern de la corporació, adoptant a aquest efecte les decisions oportunes i disposant per a això d'un marge d'autonomia, dins d'aquestes directrius generals.

La llei de Múrcia obliga a fer pública la relació del personal eventual existent per a tasques de confiança o assessorament especial «amb indicació expressa de la seva identificació» (article 13.2.f).

Pel que fa als alts càrrecs, la llei de Galícia imposa un deure de transparència en relació amb el seu «perfil biogràfic i la trajectòria professional» (article 10.e). Castella-la Manxa i la Comunitat Valenciana disposen d'un marc de transparència complet. Així, la primera, en l'article 10, a més de la identificació nominal, inclou aspectes retributius, de béns, rendes i activitats, i de qualificació professional. La Comunitat Valenciana obliga fins i tot a fer públiques les retribucions de manera desglossada per conceptes (article 16 del reglament). Navarra inclou aquests mateixos aspectes (article 20). Amb un grau més alt de sistematització, la de Canàries obliga a fer un esforç informatiu similar pel que fa al personal «de lliure nomenament» (article 19), és a dir, alts càrrecs, directius i eventuals, en una línia semblant a la de la llei d'Andalusia que es refereix, a més dels alts càrrecs, a les «persones que exerceixen la màxima responsabilitat de les entitats incloses en l'àmbit d'aplicació de la llei» (article 11). En aquest punt convé tenir en compte que, com es veurà en el capítol següent en tractar l'afecció de l'accés a la informació pública sobre aquest tipus de llocs de treball, la regulació del personal de lliure designació –provisió de llocs de responsabilitat entre el funcionariat– se sol aproximar a la del personal de lliure nomenament i l'eventual, que habitualment s'inclou en el qualificatiu d'alts càrrecs. I així, si bé el règim de publicitat activa és

més intens sobre aquests últims, és convenient plantejar-se que, almenys en alguns aspectes mínims, com ara identificació o retribucions, el personal funcionari de lliure designació ha de ser objecte d'inclusió en la informació que cal publicar al portal o pàgina web corresponent.

Algunes comunitats introdueixen algunes obligacions específiques de publicitat curioses en relació amb els seus alts càrrecs. Així, la llei de Cantàbria, a més de retribucions detallades (articles 26 i 30.2) en matèria d'àpats, obliga a detallar-ne el lloc i el nombre de comensals –la qual cosa obliga a introduir-hi alguna cautela de protecció de dades en relació amb les persones que no siguin alts càrrecs–, o la de la Comunitat Valenciana, que inclou la reproducció gràfica dels títols acadèmics i acreditacions de currículum.

2.2.5. Informació sobre accés a l'ocupació pública

Aquest àmbit ha estat un dels més destacats per algunes lleis autonòmiques i cal ressaltar-lo, ja que ha estat un aspecte obviat per la legislació estatal.

Així, a Catalunya s'han de fer públiques les convocatòries i els resultats dels processos selectius de provisió i promoció del personal, així com les llistes que eventualment es creïn en aquests processos, incloent-hi els de formació (article 9.1, apartats e i g CAT). Provisió i promoció fan referència als processos de gestió empreses per als qui ja són personal empleat públic. Se separen així de l'accés, cosa lògica. Al meu parer, la informació que cal publicar, tenint en compte que els òrgans de control la inclouen sense dificultat en el dret d'accés a la informació, tal com ho descriu el capítol següent, hauria de contenir, a més de la convocatòria i les bases reguladores, també els resultats d'aquests processos, incloent-hi els criteris dels òrgans tècnics decisors, en les propostes inicials i en els processos d'actuació subsegüents: qui és nomenat, la informació que en permeti el control i també la informació de caràcter general sobre el variat règim de les adscripcions provisionals (incloent-hi les comissions de servei).

La major part de les lleis autonòmiques contenen l'obligació de publicar l'oferta d'ocupació pública –o s'hauria de dir «instrument similar de gestió de la provisió de les necessitats de personal», en els termes de l'article 70 EBEP– juntament amb els plans d'ordenació de recursos humans. Així és a Múrcia, Aragó, la Comunitat Valenciana, Canàries, Castella-la Manxa o Cantàbria. La resta es refereixen específicament a «convocatòries» (Castella i Lleó) o a «processos selectius» (Andalusia, Galícia, la Rioja).

Múrcia inclou altres obligacions específiques que introdueixen més garanties de publicitat en l'execució dels processos d'ingrés a l'ocupació pública. Així, a més d'incloure l'ocupació fixa i també el personal temporal, es parla del seu es-

tat de tramitació (article 13.2.e). En una formulació similar, algunes comunitats fan referència a la publicitat de la informació que «permeti a cada aspirant conèixer el lloc que ocupa en cada moment» durant l'execució del procés (article 12.2.c ARG; article 25.2.e CANT; article 19.2.f NAV). D'altres fan referència de manera genèrica a la publicitat de les llistes i de les resolucions que es generin, no solament en processos de selecció o promoció, sinó també en els de *funcionarització* o *consolidació d'ocupació* (que, per cert, és una varietat dels processos de selecció que, en ser oberts, d'acord amb l'article 19.1.6 de la Llei 3/2017, de pressupostos generals de l'Estat per a 2017, probablement hagin de ser objecte d'un impuls específic en els propers anys, tenint en compte també la seva incorporació a la Llei de 2018 i que, per tant, requereixen també publicitat). Així succeeix en les lleis de València (article 31.4), la Rioja (article 10.1.j) i Galícia (article 10.h). De manera específica, la llei de Castella i Lleó obliga a fer pública «la identitat de les persones encarregades de la selecció» (article 3.1.c), en una formulació més àmplia que, per exemple, la de Galícia (article 10.h), que obliga a fer pública la composició dels «membres dels òrgans designats per qualificar-los». Una cautela que, d'altra banda, és habitual en les convocatòries per a l'ingrés en cossos o escales de personal funcionari.

En aquest sentit, cal no oblidar que constitueixen «informació pública» els documents sobre aquesta matèria que estiguin en poder de l'Administració, elaborats o adquirits en l'exercici de les seves funcions, però se n'exclouen els de caràcter auxiliar o de suport, com ara notes, esborranys, opinions, resums, comunicacions o, i això és discutible, els informes interns (articles 13 i 18 LTBG). Tot plegat té conseqüències rellevants no tant en matèria de publicitat activa com en matèria d'accés a la informació, de manera que es tractarà més endavant, tant en el capítol sobre accés a la informació com en el de la selecció de personal.

2.2.6. Informació sobre el sistema retributiu

En aquest terreny la legislació autonòmica també completa la sòbria legislació estatal. L'objecte és disposar de prou informació sobre el «règim retributiu». I, a aquest efecte, la casuística és variada.

La referència al *règim* i no només a la RLT fa pensar que, a més de les remuneracions complementàries lligades al *lloc de treball*, cal fer-ne públiques d'altres, com ara el complement de productivitat, que és públic per definició (antic article 23.1.c LMRFP i article 5.4 RRFAL), en tots els seus aspectes: si remunera elements lligats materialment al lloc (dedicacions, tipus de jornada, «operatius») o la consecució i l'assoliment d'objectius. També constitueixen informació pública les «gratificacions per serveis extraordinaris», els criteris de meritació i les seves

quantitats. En aquest cas, cal tenir presents els límits de la informació que contenen els articles 14 i 15 LTBG i 20 i 21 LCT. Si bé els que fan referència a la protecció de dades personals a què fa esment la legislació estatal, i que tractaren en el capítol següent, no estan compresos en el supòsit (ideologia, afiliació sindical, religió, creences, origen racial, salut o vida sexual), és convenient recórrer a l'opció de la dissociació de dades (article 15.4 LTBG) per tal que sigui pública la informació sense que s'identifiquin –o puguin ser identificades– les persones concretes.

Aquesta és la solució també de la llei de Catalunya (article 24.1), però no es pot oblidar un altre principi: els límits no són discrecionals. Cal salvaguardar-ne en qualsevol cas la identitat, però, al seu torn, facilitar-ne la informació (article 20.3), que s'enquadri en el que la llei de Catalunya anomena «[...] informació directament relacionada amb l'organització, el funcionament o l'activitat pública de l'Administració [...]». Aquest tipus de dades són clarament identificables i, per facilitar-ne l'exercici, la llei de Catalunya, a més de l'opció de la dissociació, proporciona un altre principi al qual acudir: el de la proporcionalitat (article 22).

Canàries preveu una obligació d'informació completa. Tant la seva llei de transparència (article 21) com la de cabildos insulars (article 104) disposen que cal fer pública la informació general de les retribucions d'alts càrrecs, personal de confiança i assessorament especial (eventuals), i les de personal funcionari, estatutari i laboral «articulada en funció de la classe i/o la categoria». La llei de cabildos, a més de referir-se a «informació general», inclou en aquest epígraf qualsevol retribució: bàsica i complementària, plans de pensions i assegurances col·lectives, de caràcter salarial o extrasalarial. De manera similar a la de Múrcia, que, a més de referir-se a les retribucions «meritades en l'exercici anterior» (article 13.2.a), que ofereix una pauta per a la seva concreció, detalla tots els conceptes sotmesos a publicitat activa, en una línia similar a la que sostenim aquí. Per la seva banda, la Rioja (article 10) especifica que aquesta informació general s'ha d'establir sobre trams de retribucions, nivells retributius i llocs de treball. Andalusia, en canvi, es limita a referir-se a «retribucions anuals» (article 10.1.g) que s'han de publicar juntament amb les relacions de llocs de treball; d'una manera similar al que fa la d'Aragó, que, a més d'indicar el desglossament de manera genèrica, obliga que la informació sobre els alts càrrecs, llocs de lliure designació, personal directiu professional i personal eventual inclogui les «retribucions percebudes anualment» (article 19.1.d).

També són objecte d'obligació específica de publicitat les condicions de la meritació, a més de la quantia: Canàries (article 20 llei de transparència) i Galícia (article 10.f); com també la de qualsevol instrument de gestió que determini objectius o quantitats (article 9.2 CLM; i, en un sentit similar, article 3.1 CYL). La Comunitat Valenciana, per la seva banda, estableix l'obligació d'actualitzar aquesta informació anualment (article 31.2 del reglament).

2.2.7. Informació sobre compatibilitats

Aquest és un dels escassos aspectes que fan referència a l'ocupació pública sobre el qual la legislació estatal imposa una obligació específica de publicitat. És, d'acord amb el que exposa el capítol introductori, un dels més importants en relació amb la funció pública com a institució, ja que permet el coneixement públic d'aquelles circumstàncies susceptibles d'afectar els deures específics d'imparcialitat i neutralitat. Així, l'article 8.1.g de la llei estatal estableix que s'ha de fer pública la informació relativa a:

[...] Les resolucions d'autorització o reconeixement de compatibilitat que afectin els empleats públics així com les que autoritzin l'exercici d'activitat privada al cessament dels alts càrrecs de l'Administració General de l'Estat o assimilats segons la normativa autonòmica o local.

Què s'entén per *alt càrrec* en l'esfera local ho concreta la LBRL, com es va referir en l'epígraf 2.2.4. Respecte a l'àmbit autonòmic, cal tenir en compte les seves lleis d'organització administrativa o funció pública.

D'acord amb la legislació aplicable de caràcter bàsic, constituïda per la Llei 53/1984, de 26 de desembre, d'incompatibilitats (LI), el terme «autorització» es refereix a l'exercici d'activitats públiques (article 3 LI), i el «reconeixement», a les activitats privades (article 13 LI). Totes dues modalitats estan sotmeses al deure d'informació pública. El règim jurídic, a més de la llei, el recull el seu reglament, aprovat pel Reial decret 589/1985, de 30 d'abril.

El marc legislatiu autonòmic és força similar al de la legislació estatal, que obliga a fer públiques les «resolucions», si bé en el cas de la Comunitat Valenciana, mitjançant una formulació estranya, fa referència a «una relació» de publicació trimestral que inclogui els noms i cognoms del personal empleat públic, el centre directiu del qual depengui, el caràcter públic o privat de l'activitat, i la seva causa i durada. La llei de Catalunya és més austera en aquest sentit, atès que només es refereix a la informació sobre els alts càrrecs. En tot cas, l'article de la llei estatal és bàsic. La llei d'Aragó sí que engloba tot el personal empleat públic (article 12.3.d), com la d'Andalusia (article 10.1.g), la de Cantàbria (article 25.3.b), la de la Rioja (article 10.1.k), la de les Canàries (article 20.4, que no deixa cap marge de dubte sobre l'obligació de deixar constància de la identificació del personal empleat públic) o la de Múrcia (article 13.2.h, que, en qualsevol cas, obliga a fer públics l'horari i la data d'efecte de la compatibilitat).

2.2.8. Informació sobre relacions sindicals

Finalment, i això constitueix una altra novetat significativa que convé destacar respecte a la normativa estatal, els legisladors autonòmics imposen obligacions addi-

cionals d'informació en un àmbit que, en un sentit ampli, podríem denominar com el de «relacions sindicals» o, millor, les «relacions col·lectives en l'ocupació pública», que preveu un tractament molt similar al dels alts càrrecs o el personal eventual.

La llei de Catalunya, en una formulació que han seguit les altres comunitats, dedica dos apartats a aquesta qüestió: els articles 9.1.i i 9.2. El primer fa referència als «convenis, els acords i els pactes de naturalesa funcionarial, laboral i sindical». És a dir, tots els resultats derivats dels processos de la negociació municipal, laboral i funcionarial. Hi trobem, per tant, des dels «convenis col·lectius» de l'article 82 ET fins als més limitats «acords» en relació amb matèries concretes (jornada, classificació professional, sistema retributiu), amb tota la seva variada casuística i règim d'adopció d'acords (la norma no distingeix entre pactes estatutaris o extraestatutaris) del personal laboral, com els pactes i acords normalment assolits (o negociats, el matís és important) «[...] En el si de les meses de negociació corresponents [...]» (article 38.1 EBEP), bé per al personal funcionari, bé de manera conjunta per a tot el personal empleat públic. Al meu parer, o se n'exclou la informació si l'òrgan està constituït irregularment o no és l'adequat.

La llei de Múrcia imposa una obligació similar d'informació respecte a acords, pactes i convenis col·lectius (article 13.2.b), com les de Cantàbria (article 25.2.c), Castella-la Manxa (article 9.2.b), Andalusia (article 10.1.i), Aragó (article 12.2.b), la Comunitat Valenciana (article 31.2 del reglament), Castella i Lleó (article 3.1) o Galícia (article 10.k). Curiosament, les comunitats de Navarra, la Rioja o Canàries no imposen l'obligació de publicar aquests instruments derivats de la negociació col·lectiva.

En el panorama municipal específic, no cal dir-ho, hi trobem denominacions diverses (pactes, acords conjunts, mixtos) i subjectes negociadors també diversos (comitès de personal o juntes de personal com a òrgans unitaris que assumeixen facultats negociadores reservades als òrgans sindicals). Sigui com sigui, el que és substantiu és el resultat, sobre el qual recau l'obligació d'informació. Cal tenir en compte que sobre la negociació col·lectiva pública, al costat dels de legalitat, la cobertura pressupostària o la bona fe negociadora, recau una obligació específica: la de transparència (article 33.1 EBEP). Per cert, tal vegada aquesta obligació pugui contribuir a eradicar un endemisme de la negociació col·lectiva municipal: la informalitat (CUENCA, 2015, p. 114), és a dir, la no remissió (obligatòria segons l'article 38.6 EBEP) a l'oficina pública corresponent i la seva posterior publicació en el butlletí oficial de la província.

Una altra qüestió per a la qual sí que imposa una obligació de publicitat activa és la relacionada amb els «alliberats sindicals» i el seu crèdit horari. Cal entendre que aquesta obligació va associada a la nova regulació compresa en la disposició addicional 15 EBEP, ja anticipada al seu dia per l'article 7 del Reial decret llei 20/2012, de 13 de juliol, de mesures per garantir l'estabilitat pressupostària i de foment de la competitivitat: l'obligació de cadascuna de les administracions públiques de constituir un «registre d'òrgans de representació del personal» en què si-

guin objecte d'inscripció o anotació tant els aspectes relacionats amb els òrgans unitaris com els sindicals, els crèdits horaris i les seves eventuais cessions, i que inclogui els pactes que afectin el règim d'assistència a la feina. Doncs bé, sobre tots aquests aspectes inclosos en el registre –de constitució obligatòria– recau l'obligació de transparència activa.

La llei de Catalunya (article 9.2) inclou una obligació d'elaboració d'informació que és habitual en nombroses lleis autonòmiques: els costos que generen els «alliberaments» (l'acumulació en un membre del sindicat) i el nombre d'hores sindicals utilitzades, tenint en compte el nombre i la tipologia del crèdit (hores per permís, per sindicats i per dies). Atesa l'amplitud del precepte, l'obligació d'informació no només fa referència als crèdits horaris que preveuen l'EBEP o l'ET, sinó també altres normes, si els efectes són l'absència remunerada del lloc de treball per a l'exercici de funcions representatives (Llei de prevenció de riscos laborals, Llei orgànica de llibertat sindical). Així doncs, s'hi introdueix, un marc complet de rendició de comptes en aquesta matèria. Tanmateix, si la llei de Catalunya es refereix al «nombre» d'alliberats sindicals, amb indicació dels sindicats als quals pertanyen, com fa la llei de Canàries (article 20.2.c), la de Navarra (article 19.2.d) parla d'«identificació dels membres dels òrgans de representació del personal» i també del nombre d'alliberats sindicals que hi hagi, en una formulació similar a la de la Rioja (article 10.1.i) o la d'Aragó, que esmenta també «la identificació de les persones» (article 12.2.d), com Múrcia (article 13.2.g) o Andalusia (article 10.1.l), que així mateix obliga a informar sobre les persones que gaudeixen de dispensa total d'assistència a la feina, encara que en aquest cas en relació amb el nombre però no amb la identificació personal, en una línia similar a la que segueixen Castella-la Manxa (article 9.2 e), Cantàbria (article 25.2.f) o la Comunitat Valenciana (article 31.7). Per la seva banda, la legislació de comunitats com Galícia o Castella i Lleó obvia aquesta obligació.

2.3. Informació de rellevància jurídica: criteris, decisions i actuacions en matèria de personal

Tant la llei estatal, en l'article 7 LTBG, com les lleis autonòmiques coincideixen a imposar un deure de publicitat activa pel que fa a les directrius, directives, instruccions, acords, circulars, normes o respostes a consultes plantejades en relació amb l'aplicació de normes. És una obligació en un sentit ampli que, sobretot, pretén proporcionar seguretat jurídica al personal empleat públic. En el cas que ens ocupa, també és predicable respecte de les normes que l'afecten en el sentit d'aportar informació sobre els criteris que s'hi han tingut en compte i dels projectes plantejats. Per això hi ha l'obligació de ser transparents en les memòries i els documents justificatius de la tramitació dels projectes o avantprojectes normatius.

La justificació de la norma és explicitar els criteris que s'han tingut en compte en els diversos camps de la política de personal, un element imprescindible en la percepció de la justícia organitzativa. Els àmbits sotmesos a informació pública són els següents:

— El relacionat amb el temps de treball: calendari laboral i quadrants. No cal dir que cadascuna de les diverses administracions públiques és competent per establir tant la jornada laboral general com les especials de treball (article 47 EBEP), si bé la referència «en còmput anual» a les entitats locals es regeix per la vigent en l'AGE (article 94 LBRL). Aquesta ordenació del temps de treball ho és mitjançant un instrument tècnic, el «calendari laboral», que estableix la distribució de la jornada i la fixació de l'horari en cadència diària, setmanal i anual dels diversos serveis municipals (policia local, biblioteca, serveis personals, personal burocràtic, via pública) i la seva eventual distribució irregular, tenint present en l'elaboració el criteri de respondre a les «necessitats del servei», d'acord amb la Resolució de 28 de desembre de 2012, de la Secretaria d'Estat d'Administracions Públiques, rectificada per la de 16 de setembre de 2015. Aquesta norma, en l'apartat 2.5, imposa una obligació específica de publicitat en disposar que «[...] els calendaris laborals han de ser públics per tal d'assegurar-ne el coneixement general, tant per part dels empleats públics i dels seus representants legals i sindicals, com dels ciutadans interessats».

— Un altre àmbit de publicitat és el que toca als permisos i les llicències. En aquest terreny, molt diversificat per territoris, les entitats locals poden aplicar directament la normativa autonòmica en cada cas (article 142 TRRL). Una altra qüestió diferent és que tant la casuística com la concurrència de normes estatals i autonòmiques com, en fi, la varietat, abonin el terreny per a una problemàtica rica. Això explica l'interès del legislador a fer públic el «règim de vacances i permisos» quan ho imposa com una informació a què tenen dret els òrgans unitaris de representació del funcionariat, les juntes de personal (article 40.1.d EBEP). Doncs bé, moltes organitzacions públiques, coneixedores del paper del precedent en l'àmbit administratiu –tot i reconèixer el paper limitat com a font reguladora, convé recordar que «[...] el criteri seguit en actuacions precedents» juga el seu paper (article 35.1.c LPAP)–, solen publicar les seves guies o manuals de permisos llicència. Aquesta informació s'enquadraria dins del supòsit i, per tant, seria objecte de publicitat activa, en la forma descrita, o bé en el format de directiva, instrucció o circular.

— Un altre precepte rellevant és la referència a la publicitat de les memòries i els informes dels projectes. En el cas que ens ocupa, la motivació és clara: com que un principi bàsic de la gestió és motivar les potestats discrecionals (que, per exemple, en els sistemes d'estructuració de l'ocupació pública són àmplies), a més del deure de negociació col·lectiva que imposa l'article 37 EBEP s'hi imposa un altre d'addicional, el de la motivació (article 35.i.j LPAP). Per això, per controlar la

potestat organitzativa, és obligat justificar-la i fer-la pública. Per tant, els informes tècnics, organitzatius, jurídics, memòries i similars, que fan referència a àmbits col·lectius, globals i organitzatius, de la gestió de personal estan sotmesos al deure de publicitat activa. N'estan exclosos, segons la normativa estatal, la mera informació auxiliar o de suport, com ara «[...] notes, esborranys, opinions, resums, comunicacions i informes interns o entre òrgans [...]» (article 18.1.b LTBG), però no els documents tècnics justificatius de la decisió. Cal tenir en compte en aquest sentit la memòria tècnica d'aprovació d'una valoració de llocs de treball, del document motivador de l'estructura, o dels «antecedents, estudis i documents» justificatius que les plantilles municipals responen als principis de racionalitat, economia i eficiència (articles 126.1 TRRL i 90.1, primer paràgraf, LBRL).

— El que exposen els paràgrafs anteriors són exemples de diversos àmbits sotmesos a transparència. El principi interpretatiu en aquest terreny és, convé reiterar-ho, qualsevol norma interna susceptible de justificar l'adopció de decisions de política de personal, és a dir, de permetre el coneixement de l'activitat pública que envolta aquesta política.

2.4. Informació econòmica, pressupostària i estadística

L'article 8.1 LTBG introdueix novetats significatives: se sotmeten al principi de publicitat o transparència activa «com a mínim» camps sensibles de la gestió del personal públic, com és ara els pressupostos, les retribucions dels alts càrrecs, així com, de manera significativa, «la informació estadística necessària per valorar el grau de compliment i la qualitat dels serveis públics que siguin de la seva competència [...]». El caràcter de mínim de la norma estatal cobra rellevància quan s'analitzen altres legislacions. Per exemple, la llei de Catalunya inclou, addicionalment, les retribucions, indemnitzacions i dietes no solament dels alts càrrecs, sinó també del personal directiu dels ens públics (article 11.1.b).

En termes pràctics, i per exemplificar-ho respecte de les administracions locals, la informació és la que conté el capítol 1 dels pressupostos d'una entitat local qualsevol. D'altra banda, la informació sobre retribucions és la que normalment està inclosa en els coneguts «annexos de personal» o «plantilles pressupostàries» a què feia referència l'antic Reial decret 500/1990, que obligava a incloure tots els llocs de treball d'una organització, «degudament valorats». En el cas de les comunitats autònomes i les universitats, la informació ha de ser la que continguin els documents pressupostaris que compleixin una funció idèntica. Aquesta informació s'ha de facilitar amb les degudes cauteles, dissociada, és a dir, sense incloure-hi les dades personals del personal empleat públic, però amb dues novetats rellevants: en primer lloc, si bé fins ara aquesta informació era de maneig usual per càrrecs electes i representants unitaris i sindicals, passa a ser de coneixement públic. I, en

segon lloc, i més important, obliga a una certa tasca d'elaboració, atès que fa referència a informació estadística o agrupació per nivells i cossos de les qüestions retributives. El més senzill, potser, és fer pública la informació mensual remesa al Ministeri d'Hisenda i Administracions Públiques (l'aplicació ISPA) en virtut de l'Ordre HAP/2105/2012, d'1 d'octubre, per la qual es desenvolupen les obligacions de subministrament d'informació que preveu la Llei orgànica 2/2012, de 27 d'abril, d'estabilitat pressupostària i sostenibilitat financera (LOEPSF).

És important destacar el tipus d'informació que s'ha de sotmetre a transparència, que és: el sou base, els complements lligats al lloc, el variat elenc complet de la productivitat i el no menys imaginatiu de les gratificacions per serveis extraordinaris. Si l'apartat anterior obligava a fer públics els barems i la forma de calcular els components de la nòmina del personal empleat públic (com s'han de calcular l'específic o la taula de gratificacions per serveis extraordinaris per subgrups, per posar-ne un parell d'exemples), aquest epígraf pretén posar de manifest les quantitats efectivament abonades. És d'aquesta manera com cobra sentit el terme «règim retributiu» de les lleis autonòmiques. En el cas de les entitats locals, és recomanable la presentació de la informació en el sentit indicat, per nivells i cos. O millor, per llocs tipus i per àmbits funcionals: via pública, serveis personals, seguretat pública i emergències o Administració general, per posar-ne un exemple.

2.5. Informació en matèria de planificació i programació de recursos humans

L'article 6.2 LTBG disposa que:

Les administracions públiques han de publicar els plans i els programes anuals i pluriennals en què es fixin objectius concrets, així com les activitats, els mitjans i el temps previst per a la seva consecució. El seu grau de compliment i resultats han de ser objecte d'avaluació i publicació periòdica juntament amb els indicadors de mesura i valoració, en la manera com es determini per cada Administració competent.

La llei de Catalunya, en l'article 12, imposa que:

L'Administració ha de fer públics, en aplicació del principi de transparència, els plans i els programes anuals i pluriennals, de caràcter general o sectorial, que estableixen les directrius estratègiques de les polítiques públiques. Així mateix, s'han de publicar les auditories internes i externes d'avaluació de la qualitat dels serveis públics.

De manera específica, inclou en aquest deure de publicitat activa la memòria econòmica, els estudis i informes tècnics justificatius i la seva metodologia.

Planificació i programació, com també avaluació, són àmbits on també les lleis autonòmiques han fet un esforç notable de transparència i de clarificació conceptual, la qual cosa implica una línia de millora en la gestió del sector públic gens menyspreable. La llei de Castella-la Manxa, en l'article 3, defineix la tècnica de la planificació:

Procés pel qual es determina un conjunt d'accions estructurades i coherents dirigides a satisfer un fi o un objectiu definit prèviament, així com l'ordenació dels mitjans o estratègies per aconseguir aquesta finalitat.

També és aquesta llei la que defineix una tècnica central en qualsevol estratègia d'innovació organitzativa tendent a millorar la rendició de comptes: l'avaluació, bé de polítiques, bé de programes públics. Aquesta seria, diu el mateix article:

[...] un procés integral d'observació, anàlisi i consideració de la intervenció pública, encaminat a valorar-ne el disseny, el desenvolupament i l'execució, el compliment dels objectius, el seu impacte i les correccions necessàries per a la millora de les estratègies públiques.

En el cas de la Comunitat Valenciana, s'indica que el judici valoratiu s'ha de basar en evidències, de manera que ha de recull els plantejaments consolidats en la gestió pública.

Altres lleis autonòmiques, més que centrar-se en la definició, mostren el que seria «el contingut mínim» del plantejament estratègic en l'àmbit públic. Per a la llei d'Andalusia (article 12) els plans i els programes, anuals o plurianuals haurien de contenir, a més dels objectius concrets, les activitats per dur-los a terme, els mitjans i el temps per executar-los, i els indicadors de mesura i valoració. La llei d'Aragó segueix la mateixa aproximació de contingut mínim, tot i que hi afegeix els costos estimats i especifica que els plans i els programes han de ser objecte d'avaluació «almenys un cop l'any» (article 14.1). Finalment, cal saludar el plantejament que segueix la Comunitat Valenciana. Així, l'article 33 del reglament considera...

[...] plans i programes, siga quina en siga la denominació, els documents en què s'establisquen els objectius operatius que haja d'aconseguir l'òrgan de què es tracte, com a resultat de l'activitat realitzada en l'exercici de les seues competències [...].

Més que el nom que s'atribueixi a l'activitat –pla director, estratègic, de gestió, d'actuació o de mandat–, l'obligació de publicació per tal d'afavorir-ne el coneixement públic fa referència, en l'àmbit de l'ocupació pública, a qualsevol informació elaborada que reflexioni sobre l'organització i el seu entorn condicionant, els objectius que cal assolir en qualsevol dimensió de la política de personal, la temporalització i els costos.

Aquest tipus d'informació és el nucli, la veritable peça central de la transparència en l'activitat pública. És la que permet conèixer-ne el procés decisor i si està degudament fundat o és fruit de la improvisació, o encara pitjor, si respon a interessos de part. En el camp de la gestió pública de recursos humans obliga a justificar que aquesta tingui lloc en un marc racional, per això són rellevants els processos de planificació estratègica als quals ens referirem tot seguit. Com a mínim, és la via per proporcionar la informació tècnica en què es basa l'ordenació de la gestió, tant pel que fa als instruments (plantilles, relacions de llocs, acords de condicions de treball) com al fonament tècnic de cada un dels àmbits de la política de personal (l'accés, les retribucions, la formació o la carrera professional).

— A tall d'exemple, en aquest punt s'inclourien: les memòries anuals dirigides a l'aprovació de les plantilles i la RLT; els informes tècnics de valoració als quals ja s'ha al·ludit; la part de la política de personal a què faci referència una eina típica a les entitats locals catalanes, com el pla de mandat o similar, com ara quadres de comandament integral, sistemes d'indicadors, i també els projectes d'avaluació de la qualitat, en els seus diversos formats (ISO, EFQM, CAF), on s'inclouin el fonament metodològic i l'adaptació concreta.

— Per descomptat, l'apartat engloba també el que és específic dels plans de personal, tant en la forma de «plans d'ordenació» que preveu l'article 69 EBEP, que regula la determinació de les disponibilitats i necessitats de personal i els processos necessaris per assolir-los: és a dir, els plans estratègics de recursos humans amb independència de la seva denominació. Addicionalment, un mitjà de planificació que cal entendre com a vigent, d'acord amb la disposició final quarta, apartat 2, EBEP, és el que preveu la disposició adicional vint-i-unena LMRFP:

Les comunitats autònomes i les corporacions locals, d'acord amb la seva capacitat d'autoorganització, poden adoptar, a més de plans d'ocupació, altres sistemes de racionalització dels recursos humans, mitjançant programes adaptats a les seves especificitats, que podran incloure [...] incentius a l'excedència voluntària i a la jubilació anticipada.

És un precepte que cal entendre vigent, com s'ha dit, per a les administracions locals, sobretot després del canvi en el «sistema de fonts» per a la funció pública local que ha operat la Llei de racionalització i sostenibilitat de 2013. Per a les comunitats autònomes, la vigència depèn de si disposen d'un marc legal per a la seva ocupació pública posterior a l'EBEP (Comunitat Valenciana, Castella-la Manxa, Extremadura o Galícia).

— La potestat de planificació, que l'article 4.1.c LBRL reconeix per a les entitats locals de caràcter territorial, projectada sobre la gestió de personal vol dir que, a més dels plans d'ordenació a què s'ha fet referència, el govern local disposa d'una variada gamma de «sistemes de racionalització». En aquest sentit, són coneguts els plans d'estabilització o consolidació d'ocupació precària –per als quals cal au-

gurar un protagonisme destacat en els propers anys, fruit de les lleis de pressupostos de 2017 i 2018 i dels acords entre l'Administració i els sindicats de 2017 i 2018 als quals s'ha fet referència, no només per a les entitats locals, sinó també per a les comunitats autònomes i les universitats–, de promoció interna i de mobilitat, els de clarificació i simplificació retributiva i els de funcionarització, per posar-ne alguns exemples. Sobre tots aquests recursos es projecta el deure de transparència o publicitat activa.

—En aquest apartat s'enquadren els plans de formació de les respectives administracions, elaborats a l'empara de la Llei 30/2015, de 9 de setembre, per la qual es regula el sistema de formació professional per a l'ocupació en l'àmbit laboral, com ara, específicament, els que inclou l'Acord de Formació per a l'Ocupació de les Administracions Públiques de 2018 (AFODAP; aprovat per la Resolució de la Secretaria d'Estat de Funció Pública de 9 de març de 2018, BOE del 26 de març). En l'àmbit de la formació del personal empleat públic s'insisteix en l'enfocament estratègic, mitjançant la integració en les polítiques de planificació i gestió de recursos humans (articles 1.1 i 5). Els tipus de plans, unitaris, agrupats o interadministratius, es defineixen en l'article 6. L'article 12 AFODAP 2018 defineix el contingut del pla de formació: sistema de detecció de necessitats, objectius, col·lectius afectats, opcions metodològiques, previsions de seguiment, criteris d'avaluació, calendari d'execució i cost. És a dir, tots els continguts que componen un «pla o programa», com s'ha vist. Doncs bé, aquests són els continguts sotmesos a informació activa, lògicament, a més de les dades de partida que els sustenten i la seva avaluació (valoració, impacte, ús dels permisos de formació, etc.).

— Finalment, un altre àmbit de la planificació/programació de la gestió del personal sotmès al deure d'informació pública és el que fa referència als plans d'igualtat tendents a concretar la igualtat d'oportunitats i evitar la discriminació entre dones i homes en l'àmbit laboral. No cal dir que aquests plans els recull l'actual disposició addicional 7 del text refós de l'EBEP de 2015 (antiga disposició addicional 8 en el text de 2007). Els continguts del pla (objectius, estratègies, sistemes de seguiment), de confecció obligatòria, els estableix l'article 46 de la Llei orgànica 3/2007, de 22 de març, per a la igualtat efectiva entre dones i homes (LOI). Aquest marc normatiu estableix, en l'article 47, una obligació específica de transparència en la matèria, inclosa, per tant, en el principi de publicitat activa, en garantir l'accés de la representació legal dels treballadors i les treballadores, o, si no, dels treballadors i les treballadores mateixos, a la informació sobre el contingut dels plans d'igualtat i la consecució dels seus objectius. Sigui com sigui, la transparència es predica en relació tant amb el contingut dels plans com amb les dades que els sustenten i amb els seus efectes, en àmbits com l'impacte de gènere en l'accés a l'ocupació pública (article 55), l'ús de permisos i llicències adreçats a la conciliació de la vida familiar i laboral (article 56), els protocols per prevenir l'assetjament sexual i l'assetjament per raó de sexe (article 62) i, en suma, dels seus efectes (arti-

cle 63), la qual cosa suposa estructurar la informació desagregant per sexe les dades de la plantilla per grups de titulació, nivell de complement de destinació i mitjanes de retribucions.

— Una possible nova obligació d'informació sobre plans d'actuació en matèria de recursos humans és la relacionada amb l'absentisme. La llei de pressupostos generals de l'Estat per a 2018 (Llei 6/2018, de 3 de juliol), en l'apartat 4 de la disposició addicional 54a, disposa que:

Cada administració pública ha de dissenyar un pla de control de l'absentisme, que ha de ser objecte de difusió pública, mitjançant el Portal de transparència respectiu. En aquest portal són igualment objecte de publicació les dades d'absentisme, classificades per la seva causa, amb una periodicitat almenys semestral.

Una informació que, en cas de fer-se efectiva aquesta obligació, hauria de ser especialment escrupolosa quant a la posada en pràctica, amb l'objectiu d'evitar la possible identificació del personal empleat públic.

2.6. Informació sobre l'activitat de subvencions existent en la gestió de personal

Finalment, en aquest repàs de la informació relacionada amb l'activitat sobre l'ocupació pública que és sotmesa a transparència, resulta significatiu l'article 8.1.c LTBG, segons el qual s'han de fer públiques «les subvencions i les ajudes públiques concedides amb indicació del seu import, l'objectiu o la finalitat i els beneficiaris».

Les lleis autonòmiques concreten una mica més. En primer lloc, obliguen a fer públiques les «convocatòries» (article 9.1.c CAT; article 15.c AND), les «bases reguladores» (article 18 ARG) o, genèricament, les «línies d'ajuda» (article 31.1.b CAN; article 26 NAV). De manera específica, algunes comunitats autònomes obliguen a fer públic les «persones o entitats beneficiàries», com en el cas de la Comunitat Valenciana (article 14.1 del reglament), Castella-la Manxa (article 18.1), Canàries (article 31.1.c), Cantàbria (article 28.4.c), Múrcia (article 18.1) o Catalunya (article 15.1.c). En aquesta darrera s'estableix un règim més intens de transparència, atès que preveu l'obligació de fer pública la relació de beneficiaris en els últims cinc anys i, específicament, les ajudes atorgades sense publicitat ni concurrència.

Com afecta aquest mandat els «temes de personal»? Afecta dos terrenys que, al meu parer, cal fer públic si no s'han inclòs anteriorment en els epígrafs «règim retributiu» o «costos associats a l'activitat sindical»: les anomenades «ajudes socials», destinades a satisfer prestacions medicosanitàries o assistencials a la plan-

tilla, i les ajudes indirectes atorgades per l'entitat local als representants unitaris i sindicals del personal empleat públic (locals, subvencions per a la seva activitat en forma de transferència, costos indirectes, etc.). Amb totes les prevencions que es vulgui (informació dissociada), però és indubtable que totes dues s'enquadren dins de l'«activitat» relacionada amb la gestió del personal públic, el seu funcionament i el seu control (article 5.1 LTBG).

2.7. Informació sobre altres aspectes de l'activitat de gestió de recursos humans: el «personal indirecte»

És convenient concebre l'activitat de gestió de personal en un sentit ampli, no només la que té relació amb l'ocupació pública «directa», per dir-ho així, la que té com a objecte el personal empleat públic en la seva tipologia variada de personal funcionari, laboral i eventual de qualsevol classe (permanent o no permanent, en els dos primers casos), i que prestin servei tant en l'Administració respectiva com en els ens que en depenen, sinó també el personal que podríem qualificar d'«indirecte», tant si és mitjançant contractes i subcontractes, instrumentats mitjançant la legislació de contractes, com el que s'enquadra en altres fórmules contractuals com les «comandes» o el recurs cada cop més freqüent a l'«encàrrec a mitjans propis». I això tant per una perspectiva material, i no només formal, del personal que presta serveis públics, com també per les seves conseqüències, molt conegudes pels gestors de personal (les derivades, per exemple, d'incomplir les prevencions de l'article 42 ET) i, també, per les controvèrsies judicials derivades d'algunes corrupteles, com les relacionades, per exemple, amb els anomenats «becaris» o amb el fenomen de la «cessió il·legal de treballadors» que preveu l'article 43 ET. Si des d'un punt de vista directiu és convenient considerar de manera conjunta de tot el personal, també ho és pel que fa al seu control i coneixement públic.

L'article 8.1.b LTBG preveu la publicitat de la...

[...] relació dels convenis subscrits, amb menció de les parts signants, el seu objecte, el termini de durada, les modificacions fetes, els obligats a la realització de les prestacions i, si s'escau, les obligacions econòmiques convingudes. Igualment, s'han de publicar les comandes de gestió que se signin, amb indicació del seu objecte, pressupost, durada, obligacions econòmiques i les subcontractacions que es facin amb menció dels adjudicataris, el procediment seguit per a l'adjudicació i l'import d'aquesta.

Les lleis autonòmiques també recullen, i en alguns casos amplien, el règim de publicitat en aquest terreny, especialment el que fa referència a la concessió de serveis públics. Pel que fa a les «comandes de gestió» i «encàrrecs a mitjans propis» hi ha alguna prevenció, com la que exigeix la llei de Canàries, que obliga a fer

públic el nombre i les categories professionals de les persones incloses, així com els motius que justifiquen no recórrer als mateixos mitjans de personal de l'entitat (article 29). Altres comunitats autònomes determinen que s'apliqui a aquestes figures el règim de publicitat previst per als convenis, com passa a Catalunya (article 14) i Galícia (article 16), o per a les comandes, quan es tracta d'encàrrecs a mitjans propis, com en el cas de la Comunitat Valenciana (article 13.2 del reglament).

2.8. L'organització per a la transparència

La LTBG preveu, en l'article 21, la creació en els seus organigrames d'unitats especialitzades, encarregades, de manera específica, de gestionar el que estigui relacionat tant amb la publicitat activa com amb el dret d'accés a la informació. També preveu l'establiment de sistemes per «integrar» la gestió en el seu funcionament quotidià. És un camí seguit per les comunitats autònomes mateixes, la major part de les quals han procedit a crear les seves pròpies «unitats de transparència» (Comunitat Valenciana, Aragó, Castella-la Manxa o Galícia, per posar-ne alguns exemples) com a serveis especialitzats destinats als departaments gestors amb la missió específica de «promoure i difondre els principis de transparència i publicitat activa», com mostra el cas d'Aragó (article 40.1). O bé, com en el cas de Múrcia, la creació d'una Oficina de la Transparència (article 36), que centralitza aquesta activitat, sense perjudici del deure d'adaptar l'estructura organitzativa a les obligacions de publicitat activa.

En el cas de les entitats que integren les administracions locals, és més complex fer-ne l'establiment, atesa la varietat del mapa local, que, com ja sabem, el componen uns municipis la grandària poblacional dels quals no supera, en més del 80% dels casos, el llindar dels 5.000 habitants. Per això les diputacions provincials han d'assumir un paper, en la modalitat d'assistència tècnica i cooperació jurídica, econòmica i tècnica, a l'hora de fer efectiu el dret a la transparència de la ciutadania, amb independència de la grandària del municipi (articles 31.2 i 36.1.b LBRL). I encara que, de manera incomprensible, les darreres reformes legals no han especificat aquest dret, cal deixar constància que això no ha impedit que proveeixin aquesta modalitat de cooperació, i, en algun cas, amb experiències destacades.

En el cas específic de les entitats locals, hi ha dues normes recents que delimiten la responsabilitat de la gestió de la transparència d'una manera clara. En primer lloc, la disposició addicional tercera, apartat 8, de la Llei 9/2017, de Contractes del Sector Públic (LCSP), que estableix que:

[...] Correspon també al secretari coordinar les obligacions de publicitat i informació que estableix la Llei 19/2013, de 9 de desembre, de transparència, accés a la informació pública i bon govern.

Amb la mateixa concreció, el Reial decret 128/2018, de 16 de març, pel qual es regula el règim jurídic dels funcionaris d'Administració local, amb habilitació de caràcter nacional, disposa, en l'article 2.3, que corresponen a aquests funcionaris –secretaris, interventors, tesorers i secretaris-interventores– les «[...] funcions necessàries dins del seu àmbit d'actuació, per garantir el principi de transparència». L'atribució de la responsabilitat última no impedeix, com és lògic, que cada entitat local, en ús de les seves potestats d'organització, configuri de la manera que consideri més adequada els seus mitjans personals i orgànics per gestionar la transparència, respectant les competències atribuïdes. En aquest punt, és rellevant el fet que, entre les funcions destacades en matèria de gestió de la transparència, hi ha, per exemple, qüestions tan concretes en assumptes de personal com la determinació del personal que gaudeix d'algun tipus de protecció especial i, per tant, que justificarien les cauteles per a la protecció de dades rellevants a l'hora de materialitzar-ne i limitar-ne, per tant, la publicitat activa o l'accés a la informació. Aquestes qüestions, a més del compliment de les obligacions legals, són les pròpies d'aquestes unitats.

Des de l'esfera organitzativa, resulta d'interès la previsió de la norma autonòmica més recent sobre transparència, la llei de Cantàbria, publicada el març de 2018. L'article 36 conté una pauta d'actuació: la «integració de la transparència en la gestió» a la qual es feia referència. A més de les obligacions que preveuen totes les lleis autonòmiques (reutilització, format obert, interoperabilitat entre sistemes), estableix la regla de conservació de la informació i, especialment, l'organització de sistemes per garantir la gestió de les sol·licituds, aspecte que tant universitats com entitats locals han de preveure, i per a la qual cosa han d'establir protocols interns que concretin qui proporciona i actualitza la informació, amb quins circuits de gestió i amb quina periodicitat. A més de la conveniència de promulgar ordenances pròpies de transparència, com la recent ordenança tipus aprovada per la Federació Espanyola de Municipis i Províncies (FEMP). Però, sobretot, és imprescindible que els departaments i serveis de recursos humans integrin l'obligació de la publicitat activa com un tràmit més, de manera que cal garantir una cadena estable de relació de les unitats de transparència i, sobretot, que anticipin i tinguin com a rutina la informació que s'ha de fer pública i que, així mateix, estableixin criteris conjunts en les sol·licituds concretes d'accés a la informació previsible i repetitives. En el capítol següent s'ofereixen criteris en aquest sentit, administratius i, en algun cas, judicials.

3. L'accés a la informació sobre ocupació pública

3.1. Breu referència al dret d'accés a la informació

El dret d'accés a la informació és l'altra cara, juntament amb la publicitat activa, de la transparència. Transparència passiva enfront de transparència activa. Obertura a les sol·licituds d'informació enfront de l'oferiment per iniciativa pròpia d'una sèrie d'informacions relacionades amb el funcionament i la manera de prendre decisions sobre l'activitat administrativa. I, com és lògic, el dret d'accés afecta també una dimensió substantiva de la transparència pública, com és el que toca als temes «d'ocupació pública», en un sentit ampli.

Amb relació a aquestes qüestions, convé deixar constància de l'emergència, en relativament poc temps, d'un nou paradigma en la gestió pública de recursos humans, a partir de la tasca de les autoritats independents que s'encarreguen de la garantia d'aquest dret. La tasca del CTBG, juntament amb els consells autonòmics, implica una materialització notable de l'abast del dret a saber del públic en l'organització, el funcionament, la gestió i la responsabilitat de les persones i els agents que materialitzen mitjançant polítiques i prestacions la presència de l'aparell públic. Per dir-ho amb les paraules del CATPD, en la Resolució 109/2018, de 6 d'abril:

Pel que fa a la gestió de recursos humans al servei de l'Administració pública, les exigències de transparència de la informació han de ser escrupolosament ateses.

Per això, aquest capítol se centra a delimitar l'abast del dret a la informació, de fixar-ne els límits i les excepcions i també de mostrar-ne la incidència sobre àmbits concrets de la funció pública: retribucions, accés, incompatibilitats, directius, etc. Per a això, és imprescindible dur a terme una tasca d'anàlisi de les resolucions dels tres anys escassos que han transcorregut des que té vigència plena la LTBG, com també de la jurisprudència que s'ha creat en un camí tot just iniciat.

El dret d'accés està formulat en un sentit ampli. En els termes de l'article 12 LTBG:

Totes les persones tenen dret a accedir a la informació pública, en els termes que preveu l'article 105.b) de la Constitució espanyola, que desplega aquesta Llei.

Així mateix, i en l'àmbit de les seves respectives competències, és aplicable la corresponent normativa autonòmica.

La LTBG, com a norma especial en la matèria, i, per tant, d'aplicació preferent, concreta el dret que estableix l'article 1.d LPAP: el dret constitucional del ciutadà d'accedir a la informació pública, als arxius i als registres. Igualment, i d'acord amb el que disposa la disposició final 8, la major part de la LTBG gaudeix del caràcter de bàsica, però sense perdre de vista el caràcter reforçador del dret que juga també la legislació autonòmica. Així doncs, qualsevol persona sense un títol especial de legitimitat, ni tan sols el d'«interessada» en el procediment, només amb el de ciutadà o ciutadana, pot acollir-se a l'exercici d'aquest dret. Ens trobem, per tant, davant d'un nou dret subjectiu, una nova concreció de la ciutadania.

A més del *qui*, és important definir el *què*. Sobre quins àmbits administratius es desplega el dret que constitueix informació pública. La LTBG també defineix el concepte en l'article 13:

S'entenen per informació pública els *continguts o documents, sigui quin sigui el seu format o suport*, que estiguin en poder d'algun dels subjectes inclosos en l'àmbit d'aplicació d'aquest títol i que hagin estat *elaborats o adquirits* en l'exercici de les seves funcions.

Així doncs, hi ha tres regles que delimiten el dret:

a) el pot materialitzar qualsevol persona de la ciutadania, no només la interessada en el procediment administratiu concret o l'actor que representi un interès especial, sinó «qualsevol persona». En el cas de Catalunya s'hi incorpora una precisió: es pot exercir el dret d'accés a partir dels setze anys (article 18.3 LCT);

b) fa referència a «informació pública», és a dir, arxius, documents o similars, en qualsevol suport, en poder de qualsevol Administració que els hagi produït ella mateixa o que els tingui com a conseqüència de la seva actuació de gestió; i, finalment,

c) la normativa autonòmica pot ampliar i reforçar alguna manifestació relativa al seu exercici.

D'altra banda, pel que fa a la tramitació de la sol·licitud d'informació, s'ha configurat d'una manera senzilla i, en certa manera, antiformalista. De manera que:

— Es pot substanciar a través de qualsevol mitjà que deixi constància del que se sol·licita i de la identitat del sol·licitant, que ha d'indicar una adreça de contacte, preferentment electrònica (correu electrònic) per relacionar-se amb l'Administració (articles 17 i 20 LTBG).

— En qualsevol llengua i també sense necessitat d'indicar el motiu sobre el qual es fonamenta l'interès per accedir a la informació. Ni tan sols la concurrència d'un interès personal (article 18.2 LCT).

— Concreta també un termini de deu dies perquè la institució destinatària gestioni eventuais incidències de tramitació (article 19 LTBG), tant per desconeixement de la informació demanada com perquè hagi de concedir un termini d'al·legacions a possibles tercers afectats, degudament identificats.

— Així mateix, tampoc no cal l'exigència d'adreçar la petició a unitats concretes, sinó tan sols al titular de l'òrgan administratiu o de l'entitat que tinguin la informació.

— Finalment, la resolució que afecti la sol·licitud s'ha de notificar en el termini màxim d'un mes; si transcorre aquest termini i no hi ha una resolució expressa, cal entendre que la petició queda desestimada (article 20 LTBG).

— Cal destacar una altra regla addicional de gestió que han de tenir present les administracions públiques que, per cert, ha estat profusament invocada pels consells de transparència, continguda en el segon paràgraf de l'article 20.1 LTBG: en el cas que el volum o la complexitat de la informació ho faci necessari, el termini per resoldre es pot ampliar un mes més, cosa que s'ha de notificar al sol·licitant amb caràcter previ.

— Finalment, com recorda el Criteri Interpretatiu (CI) 9/2015, de 12 de novembre, del CTBG, el fet que una informació sol·licitada per qualsevol persona es trobi en publicitat activa, no eximeix les administracions de donar-hi una resposta concreta, en els terminis i les condicions indicats. Tampoc no es pot remetre de manera genèrica al portal o la pàgina web de la institució; per satisfer el dret cal indicar de manera expressa el vincle o *link* que ofereix la informació, i dins d'aquest, els epígrafs, capítols, dades i informacions exactes que es refereixen a allò que se sol·licita.

3.2. Els marges del dret: límits i causes d'admissió de les sol·licituds d'informació

Aquest nou dret s'ha formulat en un sentit ampli. No és només un dret nou, gairebé d'arrel fonamental, apuntalat per la tasca dels consells de transparència, que, com recorda O. MIR (2017), van materialitzant un dret purament nominal per convertir-lo en efectiu, sinó que, en vista de les resolucions judicials recents (entre 2015 i 2018), també la jurisdicció contenciosa administrativa està fent una lectura a favor d'aquest dret.

El dret d'accés està emmarcat per tres nocions que en delimiten l'abast: els «límits» que explicita l'article 14 de la llei estatal mateixa; les anomenades «causes d'inadmissió» que esmenta l'article 18 i, qüestió rellevant pel que fa a l'ocupació pública, la «protecció de dades de caràcter personal» que estableix l'article 15. Aquesta darrera la desenvoluparem més endavant. Pel que fa als límits i els motius d'inadmissió, són conceptes diferents. *Límit* és la restricció per motius substantius

enfront d'un dret genèric com és l'accés a la informació. És a dir, un conjunt de matèries, d'àmbits concrets i substantius de l'activitat administrativa davant dels quals el dret cedeix. Al contrari que aquesta concepció abstracta, les *causes d'inadmissió* fan referència a manifestacions concretes d'aquest dret, a sol·licituds susceptibles de ser enquadrades en algunes de les situacions d'ordre formal enumerades. Malgrat les diferències, i atesa la naturalesa divulgativa d'una publicació d'aquestes característiques, totes dues es tracten de manera conjunta.

Són, per cert, les dues categories que les administracions públiques comencen a esgrimir enfront del dret a saber en matèria de funció pública, i són les que comencen a generar un corpus rellevant de doctrina de les autoritats independents, estatal i autonòmiques, en forma de criteris i resolucions.

I del Tribunal Suprem (TS), també. Paga la pena esmentar una sentència recent d'aquest òrgan jurisdiccional, la número 1547/2017, dictada el 16 d'octubre (Rec. 75/2017), precedida per un acte, el de 23 de març del mateix any, que reconeixia l'interès cassacional a l'hora de concretar els requisits per a l'aplicació de les causes d'inadmissió. Per al TS, la possibilitat de limitar aquest dret enfront de peticions concretes no constitueix una potestat discrecional de les administracions. Més aviat, com recull el FJ 6è:

La formulació àmplia en el reconeixement i en la regulació legal del dret d'accés a la informació obliga a interpretar de manera estricta, si no restrictiva, tant les limitacions a aquest dret que preveu l'article 14.1 de la Llei 19/2013 com les causes d'inadmissió de sol·licituds d'informació que enumera l'article 18.1, sense que es puguin acceptar limitacions que suposin un menyscapte injustificat i desproporcionat del dret d'accés a la informació.

Així mateix, la potestat de limitar el dret d'accés a la informació no constitueix una potestat discrecional de l'Administració o de l'entitat a la qual se sol·licita informació, ja que és un dret reconegut de manera àmplia i que només pot ser limitat en els casos i en els termes que preveu la llei.

3.2.1. Límits i causes d'inadmissió: la seva aplicació

Analitzant la jurisprudència recent, segons J. M. BANDRÉS (2017, p. 19):

La directriu més rellevant que s'infereix de la doctrina del Tribunal Suprem es pot formular en els termes següents: l'Administració ha de justificar de manera motivada l'aplicació dels límits del dret d'accés a la informació, la qual cosa exigeix una *motivació reforçada* perquè es tracta d'una restricció d'un dret fonamental, i necessàriament, la restricció a l'accés que s'imposi ha de ser proporcionada a l'objecte i la finalitat de la protecció de béns jurídics de rellevància constitucional.

La doctrina també avança en aquesta línia respecte de les causes d'inadmissió. Així, per a C. BARRERO (2017) ens trobem davant de «conceptes jurídics indeter-

minats», amb tot el que això implica: una presència clara i fundada, sense aplicacions extensives ni analògiques, cosa que prohibeix de manera expressa alguna legislació autonòmica, com la de Catalunya (article 20.3); i també la necessitat d'integrar la seva concurrència amb elements contextuals, en el que suposa un judici de valor explícit per al cas concret (ARAGUÀS, 2017, p. 23).

Tot plegat tenint en compte els requisits que imposa la LTBG mateixa. En els termes de l'article 14.2, l'aplicació dels límits ha de ser justificada i proporcionada, ha de tenir en compte les circumstàncies del cas concret i analitza l'eventual afecció d'un interès públic privat o superior que finalment mení a concedir l'accés a la informació sol·licitada. Més endavant, s'aprofundeix en aquesta noció de «ponderació». Arribats a aquest punt, interessa deixar constància que la motivació, la justificació, no opera només amb la invocació de possibles limitacions, sinó que l'article 18.1 LTBG també hi exigeix «resolució motivada» quan es pretengui denegar sol·licituds concretes invocant les causes d'inadmissió. Igualment és convenient tenir present que limitacions o inadmissions no són la solució preferida pel legislador. Així doncs, en relació amb les limitacions, encara hi ha una darrera opció, que reflecteix la voluntat de satisfer el coneixement públic: tot i l'aplicació d'alguna de les limitacions que preveu l'article 14, hi ha la possibilitat que aquesta limitació no concorri en la totalitat de la informació, i que pugui atorgar-se l'«accés parcial» que regula l'article 16. En aquest cas, s'ometria la informació afectada pel límit i es facilitaria l'accés a la resta de la informació, llevat que de l'aplicació de l'accés parcial resultés una informació distorsionada o mancada de sentit. En tot cas, el sol·licitant hauria de ser informat sobre quina part de la informació ha estat omesa.

En definitiva, a l'hora d'aplicar límits o supòsits d'inadmissió, les pautes han de ser les següents:

a) Una motivació reforçada: que s'ajusti al cas, que sigui expressa i detallada, i que exposi les dades contextuals que la justifiquen (articles 14.2 i 18.1 LTBG). Cal tenir en compte, a més, que a Catalunya, i d'una manera expressa, s'indica que l'Administració no disposa de potestat discrecional per a la seva aplicació (article 20.3 LCT).

b) Proporcionada: una anàlisi sobre altres possibles opcions susceptibles de satisfer, almenys en part, el dret d'accés, com l'accés parcial –que la LCT anomena «accés restringit» (article 25)– o la «dissociació» o «conversió en anònimes», en el cas de dades personals, cosa que motivaria, novament, la seva aplicació (article 20 LTBG).

c) La referència al bé jurídic que es vol protegir i que justifica la limitació del dret per evitar el perjudici (article 14.1 LTBG).

d) L'aplicació dels límits, com recorda la doctrina del CTBG, és potestativa: el dret d'accés *pot* ser limitat (article 14.1 LTBG), és a dir, l'Administració pot, amb tot, atorgar-hi l'accés.

En vista d'aquests límits generals, és procedent analitzar la seva concurrència en alguns dels supòsits concrets que fan referència al camp de la funció pública. Per això són rellevants els criteris interpretatius del CTBG i la doctrina dels òrgans autonòmics, i també, en algun cas, quan no hi ha cap dels anteriors, és pertinent l'anàlisi doctrinal.

3.2.2. Límits (1). La prevenció, la investigació i la sanció dels il·lícits penals, administratius o disciplinaris

Per a B. CONTRERAS (2017, p. 114), el bé jurídic protegit pel supòsit que preveu l'article 14.1.e LTBG seria triple: *a)* garantir el bon fi de les accions i les mesures encaminades a evitar i investigar una conducta susceptible d'integrar un il·lícit penal, administratiu o disciplinari; *b)* assegurar el bon fi dels actes d'investigació que puguin ser ordenats al llarg de la fase d'instrucció; i, finalment, *c)* vetllar pel bon fi de les actuacions relacionades amb la sanció d'aquestes conductes i la seva efectivitat. En definitiva, la difusió de la informació no ha de posar en risc ni l'*evitació*, ni la *investigació/instrucció* amb vista a delimitar-ne la responsabilitat ni tampoc l'*execució* de la sanció.

En el terreny de la funció pública, la cosa que s'aproxima més al límit descrit en aquest apartat és la tramitació del procediment disciplinari o la investigació prèvia a l'inici d'aquesta tramitació. Pel que fa a la instrucció d'un expedient a un funcionari o una funcionària i també al «personal laboral», el títol VII l'EBEP, articles 93 a 98, estableix, amb caràcter bàsic, el seu règim jurídic: el règim general de la responsabilitat, la manera d'exercir la potestat disciplinària i la seva tramitació, i la tipologia de faltes i sancions. En aquesta matèria convé recordar el deure de confidencialitat (article 52) de tots els participants en la tramitació, en la fase instructora i en la sancionadora, per la qual cosa, davant de la sol·licitud concreta, s'ha de valorar fins a quin punt l'accés a la informació posa en risc actuacions d'instrucció o d'imposició de la sanció.

Amb relació a aquest punt, cal tenir en compte una actuació específica de notificació que preveu la disposició addicional primera del Reial decret 33/1986, de 10 de gener, pel qual s'aprova el Reglament de règim disciplinari dels funcionaris de l'Administració de l'Estat (RRD): quan s'incoa un expedient a personal funcionari que té la condició de delegat o delegada sindical o de personal, o càrrec electe d'àmbit provincial, autonòmic o estatal, en les organitzacions sindicals més representatives, cal notificar aquesta incoació a la secció sindical, junta de personal o sindicat corresponent, per tal que puguin ser escoltats durant la tramitació de l'expedient. En aquest cas, s'ha de conciliar el dret a l'audiència amb el coneixement dels fets imputats, tot i que seria recomanable aplicar el que disposa l'article 41.3 EBEP: els membres de la junta de personal –i per extensió, el personal de-

legat sindical– que accedeixin a la informació han de guardar sigil d'aquesta informació. En aquest cas, l'Administració ha d'indicar, de manera expressa, el caràcter reservat de la informació facilitada, fent constar també que cap document no «[...] pot ser utilitzat fora de l'estricta àmbit de l'Administració per a finalitats diferents dels que en van motivar el lliurament», que és, senzillament, conèixer l'abast de la responsabilitat disciplinària presumptament atribuïda al funcionari o funcionària i la possibilitat d'efectuar al·legacions.

Una altra qüestió susceptible de ser afectada per la limitació és la relacionada amb les informacions i les actuacions prèvies quan s'inicia un expedient disciplinari, cosa que l'article 55 LPAP titula «informació i actuacions prèvies», i que l'article 28 RRD denomina «informació reservada». La denominació mateixa de l'actuació administrativa en delimita el caràcter reservat –és a dir, *cautelós* o *discret* segons la RAE–, i és aquí, probablement, on aquest límit pot jugar més clarament, ja que es tracta justament de conèixer les circumstàncies del cas concret i la conveniència d'iniciar l'expedient o no, per a la qual cosa és imprescindible conèixer-ne, amb precisió, els fets i les persones responsables. Amb referència a això, en aquest punt no hi ha imputació de fets encara ni tampoc pròpiament un «procediment administratiu» com a tal (STS de 8 de juliol de 1983, RJ 1983, 4030), ni tan sols interessats. Però les actuacions sí que són «informació pública», de manera que, un cop conclusa aquesta fase, amb inici d'expedient disciplinari o sense, si se sol·licita l'accés a la informació, se n'ha de valorar l'afecció sobre la investigació i la sanció de la conducta objecte de retret administratiu.

En alguns casos, però, s'hi ha atorgat l'accés. Així, en la Resolució 159/2017, de 27 de juny, del CTBG, una secció sindical demana conèixer el contingut íntegre d'un procediment d'aquest tipus. Doncs bé, tenint en compte que es tractava d'un procediment ja conclòs, que l'havia sol·licitat una secció sindical del sindicat més representatiu i que es tractava d'una qüestió vinculada al paper dels sindicats –la possible comissió d'irregularitats en la gestió de fons públics i la circumstància al·legada d'evitar perjudicis retributius al personal empleat públic–, hi havia prou interès públic justificatiu de l'atorgament de la informació pública sol·licitada. Segons la Resolució 286/2017, de 12 de setembre, del CTBG, «[...] quan es demana informació que mereix retret públic, no cal el consentiment dels afectats ni l'existència d'una llei habilitant per a la cessió de dades personals», si bé, en el cas considerat, es tracta d'un alt càrrec, element que cal tenir present en la ponderació dels interessos en presència. També s'ha atorgat l'accés a la informació no ja en casos concrets, sinó per conèixer, per exemple, el nombre de personal funcionari sancionat en el període 2006-2016, amb indicació dels motius i la durada de la suspensió i el nombre de les informacions reservades practicades. En aquest cas, com que es tracta d'informació merament estadística, no hi concorre el límit de l'article 14.1.e (GAIP, Resolució 124/2017, de 25 d'abril).

3.2.3. Límits (2). Les funcions administratives de vigilància, inspecció i control

L'article 14.1.g LTBG limita l'accés a la informació en aquest tipus de casos. Probablement, el supòsit que es pot reconduir a aquest límit sigui el que fa referència a les actuacions de les forces i cossos de seguretat. Les autoritats autonòmiques independents han començat a pronunciar-s'hi, normalment en supòsits que afecten els cossos de la policia local. Així, en el cas de la Comunitat Valenciana, la Resolució 39/2017, de 20 d'abril, del CVT, sobre accés a comunicats interns de funcionament del servei, a més de no dubtar a qualificar-los com a «informació pública» i excloure'ls de la consideració d'elements auxiliars o de suport –una causa, a més, d'inadmissió–, hi concedeix l'accés si es dissocien o són anònimes, en tot cas, les dades personals de les ciutadanes i els ciutadans que hi consten. En el cas concret, l'accés havia estat sol·licitat per un funcionari del cos de policia local davant d'un problema laboral específic.

Una altra resolució d'interès és la Resolució 3/2017, de 18 de gener, en aquest cas del CATPD, sobre l'accés a una ordre del cos de policia local en la qual es regula la intervenció dels agents en accidents de trànsit. Doncs bé, en aquest cas també s'hi atorga l'accés i, el més important, s'estableix la manera d'actuar quan s'invoqui aquest límit: *a)* que per part de l'Administració s'identifiqui el risc real, el perjudici; i, *b)* que s'argumenti la relació de causalitat entre el perjudici i la divulgació de la informació. El que es rebutja són les meres invocacions als límits, que, en tot cas, han de ser contextuals i argumentades. No hi ha problema de limitació per accedir a la informació per a la GAIP (Resolució 381/2017, de 20 de novembre), respecte a una relació de denúncies per un motiu específic en determinades dates.

3.2.4. Límits (3). El secret professional i la propietat intel·lectual i industrial

La Resolució 79/2017, de 2 de novembre, del CVT fa referència a un supòsit de limitació d'accés a la informació en què l'Administració autonòmica ha invocat l'existència del límit de la propietat intel·lectual, en concret, una memòria o pla de treball presentat per un candidat a un lloc de lliure designació. Després de rebutjar que en aquest cas prevalgui el dret a la protecció de les dades personals del candidat seleccionat a un lloc de director de gestió sanitària, el CVT descarta, de manera contundent, que hi hagi cap risc individualitzable que el pugui perjudicar. Encara més:

No oblidem que la informació sol·licitada és una «memòria del lloc de treball», és a dir, el pla de treball que el candidat pretén dur a terme en cas de ser seleccionat, i que es tracta de la

memòria del candidat que va ser efectivament seleccionat i està exercint el càrrec, per la qual cosa no s'entén com l'accés a aquest document pugui afectar el dret que sobre la propietat intel·lectual d'aquest li correspon.

Ja que, en el cas:

[L']interès públic resulta obvi: es tracta –no ho oblidem– d'informació relativa a un lloc d'alta direcció cobert pel procediment de lliure designació.

I d'una manera contundent, conclou:

La selecció d'un lloc públic d'alta direcció és, sens dubte, una decisió que afecta la ciutadania i revesteix interès públic [...]. Però és que, a més, l'accés a la memòria [...] resulta rellevant no sols per a poder conèixer i avaluar com es va prendre la decisió de designar aquesta persona, sinó també per poder avaluar el posterior exercici del dit càrrec que implica un alt nivell de responsabilitat pública (no oblidem que es tracta d'una persona que ha subscrit un contracte laboral d'alta direcció amb l'Administració de la Generalitat).

Com es veurà més endavant, és el tipus de càrrecs i responsabilitats en què preval l'interès públic sobre el de la persona afectada.

Tampoc no és vàlid limitar l'accés a la informació pública invocant la protecció de la propietat intel·lectual en un supòsit de solucions numèriques a un problema pràctic en unes oposicions. Encara menys, recorda el CTBG (Resolució 42/2017, de 25 d'abril), quan els autors són personal empleat públic al servei d'alguna administració, les feines de les quals tampoc no gaudeixen de la protecció de la propietat intel·lectual, ja que els treballs realitzats no els pertanyen sota aquella condició (FJ 8è).

3.2.5. Límits (4). La garantia de la confidencialitat o el secret que es requereix en processos de presa de decisions

Segons alguns autors, com ara O. Roca (2017, p. 191 i 206), el bé protegit pel límit que preveu l'article 14.1.k LTBG és que les decisions que han d'adoptar els representants públics estiguin protegides de pressions indegudes, que puguin ser preses en llibertat i amb prou independència efectiva. Si és invocat en algun procés decisor en matèria d'ocupació pública (penseu en sessions de plens o assemblees representatives, juntes de govern, comissions informatives o similars), el que s'ha d'explicitar és fins a quin punt l'accés a la informació afecta els valors de l'ocupació pública, en les dues dimensions que es van tractar en el capítol primer, sigui en la neutralitat o la imparcialitat, o en l'eficàcia o els costos.

Tal com recorda el CTBG, les causes d'inadmissió han de ser interpretades de manera restrictiva, i la seva aplicació ha de ser, sempre, motivada. I, en aquest sentit, cita el que indica el preàmbul de la LTBG:

[...] Només quan l'acció dels responsables públics se sotmet a escrutini, quan els ciutadans poden conèixer com es prenen les decisions que els afecten, com es gestionen els fons públics o sota quins criteris actuen les nostres institucions podem parlar de l'inici d'un procés en què els poders públics comencen a respondre a una societat que és crítica, exigent i que demana participació dels poders públics.⁹

3.2.6. Causes d'inadmissió (1). Informació que tingui caràcter auxiliar o de suport com la que contenen notes, esborranys, opinions, resums, comunicacions i informes interns o entre òrgans o entitats administratives

Entre les diverses causes d'inadmissió, aquesta probablement és una de les més discutides per la doctrina. Segons C. BARRERO (2017), cal rebutjar una interpretació que, de bracet de la consideració conjunta de l'article 18.1.b LTBG i de l'article 70.4 LPAC, mena a la conclusió que tota la documentació que no forma part de l'«expedient» és necessàriament auxiliar o de suport. A tall d'exemple, els «informes interns» que no gaudeixen de la condició de preceptius però que s'incorporen a la motivació de l'Administració sí que haurien de ser coneguts. I aquesta postura coincideix amb la del CTBG, el CI 6/2015 del qual aclareix aquest supòsit. La sol·licitud *pot* ser admesa a tràmit quan hi concorrin, entre d'altres, algunes de les circumstàncies següents:

- Quan contingui opinions o valoracions personals de l'autor que no manifestin la posició d'un òrgan o entitat.
- Quan allò que se sol·licita sigui un text preliminar o un esborrany sense la consideració de final.
- Quan es tracti d'informació preparatòria de l'activitat de l'òrgan o entitat que rep la sol·licitud.
- Quan la sol·licitud faci referència a comunicacions internes que no constitueixin tràmits del procediment.
- Quan es tracti d'informes no preceptius i que no siguin incorporats com a motivació d'una decisió final.

9. El CTBG ha fet una tasca interessant en aquest terreny, sobretot pel que fa a les causes d'inadmissió, mitjançant l'aprovació no només d'informes, sinó de diversos criteris interpretatius basats en l'article 38 LTBG. Criteris que, en vista de l'esborrany de Reial decret pel qual s'aprova el Reglament de desenvolupament de la Llei 19/2013, de 9 de desembre, el termini de consulta pública del qual es va iniciar a l'abril de 2018, s'adopten en gran manera com a pautes reglamentàries, cosa que, en qualsevol cas, en reforça la pertinència.

El que és rellevant perquè operi aquesta causa, recorda el Consell, és el tipus d'informació. Si la informació té rellevància des de la perspectiva de la rendició de comptes, del coneixement de la presa de decisions públiques o de la seva aplicació, ha de ser facilitada. I aquest criteri és el que segueix, per exemple, la Resolució 491/2015, de 10 de març de 2016, en un supòsit de tramitació normativa en què es tractava de conèixer la «traçabilitat» del procés d'elaboració d'unes normes jurídiques del Ministeri d'Indústria, Energia i Turisme. El coneixement de la informació rellevant, que serveixi com a base per configurar la voluntat pública de l'òrgan, no té de cap manera la consideració d'auxiliar o de suport. En el supòsit, era important, per exemple, conèixer els assistents a reunions internes i amb terceres parts del Ministeri amb càrrecs públics de rellevància o de representants d'empreses privades, així com les dades, sense que operés, per exemple, el límit a la protecció de dades personals, cas en el qual es pot aplicar la dissociació. La sentència del Jutjat Central Contencios Administratiu núm. 7 de Madrid, de 7 de febrer de 2017, considera que la interpretació del Consell s'ajusta a dret, mentre que circumscriu la informació sol·licitada a la informació aportada per tercers en els procediments d'audiència celebrats en el procés d'elaboració de la norma, sense tenir en compte en aquest punt –matis rellevant– cap altre document indeterminat. En aquest punt, la sentència posterior de l'Audiència Nacional de 10 de juliol de 2017 (ROJ: SAN 3009/2017), que desestima el recurs del Ministeri d'Indústria contra la decisió del jutjat, estableix que «Quan fa referència a documents i informes emesos per terceres parts, es fa una petició d'ampli contingut inexacte que pot ser satisfeta de diverses formes» (FJ 3r).

Respecte a això, la sentència del Jutjat Central Contencios Administratiu núm. 12 de Madrid, núm. 61/2018, de 4 de maig, resulta il·lustrativa. En primer lloc, perquè defineix que:

[...] la transparència consisteix, justament, en la visibilitat del que hi ha i dels que estan darrere de les declaracions formalitzades de coneixement o de voluntat de les administracions i, singularment, en la possibilitat de conèixer la identitat de les persones que, integrades en la seva organització, o fins i tot des de fora, han pres part o han influït en la seva organització.

En el cas concret es tractava de conèixer la identitat del signant d'una nota tècnica, i el jutjat resol que es tracta de dades «merament identificatives», susceptibles, per tant, de ser conegudes per la ciutadania, i que això preval sobre la protecció de dades personals. Dret a conèixer l'informe i també qui el signa, per tant.

Tant la causa concreta d'inadmissió com la limitació d'identitat en el cas del personal funcionari signant converteixen aquest motiu en un dels més controvertits. L'article 46.2 del reglament de la Comunitat Valenciana estableix, fent un pas més, que els informes, tant preceptius com facultatius, emesos pels serveis ma-

teixos o per altres administracions públiques o privades, no poden tenir la consideració d'informació auxiliar o de suport, amb independència del paper que juguin en el procés decisor. Així, la Resolució 16/2018, de 15 de febrer, del CVT atorga el dret a conèixer l'informe d'una assessoria jurídica externa emès en una qüestió interpretativa de dret en una empresa pública.

3.2.7. Causes d'inadmissió (2). Informació per a la divulgació de la qual sigui necessària una acció prèvia de reelaboració

Referent a això, el CI 7/2015, de 12 de novembre de 2015, ofereix pautes interpretatives, i recorda que «reelaborar» és, segons la RAE, «tornar a elaborar alguna cosa». No ho és la mera agregació o suma de dades, atès que, si s'acceptés aquest plantejament, el dret d'accés a la informació es convertiria en un mer dret a la dada, que no és el que preveu l'article 12 LTBG. Tampoc no és reelaboració la necessitat de convertir en anònima o dissociar la informació. Alhora, cal no confondre el supòsit amb el que seria un cas d'«informació voluminosa», circumstància que justificaria, en tot cas, l'ampliació del termini per resoldre en un mes addicional, mitjançant resolució motivada, referida al cas concret i que s'ha de notificar prèviament al sol·licitant, tal com indica el CI 5/2015, de 14 d'octubre, i sense oblidar que el termini d'un mes per resoldre compta des que la sol·licitud té entrada al registre de l'òrgan competent per resoldre (Resolució 103/2016, de 28 de juny; en el mateix sentit, també la Resolució 249/2016, de 21 de febrer de 2017, ambdues del CTBG).

Aquesta causa d'inadmissió opera quan la informació sol·licitada:

— S'hagi d'elaborar de manera expressa per donar una resposta, fent ús de diverses fonts d'informació.

— Quan l'Administració no tingui prou mitjans tècnics per extreure i explotar la informació concreta.

— També constituïria reelaboració la impossibilitat de facilitar la informació en format reutilitzable, supòsit en què la informació seria facilitada en el format disponible.

A tall d'exemple, per al CATPD (Resolució 3/2016, de 28 de desembre), no constitueix reelaboració i, per tant, no en justifica la denegació, una sol·licitud que demana conèixer el nombre de professors que ocupen plaça en un centre públic, el nombre de professors que formen part de la borsa d'interins o, en fi, el nombre de substitucions realitzades per professors interins. En un altre ordre de coses, la legislació de transparència tampoc no reconeix res semblant a una mena de «dret a la confecció d'informes» per un òrgan públic a instància d'un particular (CTBG, Resolució 31/2017, de 26 d'abril, FJ 12è, amb cita de la sentència de l'Audiència Nacional de 24 de gener de 2017, Contenciós Administratiu).

3.2.8. Causes d'inadmissió (3). Sol·licituds d'informació adreçades a un òrgan que no tingui aquesta informació quan es desconeixi quin és l'òrgan competent

En aquest supòsit, és aplicable el que disposa l'article 19.1 LTBG, cas en el qual, sempre de manera diligent i dins del període d'un mes per resoldre, l'Administració que rep la petició l'ha de remetre a l'òrgan competent i ha d'informar d'aquest tràmit al sol·licitant. Si hi ha dubtes sobre els aspectes als quals afecta la informació, es pot demanar al sol·licitant, en el termini de deu dies, que concreti la informació que sol·licita; si un cop transcorregut el termini no hi ha hagut esmena, això tindria com a conseqüència que l'Administració hauria de dictar una resolució de desistiment.

En tot cas, cal tenir present la pauta de resposta que conté la Resolució 2/2016, de 20 de gener, del CTBG: no n'hi ha prou que l'Administració receptora de la sol·licitud es limiti a indicar que no disposa de la informació i que s'adreça a l'Administració que entén competent, sinó que ha de ser la que ha rebut la petició qui l'ha de reenviar a l'adequada, i informar-ne al peticionari.

3.2.9. Causes d'inadmissió (4). Sol·licituds d'informació que siguin manifestament repetitives o tinguin un caràcter abusiu

El CI 3/2016, de 14 de juliol, del CTBG, delimita aquests dos conceptes. En el primer cas, i tenint en compte que és necessari que en la sol·licitud concorrin tots dos elements, el caràcter *repetitiu* i *manifest*, s'incorre en la causa d'inadmissió quan, de forma patent, clara i evident:

— Coincideix amb d'altres de presentades anteriorment per la mateixa o les mateixes persones sol·licitants i hagin estat ja rebutjades i la resolució hagi adquirit fermesa, bé per límits d'accés, o bé per causa d'inadmissió.

— Coincideix amb d'altres de presentades per la mateixa o les mateixes persones sol·licitants i ja se'ls hagi ofert la informació demanada, sense que hagin canviat les dades, cosa que s'ha de justificar.

— La persona o les persones sol·licitants coneixen per endavant el sentit de l'eventual resolució perquè se'ls va comunicar en un altre procediment anterior.

— Coincideix amb d'altres d'adreçades al mateix òrgan en períodes de temps inferiors als terminis de tramitació.

— Es tracta de peticions de resposta impossible.

Com a cauteles necessàries per aplicar aquesta causa d'inadmissió, a més de la motivació necessària, el CTBG afegeix que, en el supòsit de diverses peticions el text de les quals sigui coincident, la concurrència de diverses persones sol·licitants no és de cap manera reiterativa pel fet que facin servir un text similar.

I si la petició és col·lectiva i algunes de les persones signants ja han efectuat amb anterioritat una sol·licitud reiterativa, la inadmissió s'aplicaria només a aquestes persones, no a la resta.

Per la seva banda, la consideració de la sol·licitud d'abusiva requereix que hi concorri algun dels elements següents: un abús en termes qualitatius, més enllà de la seva consideració quantitativa, fet que implica un supòsit d'exercici abusiu del dret, o que l'exercici del dret d'accés a la informació no es conjugui amb la finalitat de la llei de transparència. Així, la sol·licitud és abusiva quan:

— Incorre clarament en el supòsit de l'article 7.2 del Codi civil.

— En cas que sigui atesa, requereixi un tractament que obligui a paralitzar la resta de la gestió de l'organisme, en els termes que conté el criteri interpretatiu esmentat.

— Suposa un risc per drets de tercers o és contrària a les normes, els costums o la bona fe.

Es considera, però, que la sol·licitud està justificada amb les finalitats de la LTBG quan es basa en l'interès legítim del que defineix el seu preàmbul, és a dir: l'escrutini de l'acció dels responsables públics, l'adopció de decisions i els seus criteris, o la gestió dels fons públics. Però no està justificada quan no pot ser reconduïda a qualsevol de les finalitats indicades, havent ponderat el cas, quan pretén, d'una manera patent i manifesta, obtenir informació que no té la condició d'informació pública o quan té com a objecte o possible conseqüència la comissió d'un il·lícit civil, penal o administratiu.

3.3. L'accés a la informació sobre ocupació pública i la protecció de dades personals

En l'esquema de la LTBG, la protecció de dades personals que conté l'article 15 és, al costat dels límits de l'article 14 i les causes de denegació de l'article 18.1, el tercer paràmetre que cal tenir en compte per concretar l'abast del dret a la informació en matèria d'ocupació pública. I, d'acord amb l'activitat mateixa de les autoritats estatals i autonòmiques de garantia del dret, ha estat el més polèmic en forma de criteris interpretatius, informes i resolucions. En aquest terreny s'enfronten dos drets amb dos fonaments diferents: el democràtic –el control de l'activitat pública– i el dret individual de protecció de la intimitat que reconeix l'article 18.1 de la Constitució (GARRÓS, 2017).

Però no són drets antagònics, sinó complementaris (GARCIA MUÑOZ, 2017, p. 231). I aquesta convivència la facilita precisament la LTBG, que, en explicitar els límits de la informació pública sobre les dades personals, segons A. CERRILLO (2017, p. 134), ha posat les bases per a la convergència i la convivència de tots dos règims jurídics. Un, el dret a la protecció de dades, amb fonament en l'article 18.4

de la Constitució espanyola, configurat com un dret fonamental i autònom. L'altre, l'accés a la informació, un dret també amb fonament constitucional –article 105.b–, però el desenvolupament del qual és de mera configuració legal. Així doncs, la LTBG és la norma especial quan es tracta de determinar l'afecció sobre l'àmbit íntim d'una sol·licitud d'accés, també en matèria de funció pública. I la seva aplicació, transparència i protecció de dades requereixen, segons R. MARTÍNEZ (2014), un enfocament qualitatiu que fugi d'una mera aproximació «plana» al tema, que es limiti a fer prevaler, sense cap consideració addicional, de valors i contextual, la protecció de dades personals, de manera que buidi el dret.

Aquest epígraf desenvolupa aquesta convivència i aproximació qualitativa de braçet de les normes, la LTBG, però també la legislació de protecció de dades, la Llei orgànica 15/1999, de 13 de desembre, de protecció de dades de caràcter personal (LOPD) i el seu Reglament de desenvolupament, el Reial decret 1720/2007, de 21 de desembre. Cal tenir en compte en aquest punt l'impacte del Reglament General de Protecció de Dades (RGPD) –Reglament (UE) 2016/679, del Parlament Europeu i del Consell– que, d'acord amb l'article 99, és aplicable des del 25 de maig de 2018, tenint en compte els principis del dret comunitari: *primacia* i *efecte directe*.¹⁰

Justament l'RGPD, en el considerant 154, ha formulat expressament aquesta voluntat de conciliació entre protecció de dades personals i el principi d'accés del públic als documents oficials, de manera que, al costat d'una LOPD amb data de caducitat, les definicions s'han de fer amb la mirada posada en aquesta norma.¹¹

D'acord amb l'article 3.a LOPD, *dada personal* és qualsevol informació concernent a persones físiques identificades o identificables. El reglament de 2007 (article 5.1.f) delimita encara més el concepte atès que inclou en la noció d'informació qualsevol de tipus numèric, alfabètic, gràfic, fotogràfic, acústic o de qualsevol altre tipus. Per la seva banda, *persona identificable* és «qualsevol persona la identitat de la qual es pugui determinar, directament o indirectament, mitjançant qualsevol informació referida a la seva identitat física, fisiològica, psíquica, econòmica, cultural o social». Associant els dos conceptes, i actualitzant, dades personals i possibilitat d'identificació, el Reglament General de Protecció de Dades (RGPD) comunitari (article 4.1) defineix les «dades personals» com:

10. D'aquesta prevalença en l'aplicació de la norma comunitària dona compte el fet que hi hagi en tramitació un Projecte de Llei orgànica de protecció de dades de caràcter personal (121/000013; BOCG de 24 de novembre de 2017) la disposició addicional segona del qual estableix que «la publicitat activa i l'accés a la informació pública que regula el títol I de la Llei 19/2013, de 9 de desembre, de transparència, accés a la informació i bon govern, s'ha de sotmetre, quan la informació contingui dades de caràcter personal, al que disposen els articles 5.3 i 15 de la Llei 19/2013, el Reglament (UE) 2016/679) i aquesta llei orgànica».

11. L'RGPD ja ha estat objecte de nombroses recomanacions d'actuació i publicacions d'una qualitat notable. Entre les primeres, cal citar la circular de l'AEPD «El nuevo RGPD y su impacto sobre la actividad de las Administraciones Locales»; així com la guia AEPD (2018a) i també, més específica, la guia sectorial AEPD (2018b), publicacions que estan disponibles al web de l'AEPD. Una novetat destacable és la introducció de la figura del «delegat de protecció de dades», qüestió analitzada, entre altres temes, per Rafael JIMÉNEZ ASENSIO i Ascen MORO (2018) i també JIMÉNEZ ASENSIO (2018b).

[...] qualsevol informació sobre una persona física identificada o identificable [...]. S'ha de considerar persona física identificable qualsevol persona la identitat de la qual es pot determinar, directament o indirectament, en particular mitjançant un identificador, com per exemple un nom, un número d'identificació, dades de localització, un identificador en línia o un o diversos elements propis de la identitat física, fisiològica, genètica, psíquica, econòmica, cultural o social d'aquesta persona.

D'acord amb l'article 15 LTBG, es poden distingir tres tipus de dades personals, segons els diferents graus de protecció exigits: a) «dades personals especialment protegides» (article 15.1 LTBG), que, al seu torn, l'article 7 LOPD subdivideix, com es veurà, en dos nivells de protecció, però que l'RGPD engloba genèricament en la categoria de «dades especials»; b) les «dades personals no especialment protegides» de l'article 15.3 LTBG; i, finalment, c) les «dades merament identificatives» de l'article 15.2, relacionades amb l'organització, el funcionament o l'activitat pública de l'òrgan. Aquest esquema conceptual, la diferenciació en tres nivells en funció del tipus de dada, és el que cal utilitzar a l'hora de confrontar les sol·licituds d'accés amb la protecció de les dades personals de les empleades i els empleats públics.

Són dades qualitativament diferents i que obliguen a cauteles diferents en l'actuació de les administracions públiques. En aquest sentit, per a les dades especialment protegides de l'article 7.2 LOPD (les que fan referència a ideologia, afiliació sindical, religió i creences), l'accés únicament es concedeix mitjançant consentiment «exprés i per escrit» de l'afectat, llevat que l'afectat hagi fet públiques les dades de manera manifesta amb anterioritat a la sol·licitud. Per a la resta de dades, que entrarien també dins de la categoria d'especialment protegides, les de l'article 7.3 LOPD (que fan referència a l'origen racial, la salut o la vida sexual) compten amb més protecció, ja que s'exigeix el consentiment «exprés», o bé l'autorització per tractar les dades per una norma amb rang de llei. La qüestió del «consentiment», habitual en la gestió de dades personals, és una de les afectades per la norma comunitària. Així, aquest «s'ha de donar mitjançant un acte afirmatiu clar que reflecteixi una manifestació de voluntat lliure, específica, informada i inequívoca de l'interessat» (considerant 32 i article 4.11 RGPD). Pel que fa a les dades personals no especialment protegides –les «particularment sensibles» en la terminologia comunitària– l'actuació que procedeix és la «ponderació», és a dir, la valoració de dos interessos en presència: el del personal empleat públic i el de la ciutadania. Per a les dades «merament identificatives» no hi ha, en termes generals, cap caució (llevat dels dos casos que se esmenten més endavant).

Així doncs, en els casos de «dades sensibles», les administracions no han de fer cap ponderació o interpretació. En les dades relacionades amb ideologia, afiliació sindical, religió o creences, només es facilitaran si hi ha el consentiment exprés o per escrit. No obstant això, l'administració corresponent pot revelar aquest tipus de dades si l'afectat mateix les ha fet públiques amb anterioritat. Possibilitat que

no hi és per a les dades relacionades amb origen racial, salut o vida sexual, que també requereixen el consentiment exprés o l'autorització per tractar-les habilitada per una norma de rang legal. Finalment, pel que fa a les dades relacionades amb infraccions penals o administratives, el consentiment no és necessari si la infracció va derivar en algun tipus d'amonestació pública a l'infractor.

La LTBG afegeix (article 15.4) que, tanmateix, no és aplicable la limitació a l'accés derivada de la protecció de les dades personals si l'accés s'atorga «prèvia dissociació» de les dades, de manera que s'impedeixi la identificació de les persones afectades. Dissociació –o «conversió en anònimes», en els termes del reglament comunitari– és fer un tractament de dades personals de tal manera que ja no es puguin atribuir a una persona interessada sense utilitzar informació addicional, sempre que aquesta informació addicional figuri per separat i estigui subjecta a mesures tècniques i organitzatives destinades a garantir que les dades personals no s'atribueixin a una persona física identificada o identificable (article 4.5). L'aplicació material de la dissociació ha de tenir en compte el context, atès que en el cas d'organitzacions públiques petites, fins i tot amb aquesta cautela, és possible identificar la persona empleada pública concreta. En aquest cas, seria recomanable aplicar les limitacions en funció del tipus de dades i de les garanties previstes.

Pel que fa a les «dades merament identificatives» relacionades amb l'organització, el funcionament o l'activitat pública de l'òrgan o l'administració, el que n'ha possibilitat la delimitació han estat les resolucions i els criteris del CTBG. Així doncs, per al CI 4/2015, de 23 de juny, dictat conjuntament pel CTBG i l'Agència Estatal de Protecció de Dades (AEPD), entrarien en aquesta categoria les que es refereixen al nom, els cognoms, l'adreça (també el correu electrònic) i el telèfon.

Igualment, podria incorporar altres dades que identifiquen la posició de l'afectat dins de l'organització administrativa, com les relacionades amb la identificació del càrrec o lloc de treball, tal com ambdues institucions han posat ja de manifest en els seus dictàmens conjunts de 23 de març i 21 de maig de 2015.

Aquestes dades, juntament amb les que fan referència als tres tipus de càrrecs públics que es detallen quan es tracta la informació relacionada amb retribucions (titulars de càrrecs públics, personal eventual i personal funcionari de lliure designació) són les que tenen aquesta consideració.

Tanmateix, en aquesta categoria trobem dos tipus de dades, segons el CTBG i l'AEPD, que, si bé no gaudeixen de la consideració de dades especialment protegides, tampoc no són merament identificatives, de manera que és procedent la ponderació: el DNI i la signatura manuscrita. Pel que fa al DNI, s'entén que el coneixement d'aquesta dada no és rellevant per assolir l'objectiu de transparència de la llei. Pel que fa a la signatura manuscrita, cal ajustar-se a les circumstàncies del cas, i ponderar-lo tenint en compte les circumstàncies del cas concret i, en espe-

cial, si es tracta d'un càrrec públic o no, o bé, simplement, de personal empleat públic. En el primer cas, preval, en termes generals, la transparència; en el segon, la protecció de dades. Sigui com sigui, es considera com a bona pràctica la supressió de la totalitat de les signatures manuscrites del document publicat, sempre que se'n faci esment del fet de la signatura efectiva.

Finalment, hi ha cauteles complementàries que les administracions han de prendre en consideració, encara que es tracti de dades merament identificatives. Així doncs, hi ha la possibilitat que, d'acord amb l'article 15.2, calgui tenir en compte casos concrets de personal empleat públic en què sigui aconsellable la limitació, bé per tractar-se de col·lectius la difusió de dades dels quals, encara que siguin senzilles, pugui comportar algun tipus de complicació posterior (pensem en forces i cossos de seguretat o en professionals de serveis socials, per exemple), o bé que es tracti de personal empleat públic en situació particular de protecció especial (per violència de gènere, per exemple) i la difusió pugui afectar l'efectivitat d'aquesta protecció. En aquests casos específics, com recorda l'informe del CTBG de 27 d'octubre de 2015, les unitats responsables de la gestió de recursos humans han d'establir les mesures necessàries perquè tinguin un tractament especial, cosa que comporta la coordinació imprescindible entre els gestors de personal i els de transparència. Adicionalment, en aquests casos (article 19.3 LTBG), s'hauria de concedir un termini de 15 dies perquè les persones afectades puguin fer al·legacions.

3.3.1. La ponderació d'interessos en les sol·licituds d'accés a la informació sobre ocupació pública

La ponderació juga un paper rellevant a l'hora d'estimar l'accés o no a un tipus de dades de caràcter personal que estan emmarcades per dos límits: d'una banda, no són dades sensibles; de l'altra, tampoc no són dades merament identificatives. Cal tenir en compte que aquesta operació no és aplicable només en aquesta circumstància (article 15.3 LTBG), sinó també quan cal valorar l'existència de possibles limitacions en l'accés (article 14.2 LTBG). En tots dos supòsits cal «ponderar». Si bé, com recorda el CTBG en el seu CI 2/2015, de 24 de juny, l'ordre de ponderació opera des de l'article 15 al 14, amb la valoració dels elements que modulen la presa de decisions. És a dir, primer s'analitza la problemàtica de les dades de caràcter personal i posteriorment, els límits, tenint en compte, que també les solucions de caràcter intermedi són diferents: dissociació, en el cas de les dades personals (article 15.4 LTBG), enfront d'accés parcial en el cas de les limitacions (article 16 LTBG).

«Ponderar» com recorda C. CAMPOS (2016), amb cita de l'accepció de la RAE, és atribuir un pes a un element d'un conjunt per tal d'establir-ne la mitjana. És a

dir, arbitrar entre dos interessos contraposats per tal d'optar per un dels dos o intentar conciliar-los. Els interessos en presència són dos: l'interès públic (o privat superior), definit en termes generals, i un interès concret, específic, bé de la persona afectada, en el cas de les dades de caràcter personal, o bé de l'Administració, en funció de la matèria que se sol·liciti. Interès genèric enfront d'un interès concret, definit i avaluable. I aquí és on l'exposició de motius de la LTBG ha proporcionat eines. Així, quan fa referència al dret d'accés a la informació pública en relació amb els límits previstos, indica que aquests...

[...] s'han d'aplicar atenent un test de dany (l'interès que se salvaguarda amb el límit) i d'interès públic en la divulgació (que en el cas concret no prevalgui l'interès públic en la divulgació de la informació) i de manera proporcionada i limitada pel seu objecte i finalitat.

«Test del dany» i «test de l'interès públic» són els dos conceptes que han d'utilitzar els gestors de personal a l'hora d'analitzar les sol·licituds d'accés. I també el seu significat i l'abast han estat elaborats pels consells de transparència estatal i autonòmics.

El test del dany respon, en el cas de la protecció de dades, a preguntes del tipus: en què, com i de quina manera perjudica el personal empleat públic la difusió de les dades de caràcter personal en l'àmbit de la seva intimitat, entesa com un espai reservat respecte als tercers, dades, això sí, que no siguin merament identificatives. De manera específica (Cousido, 2016, p. 309), permet avaluar si la divulgació de la informació sol·licitada pot danyar o perjudicar el bé jurídic que es vol protegir amb l'excepció que estableix la llei. Els danys en relació amb les excepcions que autoritza l'article 14 LTBG per protegir interessos legítims, han de ser concrets i avaluables, i, per tant, argumentats i explícits.

Per la seva banda, el test de l'interès públic, d'acord amb el caràcter de regla general que té l'accés, fa referència a la mateixa finalitat que persegueix la legislació de transparència, i per això l'extensa citació de l'exposició de motius que fa el CTBG quan analitza aquesta qüestió. L'interès públic, diu el Consell en el seu informe conjunt amb l'AEPD de 23 de març de 2015, apareix definit en l'exposició de motius de la llei, que comença recordant que:

Només quan l'acció dels responsables públics se sotmet a escrutini, quan els ciutadans poden conèixer com es prenen les decisions que els afecten, com es gestionen els fons públics o sota quins criteris actuen les nostres institucions podem parlar de l'inici d'un procés en què els poders públics comencen a respondre a una societat que és crítica, exigent i que demana participació dels poders públics.

Aquest és l'interès públic que cal analitzar en cada cas: si l'accés a la informació contribueix a un coneixement millor dels criteris d'organització i funcionament

o de com s'assignen els recursos. Ponderant, tal com recorda la GAIP en la Resolució 357/2017, de 20 de novembre, la prevalença de l'interès públic en el cas dels alts càrrecs i del personal eventual de manera diferent de l'interès públic que pugui tenir en el cas del resta del personal, a l'hora de divulgar, per exemple, la informació retributiva. Aquesta és una regla clara sobre aquesta qüestió. En aquesta tipologia de personal empleat públic es pressuposa la prevalença de l'interès públic sobre l'interès personal, llevat de l'existència d'alguna situació particular que sigui mereixedora d'una protecció especial.

En el cas de l'ocupació pública, cal tenir-ne en compte les finalitats institucionals en fer la ponderació. És a dir, per dir-ho en termes de H. HECLÓ (2010, p. 137): «de dins a fora», sabent quina conducta s'espera raonablement del personal empleat públic i què pretén la institució funció pública. Qüestions com la neutralitat, la imparcialitat, l'equitat, però també l'eficàcia en la gestió de les despeses de personal o la diligència del personal empleat públic mateix en el servei a la ciutadania, són els valors que s'han de considerar per facilitar el coneixement públic. I cal calibrar, en el cas de sol·licituds concretes, com el seu atorgament possibilita la responsabilitat i la rendició de comptes dels poders públics i el coneixement de com decideixen en matèria de personal els seus responsables, la traçabilitat del procés decisor i l'escrutini dels responsables públics en la seva interacció amb altres agents amb interès. Així, en relació amb l'accés a la informació, alguns criteris valoratius específicament relacionats amb la funció pública són els que han de permetre saber si la divulgació de la informació pot tenir una incidència positiva en el funcionament organitzatiu i institucional, o, específicament, si desincentiva comportaments inadequats en àmbits com ara l'accés a l'ocupació o el favoritisme, i si pot contribuir a estimular una gestió millor dels recursos humans i pot fomentar la confiança pública en l'aparell administratiu.

3.4. Els problemes dels «règims especials d'accés» a la informació en matèria d'ocupació pública. Òrgans de representació de personal i regidors

La Llei 19/2013, de 9 de desembre, és d'aplicació general pel que fa a la regulació de l'accés a la informació pública. No obstant això, hi ha un parell de qüestions que s'han suscitat en relació amb la consideració que cal donar a la regulació que contenen algunes normes concretes, com ara l'EBEP o l'ET, en el cas del personal empleat públic, o en la Llei de bases de règim local (LBRL), pel que fa als regidors. Els dubtes deriven de l'abast d'allò que disposa la LTBG mateixa, en la disposició addicional primera, titulada «Regulacions especials del dret d'accés a la informació pública». En sentit similar, la LCT de Catalunya regula aquesta qüestió també en la seva disposició addicional primera. La LTBG indica el següent:

1. La normativa reguladora del procediment administratiu corresponent és l'aplicable a l'accés per part dels qui tinguin la condició d'interessats en un procediment administratiu en curs als documents que s'hi integrin.

2. Es regeixen per la seva normativa específica, i per aquesta Llei amb caràcter supletori, les matèries que tinguin previst un règim jurídic específic d'accés a la informació.

3. En aquest sentit, aquesta Llei és aplicable, en el que no preveuen les seves respectives normes reguladores, a l'accés a la informació ambiental i a la destinada a la reutilització.

En el supòsit de «persona interessada» en un procediment, ben poc es pot afegir, més enllà de la definició del concepte que fa l'article 4 LPAP, referida a expedients concrets en curs. Respecte d'això, cal tenir en compte la precisió que fa el CTBG en la Resolució 260/2017, de 16 de maig de 2018, quan, amb referència als processos selectius, estableix que les persones que no participen en aquests processos no tenen la condició d'interessades. Per als procediments acabats, la ciutadania sempre pot triar la via de l'accés a la informació que regula la LTBG.

El dubte sorgeix quant a la completesa d'aquesta normativa específica eventual que deixaria la LTBG amb un caràcter supletori. El CTBG mateix de seguida es va referir a aquesta qüestió, en el CI 8/2015, de 12 de novembre, per indicar que:

[...] només en el cas que una norma concreta estableixi un règim específic d'accés a la informació pública en una determinada matèria o àrea d'actuació administrativa es pot entendre que les normes de la LTAIBG no són d'aplicació directa i operen com a normes supletòries. [...] només quan la norma en qüestió contingui una regulació específica [...] es pot considerar la LTAIBG com a supletòria [...].

Requereix, per tant, que hi hagi una norma que prevegi una regulació pròpia de l'accés a la informació (la negreta és del document del CTBG).

Aquest criteri ha estat aplicat pel CTBG en diverses resolucions específiques relatives a qüestions relacionades amb l'ocupació pública. És el cas de la Resolució 9/2017, de 6 d'abril, que mereix ser reproduïda àmpliament (amb citació de l'anterior Resolució 305/2016) i que està relacionada amb una denegació de sol·licitud d'informació a l'Agència Tributària, perquè, al parer dels responsables, la condició de representants del personal empleat públic els feia objecte d'una regulació específica, i que indica que:

Aquest Consell de Transparència ha entès, reiteradament, que l'accés a la informació per a delegats de personal i juntes de personal que regula l'Estatut bàsic de l'empleat públic [...] no constitueix un règim d'accés específic a la informació en els termes indicats.

[...] Per tant, i d'acord amb el criteri esmentat anteriorment, si la norma en qüestió no conté una regulació específica de l'accés a la informació, per més que pugui regular exhaustivament

altres tràmits o aspectes del procediment, cal considerar la LTAIBG aplicable directament en tot allò relacionat amb aquest accés.

[...] Per tant, com que el dret d'accés a la informació pública és un dret constitucional amb un règim d'exercici específic sotmès a reserva de llei, queda al marge de la negociació entre l'Administració i els sindicats i, per tant, els seus acords no impedeixen que aquest dret s'exerceixi de manera autònoma i independent d'aquests, els efectes dels quals vinculen únicament les parts intervinents.

No donar la informació als representants sindicals d'acord amb els preceptes que imposa la LTAIBG suposaria fer-los de pitjor condició que si la informació la sol·licitessin ciutadans aliens a l'organització administrativa [...].

El criteri que no facilitar la informació a la representació del personal empleat públic argumentant la prevalença del canal que preveuen l'EBEP o l'ET els faria de pitjor dret es reitera en la Resolució 28/2017, de 18 d'abril, del CTBG. Per la seva banda, la 25/2017, d'11 d'abril, aplica aquest mateix raonament a representants del personal laboral:

Si bé es considera que el marc per a l'intercanvi d'informació en l'àmbit de les relacions laborals de l'Organisme és el que es deriva de l'Estatut dels treballadors, no és menys cert que el dret d'accés a la informació pública es reconeix a totes les persones segons l'article 12 LTAIBG, de manera que, encara que és desitjable que les peticions d'informació dels representants dels treballadors es canalitzin fent ús de les disposicions legals específicament establertes per a això, això no és argument per no donar resposta a una sol·licitud d'informació presentada d'acord amb el dret que reconeix la LTAIBG.

Justament a aquest àmbit, el del dret dels representants del personal empleat públic, unitaris o sindicals, a accedir a la informació pública per poder exercir les seves funcions, fins i tot col·lidint amb el dret a la protecció de dades personals, s'ha referit la Sala Social del Tribunal Suprem, en la seva sentència 111/2018, de 7 de febrer, en un litigi que enfrontava un sindicat dels més representatius amb el Ministeri d'Hisenda i Administracions Públiques. En aquest sentit, després de fer referència a la protecció de les dades personals com un dret fonamental, que no és il·limitat, ho relaciona amb les funcions de representació, defensa i control pròpies dels òrgans de representació dels treballadors i les treballadores (article 64 ET) i els delegats sindicals (article 10.3 Llei orgànica 10/85), que gaudeixen de protecció constitucional en els articles 7 i 28. Reconeix, així, que, perquè les organitzacions sindicals exerceixin aquestes funcions, és imprescindible l'accés a determinades dades dels treballadors i les treballadores, i, concretament, la identificació d'aquells que ocupen cadascun dels llocs que apareixen en la relació de llocs de treball. Ara bé, l'accés a aquesta informació és legítim i, per tant, ha de facilitar-se en el cas concret, que tracta de conèixer llocs ocupats, llocs

vacants i les seves circumstàncies, la formació, titulació i especialització, sense que es pugui limitar a les persones afiliades en concret. Per a la resta dels supòsits o òrgans representatius –el TS recorda la figura dels delegats de prevenció, amb citació de la STS/4a de 24 de febrer de 2016–, l'alt tribunal estableix dues prevencions amb vista a l'accés de la informació: el «principi de pertinència», que significa accedir a les dades personals dels treballadors necessaris per desenvolupar la comesa que tenen atribuïda i no a d'altres ni en qualsevol circumstància, ja que en aquest cas sí que hi caldria el consentiment exprés dels afectats; i l'aplicació a la informació facilitada, precisament per la seva condició de representants, del «deure de sigil» que preveuen els articles 65 ET i 41.3 EBEP, que els obliga a limitar l'ús de la informació a la finalitat per a la qual es considera legítima la cessió de les dades.

Pel que fa als càrrecs electes locals, el CATPD, en la Resolució 56/2016, de 13 de juliol, després de postular una «lectura integradora» del dret d'accés a la informació –aquí sí– que preveu l'article 77 LBRL i en diversos preceptes del Reglament d'organització, funcionament i règim jurídic de les entitats locals (ROF; Reial decret 2568/1986, de 28 de novembre), que tenen una connexió constitucional directa, l'article 23.2 de la Constitució, reconeix que el regidor pot, així mateix, optar per la via del dret d'accés que preveu la LTBG. Ara bé, amb una elecció vinculant per a actes posteriors, s'entén que referits a aquesta petició en concret, i per això (FJ 4t de la resolució):

[...] una vegada que el càrrec representatiu local en qüestió ha optat per un dels blocs normatius referits que permeten el seu accés a la informació que consta en la seva Corporació, aquesta elecció vincula l'òrgan de govern, el qual, en conseqüència, ha d'aplicar en la seva integritat aquest grup normatiu, sense que quedi a la seva disposició recórrer de cap manera, al seu criteri, al sistema de límits o al règim de garanties propis del bloc normatiu que el sol·licitant va declinar seguir.

Per a la GAIP, és d'aplicació preferent el dret material que deriva de la legislació de règim local, especialment si és més favorable (GAIP, Resolució 32/2018, de 23 de febrer). Però, en qualsevol cas, el dret d'accés a la informació dels electes locals és un dret «reforçat» per les lleis de transparència, i aquesta legislació no substitueix el dret local, sinó que se suma al catàleg de garanties de què disposen per exercir la seva tasca (GAIP, Resolució 59/2017, de 22 de febrer).

Finalment, per al CVT, Resolució 39/2017, de 20 d'abril, en el cas dels cossos de policia local, l'obligació que el personal funcionari d'aquest cos hagi de recórrer a l'anomenat «conducte reglamentari» per formular les seves peticions (en aquest cas, l'accés als comunicats del servei) no constitueix «normativa específica d'accés». Així doncs, es pot acollir perfectament al dret d'accés a la informació pública que preveu la LTBG, encara que es tracti de qüestions relacionades amb

el servei, això sí, amb les cauteles necessàries si hi estan afectades dades personals de tercers.

En tot cas, cal tenir present que les limitacions d'accés a la informació pública en tot el que afecti la protecció de dades personals opera també en el supòsit del tractament posterior de les dades. Com recorda R. MARTÍNEZ (2014, p. 256), la finalitat en virtut de la qual s'hi va accedir és, doncs, rellevant.

3.5. Dimensions concretes de la informació sobre ocupació pública

Un cop coneguts els límits i, sobretot, la relació entre l'accés a la informació i les dades personals del personal empleat públic, és quan pot calibrar la importància de la tasca dels òrgans de transparència en la conciliació de tots dos drets a l'hora d'afrontar les diverses dimensions de la gestió pública de recursos humans: retribucions, accés i provisió, compatibilitats o alts càrrecs són alguns dels epígrafs que es tracten tot seguit.

3.5.1. Retribucions i instruments d'ordenació de l'ocupació pública (RLT, catàlegs, plantilles)

En matèria de retribucions, es disposa de dues orientacions doctrinals importants del CTBG: el Criteri interpretatiu 1/2015, de 24 de juny, i l'Informe de 23 de març del mateix any, tots dos emesos conjuntament amb l'AEPD. Aborden els tres aspectes següents: el tipus d'informació que cal facilitar en l'accés a la relació de llocs de treball, l'abast de la informació retributiva i una qüestió recurrent, la relacionada amb el complement de productivitat.

Per al CTBG, i amb caràcter general, la informació que fa referència a la RLT, catàleg, plantilla orgànica o similar, amb identificació del personal empleat públic o sense, té la consideració de dades merament identificatives. És a dir, l'organisme públic pot optar perfectament per facilitar la informació dels llocs amb el nom de les persones que els ocupen, atès que es tracta d'informació relacionada amb l'organització i el funcionament de l'Administració. Hi ha, però, dues excepcions que ha de valorar: l'eventual afecció en algun dels límits de l'article 14 de la llei estatal que s'han tractat o, més específicament –i en això cal afinar més, *temperar* l'accés, utilitzant el terme que empra el CTBG–, el supòsit que la persona es trobi en alguna situació de protecció especial, o bé que es tracti d'algun col·lectiu en què sigui convenient l'omissió del nom, com, per exemple –element que cal considerar–, cossos i forces de seguretat o personal adscrit a serveis socials, sempre de manera motivada i justificada tenint en compte les circumstàncies concretes. En la Re-

solució 246/2017, de 22 d'agost, enfront d'una resolució denegatòria de l'accés per part de l'Agència Tributària, del CTBG s'indica que (FJ 11è):

Les dades de nom, cognom i càrrec ocupat són, sens dubte, dades merament identificatives relacionades amb l'organització, el funcionament o l'activitat pública de l'òrgan, per la qual cosa ha de prevaler el dret d'accés davant de la protecció de dades personals. Aquesta relació, segons el parer d'aquest Consell de Transparència, no interfereix en la lluita contra el frau ni posa en perill béns o drets més dignes de protecció.

Per a la GAIP, la divulgació de la informació sobre règims de dedicació o complements i nivells retributius que conté la RLT no és cap problema pel que fa a l'accés (GAIP, Resolució 367/2017, de 20 de novembre). Resulta interessant el plantejament d'aquest organisme davant del supòsit, molt habitual, que una entitat local simplement no disposi d'aquest instrument, d'altra banda obligatori i objecte de publicitat activa. En aquest cas, tenint en compte, a més, que la informació l'havia sol·licitat un sindicat –i això suposa un dret d'accés reforçat–, la determinació ha estat atorgar un termini de sis mesos per facilitar la informació, ja que l'incompliment d'elaboració de la RLT impedeix l'accés a aquesta informació, tan rellevant per al control de l'actuació pública, i és, per tant, un perjudici clar i directe (GAIP, Resolució 405/2017, de 19 de desembre).

Pel que fa a l'accés a la informació en matèria retributiva el Consell ha determinat diverses regles per facilitar la informació, seguides pels òrgans autonòmics:

— «Amb caràcter general, quan l'empleat públic ocupa un lloc d'especial confiança, un lloc d'alt nivell en la jerarquia de l'òrgan, organisme o entitat o un lloc que es proveeixi mitjançant un procediment basat en la discrecionalitat, ha d'entendre que prima l'interès públic sobre els drets a la intimitat o la protecció de dades de caràcter personal» (CI 1/2015). La GAIP, a la pràctica (Informe de 23 de març de 2015), diferencia entre quatre grups de personal empleat públic: el primer, els òrgans directius, que inclou els subdirectors generals, que són llocs de lliure designació en l'AGE i en les comunitats autònomes que preveuen aquesta figura; el segon, el personal eventual de l'article 12 EBEP; el tercer, el personal de lliure designació de l'article 80 EBEP; en aquests tres preval l'interès públic, llevat que es trobi en algun supòsit específic de protecció especial. I a diferència dels anteriors, la resta del personal empleat públic, la difusió d'informació retributiva sobre el qual, segons el CTBG, «[...] resultarà, amb caràcter general, d'escassa rellevància, per a l'assoliment dels objectius que justifiquen el dret d'accés a la informació pública, de manera que hauria de considerar-se que l'objectiu de transparència és insuficient per limitar el dret d'aquests empleats públics a la protecció de les seves dades personals» (Informe CTBG-AEPD de 23 de març de 2015).

— En qualsevol cas, la informació sobre les retribucions s'ha de facilitar en còmput anual i en termes íntegres, sense incloure-hi les deduccions i sense desglos-

sament de conceptes retributius. «La raó és que el coneixement d'aquestes dades pot permetre l'accés a dades de caràcter personal especialment protegides [...]. Si la sol·licitud d'informació requereix de manera expressa el desglossament de les retribucions o el seu import líquid s'hi han d'aplicar les normes del precepte de la LOPD esmentat», és a dir, consentiment exprés.

— Més controvertida ha resultat la difusió de la informació relativa al complement de productivitat. Com que –en principi– el rendiment és una dimensió que només es pot constatar a posteriori, que la seva percepció no té caràcter permanent o conjuntural, la informació, si es facilita i sempre que no inclogui la identificació dels perceptors, és a dir, que no es tracti d'alguns dels tres grups de responsabilitat especial a què s'ha fet referència, «[...] amb caràcter general s'ha de facilitar la quantia global corresponent a l'òrgan, centre o organisme de què es tracti; quan inclogui la identificació de tots o algun dels seus perceptors, s'ha de fer la ponderació d'interessos i drets que preveu l'article 15.3 de la LTAIBG i resolde d'acord amb els criteris que exposen els esmentats apartats». La Resolució 279/2016, de 16 de setembre, del CTBG, detalla una mica més aquest aspecte. Així, per als llocs d'alt nivell, confiança o coberts mitjançant procediments basats en la discrecionalitat, preval l'interès públic sobre el dret a la intimitat o la protecció de dades personals. Per a la resta del personal empleat públic, i amb la finalitat de no facilitar la identificació posterior «i a fi de trobar un equilibri», el CTBG recomana difondre la denominació genèrica dels llocs de treball, és a dir, per exemple, per llocs tipus, denominacions estàndard o, si escau, per nivells, «però en cap cas la identificació concreta del lloc ni la identificació concreta dels perceptors» i, en tot cas, la quantia global anual. Amb tot, aquesta pràctica, pel que fa als tres grups de l'àmbit directiu o de confiança, l'ha matisada la sentència de l'Audiència Nacional de 5 de febrer de 2018 (Rec. 0000001/2018), que ratifica en part la sentència prèvia del Jutjat Central Contenciós Administratiu núm. 4, núm. 93/2017, de 17 de juliol, i obliga, però, al fet que les persones afectades puguin fer al·legacions. Per tant, la pauta pel que fa a la productivitat en relació amb aquests grups continua sent la possibilitat de facilitar la informació incloent-hi les dades personals, però, abans, se'ls ha d'atorgar un termini de quinze dies perquè al·leguin davant de l'entitat alguna circumstància que enervi aquesta pauta general.

En qualsevol cas, en relació amb les retribucions en l'àmbit públic, hi ha una certa temptació subjacent a reservar la informació, a fer prevaler interessos privats, en una pauta que, almenys pel que fa als càrrecs de responsabilitat, s'hauria de modificar. En paraules del Jutjat Central Contenciós Administratiu, en el FJ 5è de la sentència a la qual s'ha fet referència, adoptant els arguments del CTBG:

No pot compartir aquesta part l'afirmació que cal parlar de veritat amb pudor de les condicions econòmiques dels nostres servidors públics; no ser anglosaxons no té cap rellevància pel que fa a la rendició de comptes i de l'opacitat. És precisament el coneixement de les condicions

econòmiques dels empleats públics el que garantiria que el debat sobre aquesta qüestió que eventualment es produís fos informat, seriós i, per tant, legítimat per dades objectives.

En tot cas, amb referència a la productivitat del personal funcionari no directiu o que no ocupi càrrecs de responsabilitat, el CATPD (Resolució 36/2016, d'1 de juny) entén que sí que és aplicable el que disposa l'article 15.4 LTBG, és a dir, la ponderació entre l'interès públic i la protecció de dades de caràcter personal, i es pronuncia per la divulgació de les dades prèvia dissociació, per tal d'evitar la identificació de les persones afectades.

Però ha estat la GAIP qui, a partir de casos concrets, ha completat les pautes sobre la divulgació d'informació retributiva, en haver d'abordar una petició tan concreta com és l'accés a les «nòmines» del personal empleat públic. En la Resolució 357/2017, de 20 de novembre, la GAIP indica que sobre la informació que fa referència als complements retributius «associats als llocs de treball» no hi ha cap restricció, cosa en la qual coincideix amb el CTBG. No obstant això, les nòmines contenen un altre tipus d'informació (DNI, dades d'afiliació a la Seguretat Social, retencions a compte de l'IRPF) susceptible d'incloure dades protegides especialment. Així doncs, analitzant els diferents conceptes retributius, en aquesta important resolució es conclou el següent:

— Sou base: és un element vinculat al grup i la categoria, associat al lloc que s'exerceix, per la qual cosa no suposa cap problema.

— Triennis: és un element salarial no vinculat al lloc, susceptible d'aportar informació del perfil personal i, per això, innecessari i no susceptible de ser facilitat, llevat de la quantia genèrica per grups.

— Gratificacions per serveis extraordinaris: és una informació que, associada a la persona, pot oferir un perfil personal que mereixi la protecció de dades. Ara bé, com recorda la GAIP, «[...] el control de l'ús que l'Administració pugui fer d'aquest element retributiu és *rellevant per a la finalitat de la transparència*, ja que permet *avaluar i formar-se una opinió crítica de la gestió de recursos humans* duta a terme per un ajuntament pel que fa a l'organització i distribució de recursos humans, planificació de tasques, condicions de sobrecàrrega i que fins i tot permet detectar corrupteles en el cas que la gratificació per hores extraordinàries s'utilitzi com a complement salarial encobert o per afavorir econòmicament un personal determinat». En aquest cas, i amb caràcter general, la informació s'ha de facilitar degudament convertida en anònima, sense perjudici que, davant de supòsits concrets d'irregularitats, i amb la ponderació prèvia, pugui fer referència a persones empleades públiques en concret.

— Complement de productivitat: com ja s'ha vist, aquest concepte retributiu no és fix ni periòdic, i si, per una banda, pel fet d'estar associat a la concurrència de determinats factors (actitud, iniciativa, implicació, aptituds, compromís) és susceptible d'oferir un perfil personal del empleat públic, per la qual cosa és imprescindible

ble fer la ponderació del cas concret, per l'altra, es basa en aspectes de discrecionalitat (l'atorga l'alcalde), i això fa que en sigui el control, atesa la finalitat de la transparència. Amb tot, a Catalunya (article 172.3 del Decret 214/1990) se'n preveu el coneixement públic per part de tot el personal funcionari de l'ajuntament i als representants sindicals. Més enllà del Reglament de Catalunya esmentat, l'article 5.4 del Reial decret 861/1986, de 25 d'abril, sobre règim de retribucions dels funcionaris d'Administració local, fa la mateixa previsió per a tot el *personal funcionari local*. La qüestió del règim jurídic de la transparència sobre la productivitat no deixa de resultar interessant, tenint en compte la postura, al meu parer excessivament restrictiva, de l'AEPD. En efecte, el conegut Informe 178/2014 (que cita d'altres d'anteriors, com el de 7 d'abril de 2010) de l'AEPD conclouia que, després de l'entrada en vigor de l'EBEP, amb la derogació consegüent de l'article 23.3.c LMRFP, l'accés a la informació per part dels representants sindicals seria més limitat. Ja s'ha vist que no ha estat així pel que fa al personal funcionari de l'administració local, sinó, en tot cas, respecte de l'estatal, i per a l'autonòmic i l'universitari cal veure les eventuais lleis autonòmiques. Amb tot, aquesta interpretació és, com a mínim, controvertida, atès que, si bé l'article 23 és un dels que cita expressament la disposició derogatòria única de l'EBEP, la disposició final quarta preveu l'aplicació del nou sistema retributiu que estableix el capítol III del títol III a l'entrada en vigor de les noves lleis de funció pública, la qual cosa, en el cas de l'AGE, no ha tingut lloc encara, de manera que la seva nòmina continua integrada, a dia d'avui, pels conceptes clàssics, en denominació i condicions de meritació. Sigui com sigui, aquest plantejament limitador –respecte del personal funcionari de l'AGE, cal insistir-hi– ha estat validat pel TSJ de Galícia en la sentència 68/2012, de 25 de gener.

Altres qüestions incidentals relacionades amb la «informació retributiva» han estat, per exemple, la divulgació de la informació que conté l'anomenat «model 190» sobre retencions de l'IRPF, l'accés a la qual ha estat denegat perquè s'ha estimat que conté dades personals que van més enllà de les merament salarials (NIF, cònjuge, situació familiar, discapacitats, pensions compensatòries, etc.) (GAIP, Resolució 285/2016, de 23 de novembre), o el cas dels costos associats a un contracte de serveis d'un assessor jurídic extern, l'accés al qual sí que ha estat atorgat (GAIP, Resolució 221/16, de 23 de desembre).

3.5.2. Accés i provisió

La problemàtica relacionada amb les oposicions i els concursos en procediments d'accés a l'ocupació pública, i també en processos de provisió de llocs, és, sens dubte, un dels àmbits en què la tasca interpretativa dels òrgans autonòmics i del CTBG està resultant més aclaridora a favor de l'accés a la informació, cosa que resulta lògica si es té en compte el dret constitucional a cobrir aquests llocs en

condicions d'igualtat, com també la rellevància política de poder disposar d'una manera efectiva d'un sistema de mèrit. Ara bé, cal tenir present que es tracta d'un dret a accedir a la informació que estigui en poder d'un organisme públic en el moment en què se'n fa la sol·licitud, però no a informació de caràcter merament administratiu sobre l'estat d'una convocatòria (CTBG, Resolució 101/2017, de 30 de juny), que es poden atendre per vies i canals diferents dels que preveu la legislació de transparència. Les qüestions controvertides, i que, probablement, junt amb el canvi d'orientació doctrinal de la jurisprudència administrativa respecte de la discrecionalitat tècnica anuncien un canvi sensible, com es detalla en el capítol següent, té a veure amb les garanties i la transparència en l'execució dels processos selectius mateixos.

En aquest sentit, resulta imprescindible la Resolució 381/2015, de 13 de gener de 2016, del CTBG, s'oposa l'accés a la informació d'una convocatòria que incloïa l'execució d'entrevistes i tests, basant-se en motius de limitació (garantia de la confidencialitat, article 14.1.k) i denegació per causes d'inadmissió (perquè es tracta d'informació auxiliar o de suport, la gestionada pels entrevistadors). Respecte a això, estableix (FJ 2n) que:

[...] la documentació que ha estat generada pels entrevistadors i basant-se en la qual, cal recordar, el Tribunal va adoptar la seva decisió és determinant en el procediment. És a dir, els entrevistadors manifesten una posició o opinió professional [...] i aquesta té una incidència directa en el resultat del procés. És per això que els fonaments de la decisió d'apartar un concursant opositor d'una prova d'avaluació pública de coneixements basada, entre d'altres, en una entrevista personal, en un test d'avaluació i en un altre de personalitat no es pot qualificar com a auxiliar o de suport [...].

Pel que fa a la confidencialitat, analitza que es tracta d'un sistema que protegeix les dades personals dels participants enfront d'una possible ingerència dels altres, però que «[...] per a la resta d'informació no es pot predicar aquesta confidencialitat, sobretot si és l'interessat mateix titular de les dades el qui sol·licita la informació» (FJ 4t). Així doncs:

Accedir a la informació sobre les causes per declarar Apte o No Apte un concursant a places públiques no suposa una ingerència en el judici del Tribunal Qualificador, judici que, recordem-ho, s'ha de basar en el mèrit i la capacitat que acreditin els participants en el desenvolupament del procés. Tal com esmenta la mateixa Llei de Transparència en el seu preàmbul, és precisament la importància del coneixement de com s'adopten les decisions públiques o els criteris que presideixen l'actuació dels organismes públics, cosa que està en l'esperit i raó de ser de la norma.

Aquest posicionament del CTBG ha estat validat posteriorment per la sentència del Jutjat Central Contenciós Administratiu núm. 159/2016, de 28 de novembre,

que rebutja d'una manera expressa que la informació que recullen les entrevistes es pugui considerar, de cap manera, «auxiliar o de suport», atès que es tracta d'una informació que, si bé no està incorporada a la resolució del Tribunal, «[...] l'ha condicionat de manera decisiva, per la qual cosa des d'una perspectiva objectiva, tenint en compte el seu contingut, es tracta d'una informació rellevant [...]». La sentència de l'Audiència Nacional de 24 d'abril de 2017 (Rec. 10/2017) ha desestimat el recurs interposat contra el jutjat, i ha ratificat així la validesa de la doctrina.

I, òbviament, si el dret a accedir a informació sobre entrevistes i tests és reconegut, amb més motiu ho és quan la informació reclamada fa referència a les plantilles de respostes en exàmens tipus test de coneixements o sobre qüestions pràctiques, atès que en aquests exàmens «[...] si un persona no resulta identificable en la documentació de què es tracti, senzillament no hi ha cap dada personal per protegir» (CATPD Resolució 113/2017, de 8 d'agost). En la mateixa línia de transparència de processos selectius, el CTBG estatal, en el FJ 5è de la seva Resolució 42/2017, de 25 d'abril, considera (amb citació de l'anterior Resolució 4/2017) que:

[...] per a una valoració adequada per part del Tribunal Qualificador, al nostre parer, caldria la identificació dels elements mínims que ha de tenir la resposta per tal de valorar-la com a adequada. [...] En el cas que es confirmés que no hi ha aquesta identificació prèvia dels elements mínims que ha de contenir la resposta al cas pràctic que es planteja o, fins i tot, de les possibles solucions, aquest Consell de Transparència entén que, si bé no hi hauria informació pública a la qual accedir i, per tant, la sol·licitud no tindria objecte, aquest fet ha de ser assenyalat i conegut de manera expressa.

Pel que fa a la informació sobre borses de treball, el CTBG també l'ha qualificat com a «informació pública», de manera que, davant d'una sol·licitud d'informació, cal facilitar-la, fent-ne, en tot cas, la dissociació de les dades personals que pugui contenir el llistat (CTBG, Resolució 229/2016, de 2 de febrer de 2017). Amb referència a això, són rellevants les pautes que ofereixen alguns consells autonòmics, com el d'Andalusia en processos competitius. Per exemple, en la Resolució 109/2018, de 6 d'abril, postula un tractament divers, en funció que la informació afecti persones adjudicatàries de la plaça o aquelles que no ho van aconseguir.

Pel que fa a aquests darrers, la transparència queda matisada [...]. Entenem, en efecte, que l'accés complet a la informació dels aspirants que no han aconseguit l'ocupació comporta un sacrifici de la seva privacitat que resulta excessiu per satisfer l'interès públic inherent a la divulgació de la informació sol·licitada. Més concretament, considerem que la transparència en relació amb les persones que no van ser adjudicatàries se satisfà fent anònimes les dades de caràcter personal referides al nom, DNI, domicili, estat civil, nombre de fills, números de telèfons, fotos, adreça de xarxes socials i, per descomptat, qualsevol altra dada que estigui especialment protegida [...]. D'aquesta manera, es protegeix la transparència del procés selectiu pel que fa

als mèrits i els currículums dels aspirants, sense necessitat d'identificar a aquells que no van obtenir l'ocupació.

Tanmateix, és diferent el tractament que cal aplicar respecte de les persones que van obtenir la plaça, ja que en aquest cas es fa créixer l'interès públic inherent al coneixement de la informació; en tot cas, però, argumenta el CATPD, d'acord amb l'article 19.2 LTBG, si s'estima que la informació afecta drets o interessos de tercers, atorgant un termini d'audiència de quinze dies perquè pugui fer alegacions. Aquesta distinció en la divulgació d'informació en funció que es tracti de persones adjudicatàries de la plaça en la convocatòria o de simples participants és aplicable també en convocatòries de provisió de llocs de treball. I encara més quan es tracta de cobertura de llocs de lliure designació. Així ho entén el CATPD en la Resolució 66/2016, de 27 de juliol. Per al CVT (Resolució 79/2017, de 2 de novembre):

La selecció d'un lloc públic d'alta direcció és, sens dubte, una decisió que afecta la ciutadania i revesteix interès públic, de manera que l'accés als documents a partir dels quals es va produir la selecció sembla resultar emparada pel dit interès.

Aquesta distinció en el tractament que cal donar a la informació pública segons que es tracti de la persona adjudicatària de la plaça o d'una aspirant que no l'ha obtinguda és la que segueix la GAIP (Resolució 4/2018, de 10 de gener). La informació relacionada amb la primera correspondria a la finalitat del control sobre l'Administració, però ha de tractar-se d'«informació professional» relacionada amb els serveis prestats, titulacions, competències diverses, etc. Però no s'ha d'atorgar l'accés a dades personals que no són rellevants per a aquesta finalitat de control i, per tant, la divulgació de les quals seria desproporcionada (domicili, estat civil, nombre de fills, signatura o dades de currículum que aportin un perfil personal). Com destaca aquesta resolució d'una manera il·lustrativa:

[...] la finalitat de la transparència no és el control de les persones sinó el control de l'acció pública, i per tant, la transparència empara la prevalença del dret d'accés sobre la protecció de dades personals només si són necessàries per controlar l'actuació de l'Administració en l'exercici de la discrecionalitat tècnica en què s'ha de moure en la selecció de personal.

Tal com s'ha destacat, el dret d'accés a la informació no es predica només en relació amb la selecció, sinó també amb la provisió de llocs de treball entre aquells que ja són personal funcionari, i amb la mateixa lògica de diferenciació en funció que es tracti de la persona adjudicatària del lloc amb caràcter definitiu, en aquest cas no s'hi aplica cap dels límits generals ni dels relacionats amb la protecció de dades personals, respecte de la resta de candidats que no han resultat seleccionats, cas en el qual sí que se n'hi apliquen o cal fer-ne la ponderació correspo-

nant (test de danys i test de l'interès públic) (GAIP, Resolució 331/2016, de 23 de desembre). En el cas específic de la provisió de llocs de «lliure designació», la GAIP, amb data 20 de novembre de 2017, també ha dictat una resolució important (354/2017), que, a més, incorpora l'informe previ de l'Autoritat Catalana de Protecció de Dades, en la qual diferencia diversos elements del procés. Així, en el cas de la «convocatòria» no hi ha cap límit. En el supòsit que l'ajuntament no hagi convocat els llocs de lliure designació, ha d'informar-ne de manera expressa i ha d'indicar-ne els motius. Quant a la «publicitat» tampoc no hi ha restricció. Pel que fa a les «persones participants» i pel que fa a les seves dades identificatives, currículum professional i mèrits valorats, cal procedir com s'ha indicat, en funció que es tracti de la persona seleccionada, supòsit en el qual la cessió de les dades personals, especialment dels mèrits professionals, resulta adequada a la finalitat del control públic, ja que s'ha tingut en compte l'especificitat de la provisió dels llocs de lliure designació. Però aquesta informació no ha d'estar associada a les dades personals d'aquelles persones participants que no han estat seleccionades.

3.5.3. Sector públic

Una qüestió que cal dilucidar quan es parla de transparència en l'ocupació pública és el seu abast. En aquest terreny, atesa l'amplitud de l'àmbit d'aplicació de la Llei de transparència, la tasca interpretativa també es pot qualificar com de *pro dret* respecte d'aquests col·lectius professionals, tant pel que fa als alts càrrecs i les seves retribucions com en matèria d'accés a l'ocupació.

Així, la Resolució 541/2016, de 15 de març de 2017 (amb citació de l'anterior Resolució 423/2015), del CTBG, recorda la inclusió en l'àmbit de la LTBG de les societats mercantils en què la participació pública, directa o indirecta, superi el 50 per 100 (article 2.1.g LTBG), de manera que les obligacions són aplicables a empreses com ara Ineco, Adif, Renfe, Alta Velocidad, ENAIRE, casos en què és definitiu el fet que tot el capital social pertany a entitats públiques empresarials, i la pretensió d'excloure-les no resultaria compatible amb la legislació de transparència. Per tant, en els casos dels alts càrrecs o del personal de confiança, la informació com la que fa referència a retribucions anuals brutes percebudes, la identificació dels perceptors o el lloc que ocupen en l'organigrama, han de divulgar-se, perquè hi preval, com a regla general, l'interès públic sobre la protecció de dades i la intimitat. Aquesta resolució ha estat validada per la sentència del Jutjat Central Contenciós Administratiu núm. 6, núm. 28/2018, de 6 de març, en el que implica la introducció d'un matís significatiu, a més de recordar que les retribucions del personal directiu no constitueixen dades de caràcter personal especialment protegides ni afecten el dret d'intimitat d'aquests càrrecs, «[...] ja que no estan inclosos en

l'àmbit de l'article 7 de la Llei orgànica 15/1999, de 13 de desembre [...]», i tampoc no és exigible «[...] la substanciació d'un tràmit previ d'al·legacions amb els directius les retribucions anuals dels quals es reclama conèixer ex article 19.3 de la llei esmentada [...]», modificant el criteri anterior. El dret d'accés a la informació sobre les retribucions de l'alt càrrec inclou el coneixement de les indemnitzacions percebudes, sempre que no es tracti d'indemnitzacions percebudes per qüestions personals no relacionades estrictament amb les funcions públiques exercides (CTBG, Resolució 425/2016, de 19 de desembre).

Per a la GAIP (Resolució 266/2016, de 10 de gener de 2017), la informació relativa a retribucions dels càrrecs directius d'una empresa pública és clarament rellevant pel que fa al control de l'ús dels fons públics, informació que inclou retribucions, indemnitzacions i dietes.

A part d'això, l'afecció de la transparència sobre les empreses públiques inclou el que té a veure amb els processos de selecció del personal, tal com recorda didàcticament el CATPD (Resolució 32/2016, d'1 de juny):

Com ja va afirmar el Tribunal de Justícia de la Unió Europea en un assumpte en què estava involucrat el dret a la protecció de dades personals (sentència de 20 de maig de 2003, *Österreichischer Rundfunk* i altres), «no es pot negar que per controlar la bona utilització dels fons públics» cal «conèixer l'import de les despeses dedicades als recursos humans a les diferents entitats públiques» (& 85). I prosseguiria tot seguit en el mateix paràgraf: «A això se suma, en una societat democràtica, el dret dels contribuents i de l'opinió pública en general a ser informats de la utilització dels ingressos públics, especialment en matèria de despeses de personal».

3.5.4. Compatibilitats

Es podria pensar que la divulgació de les *autoritzacions* o *reconeixements* de compatibilitat (és a dir, que l'Administració atorgui el permís per exercir activitats públiques o privades en els termes de la Llei 53/1984, de 26 de desembre) és una de les informacions més susceptibles de col·lidir amb la protecció de les dades de caràcter personal de l'empleat públic. Però això no és així d'acord amb la llei estatal –i de la major part de les autonòmiques–, que obliga, en el vessant de la publicitat activa, a divulgar les resolucions administratives en aquesta matèria. Igualment, els òrgans autonòmics i l'estatal han apostat d'una manera decidida per la publicitat de la informació, com no pot ser d'altra manera, tenint presents els valors a què afecta, no només l'eficàcia, com va resoldre de manera prematura el Tribunal Constitucional en la STC 178/1989, de 2 de novembre (FJ 3r), sinó d'altres de tan rellevants com la garantia de la imparcialitat o la neutralitat en l'exercici de les funcions.

Així, per al CTBG, en la Resolució 6/2017, de 3 d'abril:

La LTAIBG diu de manera expressa que el que s'ha de publicar són les resolucions de compatibilitat. Independentment que se'n pugui extreure i publicar informació rellevant, de tal manera que sigui més útil i favorable a l'objectiu de transparència analitzar una llista amb informació que documents, el que no es pot fer és sostreure de la informació que s'ha de publicar dades essencials per tal de complir amb l'objectiu de la Llei, que no és altre que conèixer la identitat dels funcionaris públics que compatibilitzen la seva activitat pública amb una altra de privada. En efecte, la previsió que fa la LTAIBG que s'han de publicar les resolucions d'autorització o reconeixement de compatibilitat implica que es conegui la identitat del beneficiari d'aquesta autorització i que estiguem davant d'un supòsit emparat pel que preveu l'article 11 de la Llei orgànica 15/1999, de 13 de desembre, de protecció de dades de caràcter personal (LOPD), segons el qual en la cessió de dades no és necessari el consentiment del titular de les dades quan aquesta cessió estigui prevista en un norma de rang legal –fonament de dret 4 de la Reclamació núm. 0075/2016, de 17 de maig.

Més concretament, la Resolució 469/2017, de 16 de gener de 2018 (FJ 7è), assenyalava que:

En el cas de les autoritzacions de compatibilitat dels empleats públics, sembla clar que la finalitat que persegueix la divulgació de la informació –el coneixement públic que un determinat funcionari o empleat ha estat autoritzat de manera expressa a fer una activitat particular– només es dur a terme a la pràctica si es fa pública la seva identitat, de manera que no es pot pressuposar una limitació absoluta de la informació per causa de protecció de dades.

Aquesta divulgació no fa referència només a personal funcionari, sinó a qualsevol personal empleat públic. Cal recordar que l'àmbit d'aplicació de la LI de 1984 és el *personal* en sentit ampli, amb independència de la naturalesa jurídica de la seva relació d'ocupació (article 2.2 LI). D'altra banda, l'EBEP mateix, engloba diversos tipus de personal empleat públic, tots ells «al servei dels interessos generals» (article 8.1). Així doncs, l'accés afecta personal funcionari o laboral, en qualsevol modalitat i, si escau, també personal eventual, en aquest cas amb més motiu.

3.5.5. Altres qüestions «de personal»

La casuística relacionada amb la demanda de transparència en l'ocupació pública és àmplia, com correspon a la seva rellevància. Per tal de tancar el ventall de supòsits possibles, es mostren alguns casos tractats pels consells de transparència.

La Resolució 490/2015, de 29 de febrer de 2016, del CTBG, tracta sobre una sol·licitud d'accés d'un sindicat policial a l'historial professional que justifica la concessió d'unes condecoracions. Segons el parer del CTBG, l'atorgament de l'accés podria posar en risc tant la integritat personal del funcionariat com les operacions

que es podrien estar efectuant, de manera que desestima la reclamació interposada. Doncs bé, aquesta actuació és corregida en la sentència del Jutjat Central Contencios Administratiu núm. 10, núm. 162/2016, de 2 de desembre, ratificada posteriorment per l'Audiència Nacional en la seva sentència de 17 d'abril de 2017 (Rec. 000013/2017). Per a la sentència d'instància, en primer lloc, qui sol·licita la informació «[...] té reconeguda la seva intervenció en el procés i representa i defensa els interessos professionals dels integrants del Cos Nacional de Policia [...]», i el que se sol·licita té per objecte una informació pública rellevant, de manera que hi permet l'accés.

Altres supòsits amb concessió de l'accés són els relacionats amb informació sobre torns, vacances i permisos (CTBG, Resolució 272/2017, de 5 de setembre, si bé per motius formals), o la divulgació de la informació pressupostària elaborada per donar compliment al que preveu l'Ordre HAP/2105/20212, d'1 d'octubre, per la qual es desenvolupen les obligacions de subministrament d'informació que preveu la Llei orgànica d'estabilitat pressupostària de 2012. Doncs bé, la «informació de personal», en tant que «informació pública» elaborada per una Administració en l'exercici de les seves competències, o *aquella de què es disposa* en el moment en què se'n fa la sol·licitud (CTBG, Resolució 184/2017, de 7 d'agost) és susceptible de ser divulgada. No obstant això, cal tenir present que el dret a accedir a una determinada informació elaborada en possessió de l'organisme públic «[...] no pot ser confós amb el dret a la confecció d'un informe per un òrgan públic a instància d'un particular», del qual ja s'ha fet sement. En el cas que consideren les resolucions 496/2016 i 534/2016, de 21 de febrer de 2017, del CTBG, el que es pretenia era que una direcció general de funció pública, sense disposar d'una base de dades concreta, elaborés un fitxer sobre personal funcionari rehabilitat que prestés serveis, a més, en altres ministeris, qüestió que entraria en la causa d'inadmissió de *reelaboració*.

També és *informació pública* i, per tant, s'hi atorga l'accés, una descripció de lloc de treball, si aquesta descripció existeix en el moment de la sol·licitud, o bé en el moment en què se'n disposi, ja que els manuals interns d'organització han de ser accessibles per als ocupants dels llocs de treball (GAIP, resolucions 9/2017 i 147/2017, de 18 de gener i de 10 de maig de 2017).

La Resolució 284/2016, de 6 de març de 2017, del CTBG, analitza l'accés a informació sobre la matèria «prevenció de riscos laborals». Doncs bé, en aquest cas, el CTBG recorda que l'article 7.3 LOPD considera que les de salut són dades personals especialment protegides. I tenint en compte que aquestes dades només es poden tractar o cedir quan, per raons d'interès general, així ho disposi una llei o quan l'afectat hi consenti d'una manera expressa, no pertoca la seva divulgació, en resultar aplicable el límit de l'article 15 LTBG.

Finalment, un altre àmbit d'interès és el dels pactes i acords col·lectius en matèria de condicions de treball. Sense perjudici de tenir presents les obligacions de

transparència tant de *procés* com de *resultat* que afecten la negociació col·lectiva pública (articles 33.1 i 38.6 EBEP), per al CVT (Resolució 31/2017, de 20 d'abril) és informació pública que cal divulgar. En aquesta línia, destaca la Resolució 128/2017, de 3 de maig de 2017, de la GAIP, que reconeix el dret d'accés d'una secció sindical d'un ajuntament a la informació que estableix l'article 42 ET, reguladora de la subcontractació d'obres i serveis: nom, raó social, domicili, NIF, objecte i durada de la contracta, lloc d'execució, nombre de treballadors ocupats i mesures de coordinació d'activitats en matèria de prevenció de riscos laborals.

Pel que fa a l'accés als exemplars concrets de contractes de treball, és interessant la Resolució 59/2017, de 22 de febrer, de la GAIP, que indica que «[...] l'accés a un contracte laboral és una mesura molt invasiva de l'esfera personal i, per tant, altament lesiva en termes de protecció de dades personals». Així doncs, davant d'una sol·licitud concreta de divulgació només es concedirà l'accés a les dades imprescindibles, de manera que cal ometre –*fer anònimes*– dades especialment protegides i no rellevants per a la finalitat de la transparència, com ara DNI, número d'afiliació a la Seguretat Social, signatura, telèfon, adreça i d'altres de similars.

4. Especial referència a les qüestions relacionades amb la selecció en l'ocupació pública

4.1. L'«elefant a l'habitació» de l'ocupació pública local i el canvi en curs: transparència i limitació de la discrecionalitat tècnica

Per concloure aquesta anàlisi de la transparència en la funció pública, és convenient fer una referència breu al que en algun cas he denominat com *l'elefant a l'habitació* dels temes de l'ocupació pública local: la qüestió de la selecció del personal; és a dir, el fenomen, conegut i no afrontat, de com resulta de complex, en bona part per raons estructurals, garantir la transparència en la selecció del personal públic, en un context on organitzativament *cada* entitat local selecciona el seu propi personal i, per això, en moltes ocasions no hi ha capacitació tècnica, i els principis d'autonomia i imparcialitat dels tribunals hi troben dificultats.¹² I cal ser conscient que gran part de la legitimitat de l'aparell públic està en joc en aquest terreny. És un àmbit de política cridat a canviar si realment volem assegurar una ocupació pública local meritocràtica i eficient o, en els termes de la Carta Europea d'Autonomia Local, un «personal de qualitat». Per tant, les dues cares d'allò públic –la confiança social i l'eficàcia– reclamen un canvi en les inèrcies habituals.

Hi ha solucions que ha establert el legislador. En són la mostra, preceptes com l'article 61.4 EBEP, segons el qual: «Les administracions públiques poden crear òrgans especialitzats i permanents per a l'organització de processos selectius, i aquestes funcions es poden encomanar als instituts o escoles d'Administració pública», o l'article 36.2.c LBRL –en la redacció que en fa la reforma de 2013– que fixa com a competències pròpies de les Diputacions el suport no només en la formació del personal, sinó també en la seva selecció «[...] sense perjudici de l'activitat duta a terme en aquestes matèries per l'Administració de l'Estat i la de les comunitats autònomes». Un plantejament d'enfortiment institucional viable i que no requeriria canvis legals seria la recerca d'espais de col·laboració –fins i tot de co-

12. M'hi he referit a CUENCA (2017).

operació tova, en forma de partenariats– entre les instàncies autonòmiques i les provincials. Són estratègies en què caldrà pensar en un moment que hi és propici, en el qual conflueixen un fenomen com és l'inici dels processos de jubilació masiva d'unes plantilles conformades els anys vuitanta del segle xx amb un altre com la desconfiança política a la qual s'ha fet referència, que aconsellen repensar com hem seleccionat el personal públic.

Sigui com sigui, en la mesura que aquestes propostes de reforma calen, no és sobrer fer una referència breu al fet que també en aquest terreny de la gestió del personal les coses estan canviant gràcies a la incidència conjunta de dos corrents: un de legal i un altre de jurisprudencial; i això fa convenient que, quan ens disposem un altre cop a seleccionar personal nou, les unitats de personal i els actors de l'ocupació pública les tinguin molt presents.

El canvi legal s'ha descrit en els capítols anteriors. De bracet de les lleis estatal i autonòmiques de transparència i, molt especialment, de la pràctica dels seus òrgans de garantia, el CTBG i també els autonòmics, en el que toca a l'accés a la informació pública cal replantejar-se l'execució dels processos selectius, especialment quan es parla de persones immerses en aquests processos selectius, és a dir, de *persones interessades*. El dret no preveu només el coneixement de l'estat de tramitació del procediment selectiu, sinó també el dels actes de tràmit dictats, així com el dret a obtenir còpia dels documents. I el dret d'informació pública per a una persona interessada és ampli: a tall d'exemple, el dret a conèixer criteris utilitzats per l'òrgan tècnic de selecció per qualificar el seu exercici i, significativament, el dels altres aspirants. Sense oblidar, a més, que *persones interessades* no ho són únicament les que són aspirants, sinó també les organitzacions sindicals, en aquest cas les més representatives, legitimades per interposar recursos per via administrativa i jurisdiccional (article 31.6 EBEP). Es pot preveure que la força de la transparència obligui a canviar les pautes de comportament en aquesta matèria, i que la rendició de comptes no afecti tan sols la pràctica dels òrgans de selecció, sinó, el que és més important, la seva organització, i que professionalitzi aquests òrgans.

La jurisprudència recent, especialment la que sorgeix de la secció 7a de la Sala Contenciosa Administrativa del Tribunal Suprem, entre els anys 2014 i 2017, ha «posat en escac» –per utilitzar una afortunada expressió doctrinal que va posar en circulació un dels estudiosos en la matèria, J. R. CHAVES (2017)– un conegut dogma de les oposicions, el de la «discrecionalitat tècnica», concebut com l'espai de llibertat de l'òrgan tècnic encarregat de valorar els mèrits dels aspirants pel que fa a les qualificacions; és a dir, la impossibilitat dels tribunals de justícia de substituir els criteris tècnics pels judicials, llevat dels errors manifestos, atès que sobre els tribunals hi ha una presumpció d'encert en la seva avaluació.

En l'accés a l'ocupació pública regeix amb una intensitat especial el principi de transparència. En aquest sentit, per al Tribunal Suprem (TS), en la sentència d'11 de maig de 2016 (FJ 5è) (Rec. 1493/2015), la seva aplicació comporta:

[...] tant la necessitat que tota actuació administrativa sigui transparent en els fets, criteris i raons que determinin les seves decisions, ja que només així és possible el control que demana el dret de tutela judicial efectiva, com també que aquests criteris estiguin establerts amb anterioritat a la seva finalització quan es tracti de procediments competitius [...].

Els processos selectius es desenvolupen sota el principi de publicitat...

[...] i, precisament, perquè la publicitat és una condició necessària per assegurar el respecte als principis d'igualtat, mèrit i capacitat, no es pot afirmar que hi hagi fases dels processos selectius de caràcter privat, ni que els aspirants no tinguin dret a conèixer els exercicis d'aquells amb els quals competeixen quan reclamin el seu dret fonamental a accedir a l'ocupació pública [FJ 4t de la STS de 22 de novembre de 2016, Rec. 4453/2015].

Molt més encara, per exemple, en el cas d'entrevistes, supòsits en què el que es qüestiona no és la seva utilització, sinó la manca de constància en les actes del seu desenvolupament, els criteris utilitzats i la deliberació del tribunal.

En un sentit menys garantista que els tribunals, la GAIP, amb un informe de l'Autoritat de Protecció de Dades de Catalunya (Resolució 4/2018, FJ 3r), encara que reconeix el dret a accedir a les dades personals que siguin necessàries per a la finalitat de control de l'acció pública, limita l'accés a les proves en concret, atès que això afecta dades transcendents sobre la privacitat dels candidats.

La transparència aplicada a la selecció suposa, segons M. SÁNCHEZ MORÓN (2016, p. 125), la claredat dels criteris en què es funden la selecció, la publicitat o el caràcter obert de les proves, així com la motivació de les resolucions. Així doncs, criteris i motivació són els pilars de la nova doctrina jurisprudencial, que emmarca el concepte comprensible que els judicis tècnics són justament això, valoracions tècniques que provenen d'especialistes, però l'aplicació dels quals a la pràctica havia ajudat a crear espais d'opacitat i, per tant, d'arbitrarietat, que són justament els terrenys que la doctrina, en la creació inicial, tractava de limitar.¹³

Les conegudes sentències del Tribunal Suprem de 16 de març de 2015 (Rec. 735/2014), 16 de desembre de 2015 (Rec. 2914/2014) i 26 de juny de 2014 (Rec. 2399/2013) sintetitzen d'una manera didàctica el canvi en l'orientació judicial en aquesta qüestió, les fites evolutives prenen com a referència la primera de les resolucions, en el caràcter imprescindible de la motivació de les qualificacions, en l'«obligació d'explicar les raons d'aquest judici tècnic», en la seva motivació, que per ser vàlidament realitzada, ha de complir, almenys, exigències com:

13. Per al coneixement de la seva evolució, així com, en general, per a l'aprofundiment jurisprudencial sobre les qüestions relacionades amb l'accés a l'ocupació pública, a més del seguiment de la pàgina web del CEMICAL, apartat de jurisprudència sobre accés, són imprescindibles obres com les de J. R. CHAVES (2017) o de J. B. LORENZO DE MEMBIELA (2009). Per a una anàlisi primerenca d'aquesta qüestió, vegeu F. A. CASTILLO BLANCO (1993). O, ja en plena crisi, M. SÁNCHEZ MORÓN (2012). Aquest darrer autor emfatitza la necessitat de regular la composició dels òrgans de selecció, cosa que es tracta en aquest capítol més endavant.

[...] a) expressar el material o les fonts d'informació sobre les quals ha d'actuar el judici tècnic; b) consignar els criteris de valoració qualitativa que s'han d'utilitzar per emetre el judici tècnic; i c) expressar per què l'aplicació d'aquests criteris condueix al resultat individualitzat que atorga la preferència d'un candidat enfront dels altres.

Més endavant insisteix que:

S'ha de reiterar que qualsevol aspirant té dret que li sigui comunicada la motivació de les qualificacions i puntuacions que li hagi aplicat el Tribunal Qualificador. Aquesta comunicació és obligada per a l'Administració quan li hagi estat sol·licitada per l'aspirant esmentat, així com quan aquest hagi plantejat la impugnació contra aquestes qualificacions i puntuacions.

Concretant com s'ha de fer aquesta explicació, s'entén que ha de contenir dos elements inexcusables:

a) els criteris singulars de valoració qualitativa que s'han seguit per emetre el judici tècnic; i b) les raons concretes per les quals l'aplicació d'aquests criteris valoratius mena, en l'exercici fet per cada aspirant, a la puntuació i qualificació concretes que s'hi han aplicat.

Així doncs, les fonts gestionades per l'òrgan tècnic, els criteris definits i la seva aplicació sobre la persona concreta conformen l'obligació de transparència davant de les persones aspirants. Aquests són, segons diu el Tribunal Suprem, els «límits» del dogma de la discrecionalitat tècnica l'apreciació dels quals sí que pot ser objecte de control judicial. En termes de transparència, conformen la «traçabilitat» de la decisió de selecció sobre els candidats. Això inclou també el dret de les persones interessades a comparar els seus exercicis amb els d'altres aspirants (STS de 22 de novembre de 2016, Rec. 4453/2015, FJ 4t). En relació amb la motivació i els criteris del tribunal, sobre els quals s'ha insistit, per explicar-los, no es pot remetre a judicis estereotipats, de l'estil de remetre a les bases i els seus criteris genèrics. Cal incloure la referència a elements concrets (STS de 31 de juliol de 2014, Rec. 2001/2013, FJ 7è). Com resulta obvi, aquests criteris generals els ha d'establir el tribunal abans de fer les proves (STS de 25 d'octubre de 2016, Rec. 4034/2014, FJ 6è).

4.2. La millora de la transparència en els procediments de selecció: un model de gestió

Hi ha dos aspectes que cal tenir en compte en la selecció de personal en l'àmbit públic: eficàcia tècnica –seleccionar el millor talent– i respecte al marc legal que garanteix uns valors socials concrets –mitjançant un procés públic, neutral i com-

petitiu que garanteixi la igualtat d'oportunitats a l'hora de demostrar el mèrit i la capacitat. Aquest segon objectiu, per expressar-ho amb els termes de P. ANTÓN (2018, p. 145), suposa assegurar-se que aspirants amb les mateixes possibilitats tenen idèntiques probabilitats durant el procés selectiu.

A l'hora d'analitzar la regulació dels processos selectius d'accés a l'ocupació pública, la sistematització usual és la que ofereix M. SÁNCHEZ MORÓN (2016): cal fer referència als requisits dels aspirants, a la composició i el funcionament dels òrgans de selecció encarregats de qualificar els aspirants, als sistemes selectius que regulen la convocatòria (oposició, concurs oposició i, en determinats casos excepcionals, concurs) i a les tècniques utilitzades. No obstant això, per la naturalesa d'aquest treball, centrat en la transparència, els dos darrers elements (sistemes i tècniques) no són objecte de consideració, atesa, a més, l'emergència recent d'una literatura notable sobre l'assegurament de l'eficàcia tècnica de la selecció del personal públic.¹⁴

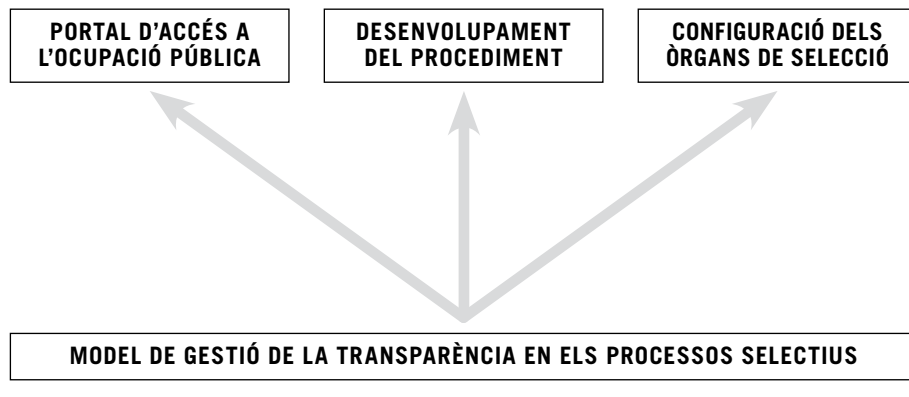
Un model de gestió que tingui en compte la millora de la transparència en la gestió dels processos de selecció de personal en l'ocupació pública ha de respondre a tres dimensions: en primer lloc, la publicitat activa, és a dir, la gestió de la informació que l'organització fa pública per iniciativa pròpia, àmplia com s'ha vist, però susceptible de sistematització i de millora. En aquest punt, autors com S. FERNÁNDEZ-RAMOS (2017) recomanen la disposició d'un específic «Portal d'accés a l'ocupació pública», una mesura que no és obligatòria en els portals web de les administracions públiques, però que, ben dissenyat i actualitzat, suposa un avenç notable en aspectes com la difusió de models d'exàmens, plantilles correctores, criteris i informació sobre temaris. En segon lloc, un plantejament proactiu, anticipatori, en tot el que estigui relacionat amb el procediment, l'execució de les convocatòries, de la mà de la utilització de mitjans electrònics, amb base en l'article 18 LRJSP 40/2015, d'1 d'octubre, que, segons J. FONDEVILA (2017, p. 175), pot suposar un abans i un després pel que fa a la transparència dels processos selectius a l'hora de deixar constància documental –gravacions– de les actuacions dels òrgans de selecció.¹⁵ En aquest apartat també cal tenir present la doctrina exposada sobre l'amplitud del dret d'accés a la informació pública dels aspirants, en relació amb l'execució de les convocatòries. Finalment, una altra dimensió crítica de la transparència pública dels processos selectius és tot allò que toca a la configuració dels òrgans de selecció que, segons l'Informe de la Comissió per a l'estudi i preparació d'un Estatut de l'empleat públic (MINISTERIO DE ADMINISTRACIONES PÚBLI-

14. A més de la referència a P. ANTÓN (2018) que recull el text, respecte a la millora tècnica del procés selectiu són imprescindibles treballs com els de M. GORRITI, (2011); J. SALGADO i S. MOSCOSO (2008); o també, P. ANTÓN i C. BASOREDO (2012).

15. És interessant la Resolució de 19 de febrer de 2018 de la Direcció General de la Funció Pública del Govern de Canàries (BOGC de 27 de febrer), per la qual s'estableix el Protocol general d'actuació per al desenvolupament de proves selectives. La recent Ordre HFP/513/2018, de 21 de maig, per la qual es convoquen proves selectives per a l'accés lliure a la subescala de secretaria, categoria d'entrada, preveu, precisament, l'enregistrament en àudio de les sessions de l'exercici oral.

CAS, 2005, p. 101) és «una de les claus fonamentals de la credibilitat del procés», atès que la seva imparcialitat i objectivitat resulta determinant. Per la seva rellevància, es desenvolupa tot seguit aquest apartat. La figura següent resumeix les dimensions de la transparència pública en relació amb els processos selectius.

Figura 2. Dimensions de la transparència en la selecció



4.2.1. La configuració dels òrgans tècnics de selecció

En el model vigent, la decisió de selecció s'atribueix a uns òrgans col·legiats de caràcter tècnic. Com és habitual en altres aspectes del nostre model de funció pública –com, per exemple, en el terreny disciplinari– hi ha una separació entre les esferes política i administrativa. Entre òrgans que gestionen el procés i òrgans que nomenen o contracten. La «decisió de selecció», entesa com l'elecció de la persona candidata concreta és tècnica, no política, i per això la decisió política s'ajusta únicament i exclusivament a la creació i la concreció de la plaça objecte del procés selectiu. El mèrit i la capacitat s'han de valorar segons criteris estrictament tècnics (STC 193/1987, de 9 de desembre, FJ 4t). En paraules del TC mateix:

[...] hem afirmat que el discerniment d'aquesta idoneïtat dels aspirants a una plaça en la funció pública ha de correspondre exclusivament a òrgans qualificadors compostos per persones dotades de la deguda preparació científica i tècnica en la matèria pròpia de cada funció o càrrec [STC 174/1996, d'11 de novembre, FJ 2n].¹⁶

16. No és sobrer recordar, tal com va deixar escrit Hans Kelsen el 1928, a l'hora de reflexionar sobre la tasca dels partits polítics en la democràcia representativa, que cal diferenciar entre la *democratització de la legislació*, en què la seva col·laboració en la formació de la voluntat col·lectiva és essencial, i la *democratització de l'execució*, aspecte en el qual s'exclou qualsevol influència dels partits (H. KELSEN, 2006). És a dir, cal distingir entre la norma –la configuració de la política– i l'acte individual. Aplicat a l'ocupació pública, tal com es mostrava en el capítol primer, és legítim discernir sobre *allò polític* de la política de personal, incloent-hi com es pot assegurar

Així doncs, el que és rellevant, juntament amb altres elements, són les condicions subjectives d'aquestes persones, fins al punt que això és el que determina l'aplicació de la figura de la discrecionalitat tècnica, fins i tot amb totes les seves limitacions. En aquest punt, l'ICEBEP insisteix (MINISTERIO DE ADMINISTRACIONES PÚBLICAS, 2005):

Les persones que formin part d'aquells òrgans han de tenir, doncs, un coneixement ampli de l'àrea professional en què estan incardinats els llocs o les funcions a què es dirigeix la selecció o un domini de les tècniques i les habilitats de selecció de personal o totes dues coses a la vegada.

Aquests requisits s'han incorporat a l'EBEP en els articles 55.2 i 60.1, que en aquests punts estableix, a més del seu caràcter col·legiat, tant els requisits subjektius de les persones integrants –«*membres*»– dels tribunals –*imparcialitat* i *professionalitat*–, a més de la paritat, és a dir, la garantia de la presència equilibrada de dones i homes a què es refereix també l'article 50.d de la Llei orgànica 3/2007, de 22 de març, i també com han d'exercir les seves tasques –de manera *independentment*. En darrer punt, es va introduir una novetat el 2007, en remarcar-se que la pertinència de les persones a aquests òrgans ha de ser a títol individual «i no es pot tenir en representació o per compte de ningú». Independència entesa com a autonomia en el funcionament com a òrgan col·legiat i, especialment, en la determinació de la valoració tècnica, sense submissió ni consideració de criteris aliens a aquest caràcter o d'interessos polítics, corporatius, sindicals o associatius en garantia, justament, de la imparcialitat.

La *professionalitat*, segons la RAE, fa referència a la qualitat de la persona que exerceix la seva activitat, a la manera com l'exerceix, amb aplicació, i la seva capacitat. També, significativament, a l'activitat amb què s'exerceix una professió. Ja s'ha fet referència a la innovació que suposaria disposar d'òrgans especialitzats i permanents, és a dir, *professionals*, i com la Unió Europea el 2002 (Decisió de 25 de juliol) va crear la referència més recent en relació amb aquesta qüestió, l'Oficina Europea de Selecció de Personal (EPSO). Arribats a aquest punt, interessa deixar constància de la conveniència que aquestes persones tinguin, a més de la formació científica, professional o tècnica pròpia de l'àmbit a què es refereix la selecció –coneixements teòrics i experiència pràctica–, una capacitat mínima per exercir el seu treball, almenys pel que fa als rudiments mínims de com dissenyar les proves, als aspectes de procediment i gestió –incloent-hi la transparència–, i també als aspectes ètics de l'accés a l'ocupació pública, qüestió en la qual, com s'ha vist, ja s'insistia el 2005.

millor el mèrit, la capacitat i la transparència, però no ho és, en un Estat democràtic, polititzar les decisions sobre els actes administratius. I això val per a l'accés a l'ocupació pública.

La condició subjectiva de les persones que integren els tribunals de selecció no és l'únic aspecte rellevant. Tal com s'assenyala en l'anàlisi més recent sobre l'ocupació pública, l'Informe per a la reforma de la funció pública valenciana, emès el 2016¹⁷ i presidit per Miguel Sánchez Morón, el qual va coordinar, així mateix, l'ICEBEP de 2005:

Hem de subratllar la importància que té garantir que la composició d'aquests òrgans es determini amb una transparència plena i amb criteris que permetin avalar la qualificació tècnica i professional de tots els seus membres.

És a dir, triar els membres de cada òrgan de selecció d'acord amb criteris objectius, a més dels criteris de professionalitat i el de paritat de gènere (MINISTERIO DE ADMINISTRACIONES PÚBLICAS, 2005, p. 115 i 118), es pot estendre a la resolució de les reclamacions que es presentin contra les decisions dels òrgans de selecció per via administrativa. A més de l'avenç que suposa l'atenció a la creació d'òrgans més o menys estables i professionalitzats en la resolució de les impugnacions per vies no judicials, la qüestió rellevant és la que fa referència a l'elecció de les persones que integren aquests òrgans, a com són designades, al coneixement dels criteris que s'hi han tingut en compte i, en relació amb la transparència, a la *traçabilitat* d'aquest aspecte. Cal plantejar-se models organitzatius nous per a la gestió de la selecció, però fins que es conformin, per a la qual cosa és imprescindible el lideratge dels polítics –aquí sí– responsables de la gestió de l'ocupació pública en ciutats mitjanes i grans, comunitats autònomes i diputacions, cabildos i consells insulars, hi ha espai per a una innovació que persegueixi la legitimitat mitjançant la transparència, per a un plantejament explorador i possibilista que, partint del dubte i allunyat de la retòrica, experimenta i millora dia a dia (LAPUENTE, 2015).

I en aquest punt, hi ha dos aspectes de la innovació disponible: la capacitació dels qui aspiren a exercir aquestes funcions, a la qual s'ha fet referència, juntament amb la subscripció expressa de codis de conducta o declaracions responsables que estimulin la consciència de la rellevància de la tasca i, singularment, una certa *aleatorietat* en la designació mitjançant el sorteig, cosa, per cert, que no és aliena a la teoria democràtica.¹⁸

17. Resolució de 3 de març de 2016, de la consellera de Justícia, Administració Pública, Reformes Democràtiques i Llibertats Públiques, per la qual es constitueix la Comissió per a l'estudi de la modificació de la Llei 10/2010, de 9 de juliol, de la Generalitat, d'ordenació i gestió de la funció pública valenciana (DOCV de 10 de març de 2016).

18. És significatiu que, en una de les obres recents més rellevants de teoria de la democràcia, Bernard Manin mostra que a més de la *representació*, la via clàssica del model actual en la pràctica democràtica, ha estat habitual el recurs al *sorteig*, això sí, combinant habitualment la voluntarietat amb el coneixement previ de la matèria, la qual cosa mena habitualment a una útil autoselecció (MANIN, 1998, p. 25). És un camí més realista que el mer sorteig entre els qui no volen prendre part en aquest tipus d'actuacions, però que, en tot cas, ben plantejat, com tot, exclou eventuais biaixos en la determinació de les persones concretes. Així doncs, cal combinar voluntarietat, capacitació i aleatorietat, en un inici prudent i evolutiu cap a la disposició de criteris més ambiciosos per a aquest tipus d'òrgans, com són la competència tècnica, la imparcialitat i la integritat, que destaca R. JIMÉNEZ ASENSIO (2016, p. 223) quan es refereix als òrgans independents de control en les administracions públiques, un plantejament, *mutatis mutandis*, aplicable als de selecció.

Conclusió: un altre enfocament per a la gestió de l'ocupació pública

Sorgida en un escenari de crisi, econòmica i institucional, i com a conseqüència de la desafecció envers la política, la legislació sobre la transparència pública està demostrant que és més que una moda. La demanda ciutadana, les primeres sentències en aquest àmbit i les resolucions provinents dels òrgans independents encarregats de garantir-la estan aconseguint moure unes inèrcies administratives que estaven ben arrelades. És un nou dret polític que ha vingut per quedar-se.

Com a tal, es tracta d'una innovació que perfecciona el constitucionalisme vigent, deutor de les idees sorgides en la primera meitat del segle xx. La publicitat activa i, sobretot, el dret d'accés a la informació pública constitueixen un mecanisme de control sobre com s'exerceix el poder. També és –o pot arribar a ser– una palanca de desenvolupament institucional i de millora de la qualitat democràtica, de bracet de l'activisme cívic i d'uns mitjans ben informats. L'anomenada «transparència col·laborativa», la participació àmplia en l'elaboració, el tractament i el debat d'una informació pública propietat de la ciutadania, no dels qui la gestionen en nom seu, està cridada a millorar el coneixement sobre com s'administren els recursos públics.

La transparència impacta també sobre la funció pública, en sentit material i institucional. Sobre «què es fa» i «com es justifica» la política pública que adopten els càrrecs electes en relació amb els professionals i les professionals que treballen en els serveis públics; però també sobre el «comportament a causa» d'aquests, íntegre i diligent en el seu exercici. I és que l'obligació de transparència en l'ocupació pública data d'abans de la promulgació de la llei estatal de 2013. L'Estatut bàsic de 2007 la imposa en àmbits de la gestió del personal, com la selecció o la negociació col·lectiva, i també sobre els valors i obligacions, laborals i constitucionals que orienten la conducta professional del personal servidor públic.

En qualsevol cas, amb aquesta nova arquitectura jurídica, la funció pública deixa de ser un àmbit acotat a càrrecs electes, gestors professionals, personal empleat públic i les seves organitzacions representatives. En un context caracteritzat per una obertura més gran, els actors citats han d'interioritzar allò inevitable d'un exer-

cici de la seva activitat sotmès a un escrutini més exigent. És un paradigma que tanca un potencial de canvi enorme en relació amb les polítiques de personal, caracteritzades fins avui per l'escàs debat sobre els seus fins, una manca notable d'hàbit en la rendició de comptes i una justificació menor sobre les decisions preses. La ciutadania, com a principal interessada, ja disposa d'eines per intervenir de manera efectiva sobre aquestes mancances.

La Llei 19/2013, de 9 de desembre, de transparència, accés a la informació pública i bon govern, va ser promulgada amb la pretensió de constituir el règim bàsic en la matèria. Però és també una norma de mínims. Això vol dir que les comunitats autònomes poden ampliar el ventall d'obligacions per als poders públics i de drets per a la ciutadania –i és el que la major part han fet. En el camp de l'ocupació pública, la major part de les lleis autonòmiques també hi han incidit d'una manera notable, i han millorat la pobra regulació estatal, englobada dins de la rúbrica d'«informació institucional, organitzativa i de planificació». En primer lloc, en la dimensió de la «transparència activa», han sistematitzat d'una manera notable les obligacions informatives en aquest terreny. Així doncs, passa a ser una obligació pública el fet de proporcionar «informació veraç, accessible, fàcilment localitzable, actualitzada de manera periòdica i reutilitzable», la que fa referència a qüestions com ara les retribucions en un sentit ampli i detallat, l'estructura i l'ordenació dels efectius, tant els directes com els que presten servei en contractes i subcontractes, l'accés a l'ocupació pública, el règim dels alts càrrecs, incloent-hi assessors i llocs de lliure designació, les relacions sindicals, el règim d'incompatibilitats, el temps de treball o els plans d'actuació en aquests terrenys.

Però, tot i ser rellevant, la palanca del canvi no rau tant en la informació que cal publicar d'ofici com en el règim d'accés a la informació que tinguin les administracions públiques en aquest terreny, la «transparència passiva». I, sobretot, en com actuen, en la traçabilitat de les seves decisions. Cal ser conscient que es tracta d'un àmbit regulat a favor de l'exercici del dret. I és que totes les persones tenen dret a accedir als continguts i els documents, amb independència del seu format, que, elaborats o adquirits per l'administració respectiva, estiguin en poder seu. Es tracta d'un dret caracteritzat pel seu antiformalisme deliberat, limitat només per unes nocions que preveu la llei mateixa: uns límits sobre matèries concretes, unes causes taxades d'inadmissió de les sol·licituds d'accés i, finalment, l'eventual protecció de les dades de les persones empleades públiques. Però, en aquest punt, cal ser conscients de dos factors: la necessitat de motivar i justificar –com recorda la naixent jurisprudència– de manera detallada i sense aplicacions estereotipades l'eventual limitació d'un dret que està concebut en un sentit ampli. Termes com ara «ponderació», «test del mal» o «test de l'interès públic» han de ser utilitzats ja d'una manera quotidiana per les persones interessades en les qüestions de l'ocupació pública, tenint present quin és l'objectiu d'un sistema de mèrit en una societat democràtica avançada: la neutralitat dels servidors públics i la

salvaguarda de l'interès general. I, ahora, cal ser conscients –segon factor rellevant– que la pràctica dels òrgans autonòmics de control i garantia del dret s'orienta, com ja s'ha destacat, d'una manera creixent a favor d'un grau de rendició de comptes més alt sobre, per exemple, com es justifiquen les decisions de selecció externa i interna –probablement l'àmbit en què l'impacte és més gran– o les retribucions, tot això pel que fa tant a l'organització administrativa mateixa com al seu sector públic instrumental.

Però el límit de debò en aquest terreny està, com s'ha apuntat, en la protecció de dades personals, bé jurídic així mateix garantit pel legislador constitucional. La llei estatal i les seves normes de desenvolupament preveuen un esquema amb el qual convé familiaritzar-se també: les «dades especials», objecte d'un consideració especial per part d'un Reglament Europeu en vigor des del mes de maig de 2018, les «dades merament identificatives» i, entre totes dues, les «dades personals no especialment protegides». Aquest darrer concepte probablement representa el terreny de gestió més complex per als gestors públics, i fa imprescindible tenir presents cauteles com la del consentiment de la persona afectada, la concessió d'un tràmit d'al·legacions, la valoració del tipus de funcions que presta i, més enllà de consideracions formals, la realitat material de l'organització en la qual treballa la persona empleada pública, la seva grandària i el seu context, qüestions especialment importants quan es valora l'eventualitat que les dades puguin facilitar-ne la identificació. La protecció de dades no ha de ser un problema si es té present que, tal com recorden els consells de transparència, l'escrutini públic, més que centrar-se en persones concretes, el que pretén conèixer són les decisions organitzatives.

La tesi d'aquest treball és que la necessitat d'una gestió més diàfana de les polítiques de personal és una oportunitat prou bona per no deixar-la passar. En moments com els actuals no resulta ocios destacar –i poder relegitimar així– el que té de bo una institució d'allò comú com és la funció pública, els seus problemes de la qual no deriven de la seva regulació, sinó de la pràctica. És una cosa del que haurien de ser conscients totes les persones amb responsabilitat en aquesta activitat, sense oblidar que –per concloure amb el clàssic republicà que citem al començament del llibre–, en moltes ocasions, si hi ha dificultats per explicar una decisió, el més probable és que no s'hauria d'haver pres.

Referències bibliogràfiques

ACEMOGLU, D. i ROBINSON, J. A. (2012). *Por qué fracasan los países. Los orígenes del poder, la prosperidad y la pobreza*. Barcelona: Deusto.

AEDP (2018a). *Guía práctica de análisis de riesgos en los tratamientos de datos personales sujetos al RGPD*. Madrid: Agencia Española de Protección de datos. Disponible a <https://www.aepd.es/media/guias/guia-analisis-de-riesgos-rgpd.pdf>.

— (2018b). *Protección de datos y Administración Local*. Madrid: Agencia Española de Protección de datos. Disponible a <https://www.aepd.es/media/guias/guia-proteccion-datos-administracion-local.pdf>.

ALMONACID, V. i PAGÁN, M. (2015). «Archivo electrónico: cuestiones técnicas y jurídicas. Articulación del derecho de acceso a la información». A: ALMONACID, V. (coord.). *Agenda para la gestión municipal 2015-2019*. Madrid: La Ley-Wolters Kluwers, p. 241-280.

AMOEDO, D. (2017). «Elementos esenciales para un sistema de protección de denunciantes». *Revista Internacional de Transparencia e Integridad*, núm. 4.

ANTÓN, P. (2018). «Gestión por competencias y selección». A: CUENCA, C., ANTÓN, P. i FARIÑA, G. *Planificación y gestión de recursos humanos en las entidades locales*. Granada: CEMCI, p. 117-208.

— i BASOREDO, C. (2012). «¿Cómo ayudar a los tribunales de oposiciones a hacer mejores exámenes?». *Boletín de Función Pública del INAP*, núm. 12, (maig), p. 30-40.

ARAGUÀS, I. (2017). «Los límites al acceso a la información en el ordenamiento jurídico español. Su tratamiento en la ley 19/2013, de 9 de diciembre, de transparencia, acceso a la información pública y buen gobierno». A: DIVERSOS AUTORS. *Los límites al derecho de acceso a la información pública*. Madrid: INAP, p. 21-35.

ARENILLA, M. (2014). «Estudio introductorio». A: RUANO, J. M. *Los funcionarios ante el espejo. Análisis del ciclo de selección de personal en la AGE*. Madrid: INAP.

— (1993). *La negociación colectiva de los funcionarios públicos. Su tratamiento desde la Ciencia de la Administración*. Madrid: La Ley.

- ARROYO YANES, L. M. (2017). *La transparencia administrativa y su proyección sobre los instrumentos de gestión del empleo público*. Ponència presentada en el Seminari d'Actualització de Funció Pública Local organitzat per la Federació de Municipis de Catalunya, Barcelona, 27 d'abril de 2017. Disponible a www.cemical.cat/publicaciones.
- BAENA DEL ALCÁZAR (1988). *Curso de Ciencia de la Administración*. Madrid: Tecnos.
- BANDRÉS, J. M. (2017). «Prólogo». A: DIVERSOS AUTORS. *Los límites al derecho de acceso a la información pública*. Madrid: INAP.
- BARRERO, C. (2017). «Las causas de inadmisión de las solicitudes de acceso a la información. En particular la doctrina de las autoridades independientes de transparencia». *Revista General de Derecho Administrativo* (Madrid: IUSTEL), núm. 46.
- BELTRÁN, M. (1997). «La formación y los empleados públicos». *Revista Española de Investigaciones Sociológicas* (Madrid: CIS), núm. 77-87, p. 51-68.
- BOBBIO, N. (2013). *Democracia y secreto*. Mèxic: Fondo de Cultura Económica.
- CAMPOS, C. (2016). «Transparencia y protección de datos: tres claves para resolver el conflicto». *El Consultor de los Ayuntamientos* (Madrid: Wolters-Kluwer), núm. 15-16 (agost).
- CASTILLO BLANCO, F. A. (1993). *Acceso a la Función Pública Local: políticas selectivas y control jurisdiccional*. Granada: Comares.
- CERRILLO, A. (2015). «La difusión de información pública como instrumento para la prevención de la corrupción: una aproximación desde la legislación autonómica». *Revista Catalana de Dret Públic*, núm. 52 (juny 2016), p. 67-85.
- (2017). «El difícil equilibrio entre transparencia y protección de datos personales». *Cuadernos de Derecho Local* (Madrid: FDGL), núm. 45, p. 127-156.
- CHAVES, J. R. (2017). *Vademécum de oposiciones y concursos. Controles de la discrecionalidad técnica, errores y abusos en los procedimientos selectivos*. Salamanca: Amarante.
- COLLIER, P. (2010). *El club de la miseria: qué falla en los países más pobres del mundo*. Barcelona: Mondadori.
- CONTRERAS, B. (2017). «La prevención, investigación y sanción de los ilícitos penales, administrativos o disciplinarios». A: DIVERSOS AUTORS. *Los límites al derecho de acceso a la información pública*. Madrid: INAP, p. 103-115.
- COTINO, L. (2017). «El reconocimiento y contenido internacional del acceso a la información pública como derecho fundamental». *Teoría y Realidad Constitucional* (Madrid: UNED), núm. 40, p. 279-316.
- (2014). «El derecho fundamental de acceso a la información, la transparencia de los poderes públicos y el gobierno abierto. Retos y oportunidades». A: VALERO, J. i FERNÁNDEZ, M. (coord.). *Régimen Jurídico de la transparencia en el sector público. Del derecho de acceso a la reutilización de la información*. Navarra: Thomson-Aranzadi.

COUSIDO, M. P. (2016). «Test de daños y de interés público para solicitudes de acceso a la información pública en las Universidades públicas españolas según la ley 19/2013». A: COUSIDO, M. P. *Libro blanco sobre la gestión de oficinas de transparencia, procedimientos y casos para universidades públicas*. València: Tirant lo Blanch, p. 303-438.

CUENCA CERVERA, J. J. (2017). «El eslabón más débil: fortalecimiento del sistema de mérito en el gobierno local». A: VILLORIA, M. i FORCADELL, X. (coord.). *Buen Gobierno, Transparencia e Integridad en el Gobierno Local*. Barcelona: Tecnos - Diputació de Barcelona.

— (2015). *El empleo público local en la España democrática: una perspectiva institucional*. Madrid: Fundación Democracia y Gobierno Local.

— (2010). *Manual de dirección y gestión de Recursos Humanos en los gobiernos locales*. Madrid: Instituto Nacional de Administración Pública.

DEL REY, S. (1986): *Estado, Sindicatos y relaciones colectivas en la Función Pública*. Madrid: INAP.

DELGADO, I. (2015). «La satisfacción con la democracia en España: ¿qué efectos genera ganar o perder en elecciones generales?». *Revista de Investigaciones Políticas y Sociológicas*, vol. 14, núm. 2, p. 9-32

DÍEZ-PICAZO, L. M. (2013). *La criminalidad de los gobernantes*. Barcelona: Crítica. 2ª edició.

DU GAY, P. (2012). *En elogio de la burocracia. Weber. Organización. Ética*. Madrid: Siglo XXI.

DUNN, J. (2014). *Libertad para el pueblo. Historia de la democracia*. Mèxic: Fondo de Cultura Económica.

ECHEBARRÍA, K. (2006). «Caracterización empírica de las burocracias latinoamericanas: configuración y roles en el proceso de elaboración de políticas públicas». A: *Reforma y democracia*. Venezuela: CLAD, p. 126-146.

FERGUSON, N. (2003). *La gran degeneración. Cómo decaen las instituciones y mueren las economías*. Barcelona: Debate.

FERNÁNDEZ RAMOS, S. (2017). «Acceso al empleo público. Igualdad e integridad». *Revista General de Derecho Administrativo* (Madrid: IUSTEL) (octubre).

FONDEVILA, J. (2017). «Los valores éticos y la transparencia en el empleo público: una exigencia ineludible ante la desprofesionalización de las Administraciones Públicas». A: PINTOS, J. (dir.). *Calidad, transparencia y ética pública*. Madrid: INAP, p. 157-199.

— (2018). *Manual para la selección de empleados públicos*. Madrid: Wolters-Kluwer. 2ª edició. (El Consultor de los Ayuntamientos.)

- FUKUYAMA, F. (2016). *Los orígenes del orden político: desde la prehistoria a la revolución francesa*. Barcelona: Deusto.
- GARCÍA DE ENTERRÍA, E. (1999) [ed. orig. 1961]. «La organización y sus agentes: revisión de estructuras». A: *La Administración española. Estudios de ciencia administrativa*. Madrid: Tecnos, p. 169-206.
- GARCÍA MUÑOZ, O. (2017). «La protección de datos de carácter personal». A: DIVERSOS AUTORS. *Los límites al derecho de acceso a la información pública*. Madrid: INAP, p. 227-259.
- GARRIDO FALLA, F. (1980). «La institución administrativa en la Constitución española». A: *Revista Internacional de Ciencias Administrativas*, núm. 1. Madrid: INAP.
- GARRÓS, I. (2017). «La intimidad y los demás derechos privados legítimos». A: DIVERSOS AUTORS. *Los límites al derecho de acceso a la información pública*. Madrid: INAP, p. 277-296.
- GENERALITAT VALENCIANA (2016). *Informe para la modificación de la Ley 10/2010, de 9 de julio, de la Generalitat, de Ordenación y Gestión de la Función Pública Valenciana*. València: Generalitat Valenciana.
- GORRITI, M. (2011). «Sistema de selección para el acceso a una función pública posburocrática». *Nuevas Políticas Públicas. Anuario multidisciplinar para la modernización de las Administraciones Públicas* (Junta de Andalucía), núm. 7, p. 147-161.
- GUICHOT, E. (2014). «Ejercicio del derecho de acceso a la información pública y régimen de impugnaciones». A: WENCES, I., KÖILING, M. i RAGONE, S. *La Ley de transparencia, acceso a la información pública y buen gobierno. Una perspectiva académica*. Madrid: Centro de Estudios Políticos y Constitucionales, p. 61-79.
- HAN, Biyung-Chul (2013). *La sociedad de la transparencia*. Barcelona: Herder.
- HECLO, H. (2010). *Pensar institucionalmente*. Madrid: Paidós.
- (2003) [ed. orig. 1977]. «The idea of Civil Service. A third force?». A: THOMPSON, F. (2003): *Classics of Public Personnel Policy*. 3a ed. Canadá: Thomson, p. 199-211.
- HELD, D. (2007). *Modelos de democracia*. Madrid: Alianza.
- HIRSCHMAN, A. O. (1977). Salida, voz y lealtad. *Respuestas al deterioro de empresas, organizaciones y estados*. Mèxic: Fondo de Cultura Económica.
- INNERARITY, D. (2016). «La política en la era de las redes». *Claves de Razón Práctica* (Madrid: Prisa Revistas), núm. 248 (setembre-octubre), p. 182-189.
- (2011). *La democracia del conocimiento. Por una sociedad inteligente*. Barcelona: Paidós
- JIMÉNEZ, F. (2011). «¿Se puede prevenir la corrupción?». *Claves de Razón Práctica* (Madrid: Prisa Revistas), núm. 213 (juny).

JIMÉNEZ ASENSIO, R. (2018a). «Función Pública ¿transformación o crisis? La herencia recibida (1)». A: *La mirada institucional* (blog). <https://rafaeljimenezasensio.com> [consulta: 9 febrer 2018].

— (2018b). *La aplicación del Reglamento (UE) de Protección de Datos en la Administración Pública: especial referencia a los entes locales*. Oñati: Instituto Vasco de Administración Pública, 2018.

— (2017). *Cómo prevenir la corrupción: Integridad y transparencia*. Madrid: La Catarata.

— (2016). *Los frenos del poder. Separación de poderes y control de las instituciones*. Madrid: Marcial Pons.

— (2010). «La formación de los empleados públicos tras el EBEP». *Revista Vasca de Administración Pública*, núm. 87-88 (*Homenaje a Javier Berriatúa*), p. 637-688.

— i MORO, A. (2018). *Manual-Guía sobre impactes del Reglament (UE) de Protecció de Dades en el Ens Locals*. Barcelona: Federació de Municipis de Catalunya - Associació Catalana de Municipis.

KELSEN, H. (2006). *De la esencia y valor de la democracia*. Edición a cargo de Juan Luis Requejo. Oviedo: KRK Ediciones.

LAPUENTE, V. (2015). *El retorno de los chamanes. Los charlatanes que amenazan al bien común y los profesionales que pueden salvarnos*. Barcelona: Península.

LAVAL, C. i DARDOT, P. (2015). «Propuesta política 7: Los servicios públicos deben convertirse en instituciones de lo común». A: LAVAL, C. i DARDOT, P. *Común: ensayo sobre la revolución en el siglo XXI*. Barcelona: Gedisa.

LEVI, M. (2006). «Por qué necesitamos una nueva teoría del gobierno». *Revista Española de Ciencia Política* (Madrid), núm. 14, p. 9-40.

— i SACKS, A. (2012). «Gobierno eficaz, consentimiento ciudadano y, quizás, legitimidad». A: PRZEWORSKI, A. i SÁNCHEZ-CUENCA, I. *Democracia y socialdemocracia: homenaje a José María Maravall*. Madrid: Centro de Estudios Políticos y Constitucionales, p. 61-89.

LONGO, F. i ALBAREDA, A. (2015). *Administración Pública con valores. Instrumentos para una gobernanza ética*. Madrid: INAP.

LÓPEZ PAGÁN, J. (2018). *La ventana de oportunidad del gobierno abierto en España: un análisis desde el ámbito local*. Granada: CEMCI.

LORENZO DE MEMBIELA, J. B. (2009). *El acceso y la provisión de puestos en la Administración conforme a la Ley 7/2007, del Estatuto Básico del Empleado Público. Manual práctico y casuístico de la Función Pública*. Navarra: Thomson-Aranzadi, vol. III.

MAIR, P. (2015). *Gobernando el vacío*. Madrid: Alianza.

MANIN, B. (1998). *Los principios del gobierno representativo*. Madrid: Alianza Editorial.

- MANZANO, D. (2002). «¿Son las elecciones un mecanismo efectivo de representación?». A: MANZANO, D. (comp.). *Voto y control político*. Madrid: Editorial Pablo Iglesias, p. 1-19. (Zona Abierta, núm. 100-101.)
- MARTÍNEZ, R. (2014). «De la opacidad a la casa de cristal. El conflicto entre privacidad y transparencia». A: VALERO, J. i FERNÁNDEZ, M. (coord.), *Régimen Jurídico de la transparencia en el sector público. Del derecho de acceso a la reutilización de la información*. Navarra: Thomson-Aranzadi, p. 241-280.
- METHE, D. i PERRY, J. L. (2003) [ed. orig. 1980]. «The impacts of collective bargaining on Local Government services». A: THOMPSON, F.: *Classics of Public Personnel Policy*. 3a ed. Canadà: Thomson, p. 412-431.
- MINISTERIO DE ADMINISTRACIONES PÚBLICAS (2005). *Informe de la Comisión para el estudio y preparación del Estatuto Básico del Empleado Público*. Madrid: INAP.
- MINTZBERG, H. (1983). *La estructuración de las organizaciones*. Madrid: Ariel.
- MIR, O. (2017). «L'accés a la informació pública en la legislació espanyola de transparència: crònica d'un canvi de paradigma». *Revista Catalana de Dret Públic*, núm. 55, p. 48-66
- MOE, T. (1994). «Integrating politics and organizations: positive theory and public Administration». *Journal of Public Administration Research and Theory*, núm. 4, vol. 1, p. 17-25.
- NORTH, D. (1993). *Instituciones, cambio institucional y desempeño económico*. Mèxic: Fondo de Cultura Económica.
- MOSHER, F. (2003) [ed. orig. 1968]. «Merit, morality and democracy». A: THOMPSON, F.: *Classics of Public Personnel Policy*. 3a ed. Canadà: Thomson, p. 34-46.
- (1999) [ed. orig. 1968]. «La Democracia y el Servicio Público: Los Servicios Colectivos». A: SHAFRITZ, J. M. i HYDE, C. M. (eds.). *Clásicos de la Administración Pública*. Mèxic: FCE, p. 817-838.
- OCDE (2017). *Skills for a High Performing Civil Service*. París: OECD publishing. (OECD Public Governance Reviews.)
- PARRADO, S. (2001). «El control político de la Administración española: continuidad y cambio en 1982 y 1996». A: MATAS, J. (ed.). *El control político de la Administración*. Barcelona: ICPS, p. 129-161.
- , LAPUENTE, V. i DALSTRÖM, C. (2016). «The abandoned trustees: explaining corruption in Local Government». *Quality of Government Institute. WP Series*. Göteborg: QOG.
- PIÑAR MAÑAS, J. L. (2014). «Derecho de acceso a la información pública: régimen general». A: WENCES, I., KÖILING, M. i RAGONE, S. *La Ley de transparencia, acceso a la información pública y buen gobierno. Una perspectiva académica*. Madrid: Centro de Estudios Políticos y Constitucionales, p. 35-59.

- PRZEWORSKI, A. (2015) [ed. orig. 1947]. «Acerca del diseño del Estado: una perspectiva principal-agente». A: CHUDNOSKY, M. (comp.). *El valor estratégico de la gestión pública: trece textos para comprenderla*. Buenos Aires: CAF, p. 399-438.
- RAMIÓ, C. (2017). *La Administración Pública del futuro (Horizonte 2050): Instituciones, Política, Mercado y Sociedad de la Información*. Madrid: Tecnos.
- RAMIÓ, C. (2016). *La renovación de la Función Pública*. Madrid: Catarata.
- i SALVADOR, M. (2018). *La nueva gestión del empleo público. Recursos humanos e innovación de la Administración*. Barcelona: Tibidabo.
- ROCA, O. (2017). «La protección del proceso de toma de decisiones». A: DIVERSOS AUTORS. *Los límites al derecho de acceso a la información pública*. Madrid: INAP, p. 185-207.
- RODRIK, D. (2012). *La paradoja de la globalización. Democracia y el futuro de la economía mundial*. Barcelona: Antoni Bosch Editor.
- ROSANVALLON, P. (2010). *La legitimidad democrática: imparcialidad, reflexividad y proximidad*. Madrid: Paidós.
- (2016). *El buen gobierno*. Buenos Aires: Manantial.
- SALGADO, J. i MOSCOSO, S. (2008). «Selección de personal en la empresa y las Administraciones Públicas: de la visión tradicional a la visión estratégica». *Papeles del Psicólogo*, vol. 29 (1), p. 16-24.
- SÁNCHEZ MORÓN, M. (2016). *Derecho de la Función Pública*. Madrid: Tecnos. 9ª edición.
- (2012). «Consideraciones sobre la reforma del régimen de acceso al empleo público». *Revista Catalana de Dret Públic*, núm. 45, p. 47-62.
- SARTORI, G. (2016). *La carrera hacia ningún lugar. Diez lecciones sobre nuestra sociedad en peligro*. Madrid: Taurus.
- SCHUMPETER, J. (2015) [ed. orig. 1947]. *Capitalismo, socialismo y democracia*. 2 vols. Madrid: Página Indómita.
- TODOROV, T. (2012). *Los enemigos íntimos de la democracia*. Madrid: Galaxia Gutenberg - Círculo de Lectores.
- TRANSPARENCIA INTERNACIONAL (2009). *Guía de lenguaje claro sobre lucha contra la corrupción*. Madrid: Transparency International.
- URDÁNOZ, J. (2015). «España y la responsabilidad política». *Claves de Razón Práctica* (Madrid: Prisa Revistas), núm. 241 (julio-agosto), p. 56-65.
- VILLORIA, M. (2000). *Ética pública y corrupción: curso de ética administrativa*. Madrid: Tecnos.
- i CRUZ-RUBIO, N. (2016). «Gobierno abierto, transparencia y rendición de cuentas: marco conceptual». A: VILLORIA, M. *Buen Gobierno, Transparencia e integridad institucional en el gobierno local*. Madrid: Tecnos, p. 92-121.

- i IZQUIERDO, A. (2016). *Ética Pública y Buen Gobierno. Regenerando la democracia y luchando contra la corrupción desde el servicio público*. Madrid: Tecnos.
- i JIMÉNEZ, F. (2012). «La corrupción en España (2004-2010): datos, percepción y efectos». *Revista Española de Investigaciones Sociológicas* (Madrid), núm. 138, p. 109-134.
- WALDO, D. (1999). «Una teoría de la Administración Pública significa en nuestra época también una teoría de la política». A: LYNN, N. i WILDAVSKY, A. (comp.). *Administración Pública: el estado actual de la disciplina*. Mèxic: Fondo de Cultura Económica, p. 126-137.
- WOLIN, S. (2004) [ed. orig. 1960]. *Política y perspectiva*. Buenos Aires: Amorrortu.
- ZUVANIC, L., IACOVIELLO, M. i RODRÍGUEZ, A. (2010). «The weakest link: the bureaucracy and civil service systems in Latin America». A: SCARRUCINI, C. STEIN, E. i TOMASI, M. *How democracy works. Politics, institutions, actors, and arenas in Latin America policymaking*. Cambridge: BID-Harvard University, p. 147-176.

L'autor

J. Javier Cuenca Cervera és gestor públic i professor universitari.

Tècnic de l'Administració local, ha estat director de recursos humans en diverses entitats locals des de 1992 i sotsdirector general responsable de l'Institut Valencià d'Administració Pública (IVAP).

Doctor en Ciència Política i de l'Administració per la Universitat de València, amb premi extraordinari, en la qual és professor associat en el Departament de Dret Constitucional, Ciència Política i de l'Administració.

Professor en diversos instituts i escoles de formació de directius públics en matèria de Funció Pública i Gestió Pública de Recursos Humans i autor de diverses monografies, capítols de llibre i articles en aquestes matèries.



cemical

consorci d'estudis,
mediació i conciliació
a l'administració local

cemical.diba.cat

El CEMICAL, constituït per la Diputació de Barcelona, la Federació de Municipis de Catalunya, l'Associació Catalana de Municipis i Comarques, la Federació de Serveis Públics de la UGT de Catalunya i la Federació de Serveis Públics de CCOO, té dos objectius: promoure el progrés entre els representants dels ens locals i el personal al seu servei, i afavorir la resolució dels conflictes laborals. Amb la col·lecció Estudis de Relacions Laborals, el consorci es proposa facilitar el diàleg social, mitjançant la reflexió i el debat, i abordar qüestions objecte de discussió a les meses de negociació.

La transparència administrativa incidirà sensiblement en el funcionament de la cosa pública, obligant a informar la ciutadania no tan sols de què es fa, sinó fent possible l'escrutini posterior, amb una finalitat concreta: afavorir la rendició de comptes.

El propòsit del llibre és orientar sobre com afecta la transparència a la funció pública: com informar d'aspectes com ara les retribucions, la selecció, les incompatibilitats, els alts càrrecs o les relacions sindicals. Amb un enfocament pràctic, s'analitza la normativa estatal i autonòmica, i les resolucions dels òrgans de control, sense oblidar qüestions com els límits o la protecció de les dades de caràcter personal en aquest àmbit, proporcionant pautes d'actuació.

- 1** La funcionarització del personal laboral al servei de les corporacions locals catalanes: 101 preguntes, 101 respostes
- 2** L'assetjament psicològic: incidència en el sector públic
- 3** La carrera administrativa: noves perspectives
- 4** La conciliació de la vida laboral i familiar del personal al servei de les entitats locals catalanes
- 5** El personal directiu a l'Administració local
- 6** El personal laboral de les corporacions locals després de l'Estatut bàsic de l'empleat públic
- 7** Els òrgans de representació del personal funcionari: delegats i juntes de personal. Una visió crítica
- 8** L'acomiadament col·lectiu en les administracions i els ens públics. Marc general, causes i procediment
- 9** Aplicació del principi de no-discriminació al personal temporal al servei de l'Administració pública
- 10** La reducció de la jornada i l'excedència per tenir cura dels fills o els familiars a les administracions públiques
- 11** La discapacitat i l'ocupació a les administracions públiques
- 12** La reinternalització de serveis públics: aspectes administratius i laborals