

12 Estudios de Relaciones Laborales

J. Javier Cuenca Cervera

Transparencia
y Función Pública

12E Estudios de Relaciones Laborales

J. Javier Cuenca Cervera

Transparencia
y Función Pública

© Diputació de Barcelona
Octubre 2018
Diseño gráfico: Jordi Palli
Composició: Addenda
Producció: Gabinet de Premsa y Comunicació de la Diputació de Barcelona

«En todas nuestras obras hemos de evitar la temeridad y la negligencia, y no debe hacerse nada de lo que no pueda darse una razón aceptable. Esta es la definición del deber»

CICERÓN. *Sobre los deberes*. Libro I, XXIX

Para Alba

*Y para Emilio, Patricia, Raúl, Carles, Ignacio y Anna.
Universitarios de una generación nueva,
merecedores y seguros protagonistas
de unos poderes públicos transparentes*

Índice

Abreviaturas	9
Presentación	12
1. Transparencia y gestión pública: aspectos constitucionales e institucionales y su proyección sobre el empleo público	14
1.1. El sentido constitucional de la transparencia	14
1.2. El buen gobierno, o «cómo llegar a Dinamarca».....	19
1.3. Democracia y Función Pública	21
1.3.1. La integridad del personal empleado público como objeto de la transparencia	26
1.3.2. Una cuestión emergente: la protección al funcionariado denunciante	30
2. Dimensiones de la publicidad sobre la actividad / política de personal	32
2.1. Panorama general de la legislación autonómica en materia de empleo público	32
2.2. Obligaciones sobre la información en materia de empleo público	37
2.2.1. Información sobre la organización	37
2.2.2. Información sobre la ordenación del empleo público.....	38
2.2.3. Información sobre la estructura de personal	40
2.2.4. Información sobre altos cargos y personal eventual.....	41
2.2.5. Información sobre acceso al empleo público	42
2.2.6. Información sobre el sistema retributivo.....	44
2.2.7. Información sobre compatibilidades.....	45
2.2.8. Información sobre relaciones sindicales.....	46

2.3. Información de relevancia jurídica: criterios, decisiones y actuaciones en materia de personal.....	48
2.4. Información económica, presupuestaria y estadística.....	50
2.5. Información en materia de planificación y programación de recursos humanos.....	51
2.6. Información sobre la actividad de subvenciones existente en la gestión de personal.....	55
2.7. Información sobre otros aspectos de la actividad de gestión de recursos humanos: el «personal indirecto».....	55
2.8. La organización para la transparencia	56
3. El acceso a la información sobre empleo público.....	59
3.1. Breve referencia al derecho de acceso a la información.....	59
3.2. Los márgenes del derecho: límites y causas de inadmisión de las solicitudes de información	61
3.2.1. Límites y causas de inadmisión: su aplicación.....	62
3.2.2. Límites (1). La prevención, investigación y sanción de los ilícitos penales, administrativos o disciplinarios.....	64
3.2.3. Límites (2). Las funciones administrativas de vigilancia, inspección y control.....	66
3.2.4. Límites (3). El secreto profesional y la propiedad intelectual e industrial.....	66
3.2.5. Límites (4). La garantía de la confidencialidad o el secreto requerido en procesos de toma de decisiones.....	67
3.2.6. Causas de inadmisión (1). Información que tenga carácter auxiliar o de apoyo como la contenida en notas, borradores, opiniones, resúmenes, comunicaciones e informes internos o entre órganos o entidades administrativas	68
3.2.7. Causas de inadmisión (2). Información para cuya divulgación sea necesaria una acción previa de reelaboración.....	70
3.2.8. Causas de inadmisión (3). Solicitudes de información dirigidas a un órgano en cuyo poder no obre la información cuando se desconozca el competente	71
3.2.9. Causas de inadmisión (4). Solicitudes de información que sean manifiestamente repetitivas o tengan un carácter abusivo.....	71
3.3. El acceso a la información sobre empleo público y la protección de datos personales	72

3.3.1. La ponderación de intereses en las solicitudes de acceso a la información sobre empleo público.....	76
3.4. Los problemas de los «regímenes especiales de acceso» a la información en materia de empleo público. Órganos de representación de personal y concejales	79
3.5. Dimensiones concretas de la información sobre empleo público	82
3.5.1. Retribuciones e instrumentos de ordenación del empleo público (RPT, catálogos, plantillas).....	83
3.5.2. Acceso y provisión	87
3.5.3. Sector público.....	91
3.5.4. Compatibilidades.....	92
3.5.5. Otras cuestiones «de personal»	93
4. Especial referencia a las cuestiones relacionadas con la selección en el empleo público.....	96
4.1. El «elefante en la habitación» del empleo público local y el cambio en curso: transparencia y limitación de la discrecionalidad técnica	96
4.2. La mejora de la transparencia en los procedimientos de selección: un modelo de gestión	100
4.2.1. La configuración de los órganos técnicos de selección.....	101
Conclusión: otro enfoque para la gestión del empleo público	105
Referencias bibliográficas	108
Autor.....	116

Abreviaturas

AEPD	Agencia Estatal de Protección de Datos
AFEDAP	Acuerdo de Formación para el Empleo de las Administraciones Públicas
AGE	Administración General del Estado
BOCG	Boletín Oficial de las Cortes Generales
BOE	Boletín Oficial del Estado
CATPD	Consejo de Transparencia y Protección de Datos de Andalucía
CI	Criterio interpretativo
CTBG	Consejo Estatal de Transparencia y Buen Gobierno
CVT	Consejo de Transparencia, Acceso a la Información Pública y Buen Gobierno de la Comunitat Valenciana
EBEP	Estatuto Básico del Empleado Público. Texto refundido aprobado por el Real Decreto Legislativo 5/2015, de 30 de octubre
ET	Estatuto de los Trabajadores. Texto refundido aprobado por el Real Decreto Legislativo 2/2015, de 23 de octubre
FJ	Fundamento jurídico
GAIP	Comisión de Garantía del Derecho de Acceso a la Información Pública de Catalunya
ICEBEP	Informe de la Comisión para el estudio y la preparación de un Estatuto del Empleado Público
LBRL	Ley 7/1985, de 2 de abril, Reguladora de las Bases de Régimen Local
LTBG	Ley 19/2013, de 9 de diciembre, de Transparencia, Acceso a la Información Pública y Buen Gobierno

LI	Ley 53/1984, de 26 de diciembre, de Incompatibilidades
LMRFP	Ley 30/1984, de 2 de agosto, de Medidas de Reforma de la Función Pública
LODP	Ley Orgánica 15/1999, de 13 de diciembre, de Protección de Datos de Carácter Personal
LPAP	Ley 39/2015, de 1 de octubre, del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas
LRJSP	Ley 40/2015, de 1 de octubre, de Régimen Jurídico del Sector Público
RAE	Real Academia Española
Rec.	Recurso
RGPD	Reglamento General de Protección de Datos. Reglamento (UE) 2016/679 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 27 de abril de 2016
RJ	Repertorio jurídico
ROJ	Repertorio oficial jurídico
RPT	Relación de puestos de trabajo
RRD	Reglamento de Régimen Disciplinario de los Funcionarios de la Administración del Estado
RRFAL	Régimen de retribuciones de los funcionarios de la Administración Local
STC	Sentencia del Tribunal Constitucional
STS/SSTS	Sentencia/s del Tribunal Supremo
TRRL	Real Decreto Legislativo 781/1986, de 18 de abril, por el que se aprueba el texto refundido de las disposiciones legales vigentes en materia de Régimen Local

Normas autonómicas

Aragón/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
Andalucía/AND	Ley 1/2014, de 24 de junio, de Transparencia Pública de Andalucía

Canarias/CAN	Ley 12/2014, de 26 de diciembre, de Transparencia y de Acceso a la Información Pública.
Cantabria/CANT	Ley de Cantabria 1/2018, de 21 de marzo, de Transparencia de la Actividad Pública
Castilla-La Mancha/CLM	Ley 4/2016, de 15 de diciembre, de Transparencia y Buen Gobierno de Castilla-La Mancha
Castilla y León/CYL	Ley 3/2015, de 4 de marzo, de Transparencia y Participación Ciudadana de Castilla y León
Cataluña/CAT	Ley 19/2014, de 29 de diciembre, de Transparencia, Acceso a la Información Pública y Buen Gobierno de Cataluña (LCT)
Comunidad Valenciana/VAL	Ley 2/2015, de la Generalitat, de Transparencia, Buen Gobierno y Participación Ciudadana de la Comunitat Valenciana y Decreto 105/2017, de 28 de julio, del Consell, de desarrollo de la Ley 2/2015, de 2 de abril, de la Generalitat
Galicia/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
Murcia/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

Presentación

Este trabajo tiene como antecedente una conferencia impartida en el Seminario de Relaciones Colectivas organizado por la Federació de Municipis de Catalunya (FMC) en noviembre de 2015. Agradezco a CEMICAL, un organismo tan prestigioso para quienes tenemos como profesión la gestión de personal en el mundo local, y por extensión a la Diputación de Barcelona, su confianza para desarrollar y ampliar esta temática desde una perspectiva práctica destinada a los gestores, lo que explica que este trabajo se presenta desde una premisa: es un libro escrito desde dentro del empleo público, centrado en caracterizar no solamente cómo afecta la transparencia a este terreno de la actividad pública, sino también en cómo abrirle la puerta.

La procedencia profesional del autor –la de un anfibio, como diría Carles Ramió–, gestor público y profesor universitario, es la que se ha tratado de aunar en el trabajo. Por un lado, la de un técnico preocupado en cómo hacer frente de la mejor manera posible a un nuevo conjunto de obligaciones, añadidas a las ya complejas del día a día. Pero también la que trata de informar al resto de actores –responsables políticos, representantes sindicales o al propio personal empleado público– acerca de qué supone y cómo les afecta el nuevo marco legal de la transparencia. A este propósito se dedican los capítulos centrales del libro que se ocupan sobre la publicidad activa y el acceso a la información pública en este ámbito, el 2 y el 3.

Pero se trata, asimismo, de comunicar un convencimiento y un cierto activismo en la materia, ya que estas cuestiones no son –no debieran ser– solamente interés *del funcionariado* o de especialistas, sino que en un contexto en el que los servidores públicos deben acostumbrarse a rendir cuentas, la ciudadanía ha de conocer los medios para exigirla, convencido como estoy de que, en el momento actual, la mejor estrategia para relegitimar lo público consiste en abrir puertas y ventanas en las instituciones que articulan la democracia y, de modo destacado, todo lo relacionado con el empleo público. Hay un círculo virtuoso en el que la apertura conduce a la confianza cívica. Y este es el pegamento, por ejemplo, que permite man-

tener la legitimidad en una de las instituciones que cuentan en una sociedad democrática avanzada: el sistema de mérito.

De esto es de lo que se ocupa la transparencia, y para comprenderla adecuadamente es imprescindible familiarizarse con este nuevo paradigma para gestionar lo público y con los valores que lo informan. De ahí la conveniencia de iniciar una aproximación de la mano de reflexiones constitucionales y políticas que nos ayuden a entender no solo los contenidos prácticos y de obligaciones, sino la filosofía y el propósito de este nuevo principio. Por ello considero que es importante lo que se tratará en el capítulo 1.

El título del libro es *Transparencia y Función Pública*, pero por el alcance y la profundidad de los temas tratados tiene sentido hablar de transparencia y empleo público, en un sentido institucionalmente amplio, abarcador de todo lo que los poderes ejecutivos hacen en relación con la gestión pública de personas. No se analiza solamente la relación de servicio del funcionariado, sino la de todos aquellos que desempeñan funciones retribuidas en las administraciones públicas al servicio de los intereses generales, tal y como recoge el Estatuto Básico del Empleado Público (EBEP). Y ello es así no únicamente porque interese todo lo que tenga que ver en este ámbito (qué es lo que se hace y qué decisiones se toman; cómo se justifican y cómo se rinden cuentas sobre las mismas), sino también cómo se comporta el personal empleado público (imparcialidad, rendimiento laboral y, en definitiva, integridad). La transparencia aplicada al empleo público, siendo como es un ámbito político-administrativo, afecta a ambos planos de la política pública: el de la *policy* (la actividad) y el de la *politics* (el comportamiento esperado y los valores que lo informan). De ahí que, haya que atender tanto al régimen jurídico específico de la función pública, en derechos y deberes, y por ello se habla de función pública, como a todas las actividades de gestión relacionadas, de las que es buen ejemplo la selección de personal, que justifica que se haya incluido un último capítulo, el 4, dedicado a lo que, sin género de duda, es un nuevo régimen normativo de esta parte del empleo público. El título de este breve trabajo respeta, por lo demás, la denominación más utilizada por quienes la investigan, practican o profesan.

Agradezco a Manuel Fernández Martos y a Cristian Armadàs i Sabaté sus comentarios sobre una versión previa del trabajo. Como es lógico, cualquier imprecisión o error es achacable en exclusiva al autor del mismo.

1. Transparencia y gestión pública: aspectos constitucionales e institucionales y su proyección sobre el empleo público

La transparencia supone un cierto punto de inflexión en la concepción del contenido y el alcance de la gestión pública en entornos democráticos. Desde una perspectiva político-constitucional, es una innovación que complementa la democracia representativa. Es, también, un intento deliberado de contribuir al desarrollo político con la transparencia pública como herramienta de lucha contra la corrupción. También de enriquecimiento del debate acerca de lo público y, por tanto, aplicable a la Función Pública como institución. Este capítulo introductorio pretende familiarizar al lector con estos tres aspectos, en un espacio en el que convergen el derecho público y las ciencias sociales: desde los constitucionales, pasando por los de la reforma institucional, hasta llegar al fundamento del empleo público en un Estado democrático y social de Derecho. Esta introducción es la clave de la comprensión política de la transparencia pública y del alcance de aspectos no solamente referidos a la publicidad activa, sino el acceso a la información pública y también lo que caracteriza al buen gobierno.

1.1. El sentido constitucional de la transparencia

Los conceptos y esquemas intelectuales que venimos utilizando en la teoría de la democracia son deudores, en gran medida, de una visión del constitucionalismo focalizada en el poder legislativo y, por ello, alejada de la centralidad del poder ejecutivo que caracteriza a las democracias liberal-representativas. Por ello, hay que explicar, en primer lugar, cómo se encuadra conceptualmente la transparencia dentro de la teoría y la práctica democráticas y, seguidamente, su emergencia en los últimos años. Esto es, dilucidar cuál es la cuestión a la que las leyes de transparencia buscan responder, de ahí que sea conveniente un breve excurso histórico y teórico.

Consideremos la definición contenida en la *Guía de lenguaje claro* de la ONG TRANSPARENCIA INTERNACIONAL (2009, p. 48). Por transparencia se entiende:

[La] cualidad de un gobierno, empresa o persona de ser abierta en la divulgación de información, normas, planes, procesos y acciones. Como regla general, los funcionarios, gerentes, directores de empresas y organizaciones y las juntas directivas tienen **la obligación de actuar de manera visible**, predecible y comprensible en la promoción de la participación y la rendición de cuentas.

Es una caracterización similar a la propuesta por N. BOBBIO (2013, p. 27): la democracia es, idealmente, el gobierno de un poder visible, de una práctica cuyos actos se realizan ante el público y la supervisión de la opinión pública.¹ Un sentido, el de democracia, cambiante a lo largo de la historia.

En sentido literal, *democracia* significa literalmente «poder del pueblo» (*demos/kratos*). El modelo generalizado de su práctica, el liberal-democrático, es la plasmación institucional resultante de diversas tradiciones de discurso, ideas y preocupaciones, de las que cabe entresacar tres principales: el republicanismo desarrollista, el liberalismo y el marxismo, cada una de las cuales enfatiza preocupaciones distintas (WOLIN, 1960, p. 32; HELD, 2007, p. 342); el perfeccionamiento moral que supone la participación cívica, la protección frente al poder o el rechazo de las diversas formas de desigualdad. Como fuere, una evolución fructífera para el ideal del autogobierno popular, desde que Pericles hace más de dos mil quinientos años verbalizara el término por primera vez hasta llegar, atravesando diferentes coyunturas –la Grecia clásica y las revoluciones americana y francesa–, a su cristalización actual, en la que ideas como la división de poderes, la protección de los derechos fundamentales, la formación de la voluntad colectiva mediante el sistema representativo, pasando por la redistribución, constituyen las diversas dimensiones del modelo democrático comúnmente aceptado. No es mala evolución para una palabra, «democracia», que, como recuerda J. DUNN (2014, p. 226), fue maldita hasta bien avanzado el siglo XVIII, pero que actualmente define la base legítima de la autoridad política. Y sin embargo, nos encontramos con un palpable malestar cívico cuyos síntomas serían diversos.

Pues bien, para analizar la evolución reciente del hecho democrático hay que atender a la dinámica del modelo realmente consagrado, el proveniente de la democracia liberal. En esta perspectiva, se consagraba una suerte de división del trabajo entre representantes y representados, en la que la adopción de decisiones vinculantes para la comunidad se dejaba en manos de un ámbito cada vez más profesionalizado, los cargos electos, que solo rendían cuentas ante la ciudadanía en el momento electoral. Por utilizar el discurso de esta corriente «la democracia no supone en ningún sentido que el pueblo gobierne, sino más bien es la tarea de

1. Transparencia es un concepto *politico*. Autores como Byung-Chul HAN (2013, pp. 11, 88) han criticado un nuevo paradigma que no se limita al ámbito político y económico, sino también al social: una suerte de panóptico digital, propio de la sociedad disciplinaria, cuyo impacto va mucho más allá de la esfera pública para influir también en las relaciones sociales.

seleccionar a quien debe hacerlo en su nombre». Desde que estas palabras fueron recogidas en la obra principal de J. SCHUMPETER, *Socialismo, Capitalismo y Democracia*, poco había avanzado la plasmación institucional del ideal democrático (1947). La democracia en esta versión es más bien el «gobierno del político», y el control popular opera de forma retrospectiva, mediante el voto. Es, ciertamente, una rendición de cuentas muy limitada (VILLORIA y CRUZ-RUBIO, 2016, p. 98). Así entendida, la democracia es más bien «democracia electoral». Es una concepción que adolece de insuficiencias notorias, pero, con todo, el modelo ha gozado de unas dosis elevadas de legitimidad, al menos hasta fechas recientes, cuando resulta constatable una notable desafección.

Esta desafección es explicable en función de diversos factores. El primero es el fenómeno de oligarquización de los partidos políticos, caracterizados en las democracias modernas mediante la noción del «partido-cártel», para dar cuenta así del asunto de ocupación partidaria de las instituciones públicas (MAIR, 2015; VILLORIA y CRUZ-RUBIO, 2016). Pero tampoco este aspecto hubiera tenido un impacto tan decisivo de no ser por la Gran Recesión de 2008, cuyos efectos han evidenciado la vulnerabilidad de los sistemas económicos. Considerados conjuntamente, los fenómenos de corrupción en los partidos y la crisis económica han generado un momento político de predominio de una cierta *hybris* política en la ciudadanía, que amenaza las bases de confianza sobre las que se asienta la democracia, respecto a la que, además, ahora se ponen de manifiesto más que nunca sus limitaciones conceptuales.²

En efecto, hay que constatar la insuficiencia de la teoría vigente para dar cuenta de un planteamiento de control del poder que resulte suficiente. P. ROSANVALLON (2016) se ha referido a lo que denomina «el gran hiato»: nos orientamos con un esquema discursivo y una práctica pensados para controlar un sistema político concebido, en gran medida, sobre base parlamentaria, frente a un ejecutivo que, sin embargo, se ha expandido notablemente en todos los órdenes de la vida. Un modelo real donde las visiones liberales revelan sus limitaciones frente a la emergencia del «Estado administrativo». Así las cosas, tiene sentido el aserto del pensador francés al decir, quizás un tanto exageradamente, que «nuestros regímenes son democráticos, pero no se nos gobierna democráticamente». En cualquier caso, es cierto que el desarrollo político nos ha cogido un tanto con el pie cambiado en lo que a paradigmas de control del poder se refiere. Necesitamos –siguiendo con este teórico– pasar de una democracia «de autorización», fundada exclusivamente sobre la elección del gobernante, a una democracia «de ejercicio» que aumente las bases de legitimidad y de confianza en lo público de nuestras sociedades. La legitimidad es, por decirlo con G. SARTORI (2016), una las abundantes «abstracciones no visibles» con la que hacemos inteligible la política. Se trata de un concepto en principio

2. Para el concepto de *hybris* en la política democrática, véase T. TODOROV (2012, p. 13).

abstracto pero que se revela como un elemento explicativo de los cambios en este ámbito. Y hay que sacar las consecuencias correspondientes sobre el momento en que nos encontramos respecto a la confianza ciudadana en sus instituciones.³

Estas carencias explicarían la emergencia en los últimos años de nuevos paradigmas para pensar la política: de la gobernanza al gobierno abierto y, especialmente, la transparencia. Son todos ellos postulados coincidentes en su pretensión de complementar la democracia representativa mediante el establecimiento de nuevos modos de participación. Innovaciones que proporcionan una nueva gramática política con la que pensar una nueva democracia electoral-representativa, así perfeccionada. Nuevas instituciones con las que refundar la legitimidad. Así las cosas, no estaríamos tan lejos, por decirlo con Montesquieu, de establecer nuevas disposiciones mediante las que «por su propia naturaleza, el poder frene al poder». Innovaciones que, como cualquier cambio político, necesitan un contexto favorable para ser impulsadas. Como insistía en su día L. M. DÍEZ-PICAZO (2000, p. 17), el constitucionalismo consiste, sustancialmente, en la búsqueda de mecanismos efectivos de limitación y control del poder mediante normas jurídicas. Y este sería, en el momento político actual, el significado de la transparencia como principio: un complemento al arsenal tradicional para limitar y controlar el ejercicio del poder público (JIMÉNEZ ASENSIO, 2016, p. 26).

Tales innovaciones encuentran un arraigo fácil en el contexto de un país como España, en la cola de los países occidentales en materia de información pública y que en 2013 promulgó su Ley de Transparencia, determinada por su propia crisis de legitimidad y por la necesidad de resultar creíble en la lucha contra un fenómeno que también alcanzaba cotas desconocidas de alarma en la opinión pública: la lucha contra la corrupción.⁴

La política de transparencia contaba en 2013 con una ventana de oportunidad, circunstancia que explicaría por qué una iniciativa para controlar al poder había sido impulsada por el propio sistema político.⁵ Esta trazabilidad de la legislación de transparencia en nuestro país resulta apreciable si se analiza la exposición de motivos del propio texto legal, la Ley 19/2013, de 9 de diciembre:

Solo cuando la acción de los responsables públicos se somete a escrutinio, cuando los ciudadanos pueden conocer cómo se toman las decisiones que les afectan, cómo se manejan los

3. I. DELGADO (2015) muestra que el porcentaje de españoles satisfechos con la democracia ha pasado de un 75% en 2000 a un 30% en 2012. El dato es consistente con los resultados de la Encuesta Social Europea, también de 2012, en la que se refleja que los españoles, aunque dan relevancia a la democracia (un 8,39 sobre 10), sin embargo, suspenden al sistema (un 3,99) cuando son preguntados por su funcionamiento.

4. Por su parte, M. VILLORIA y F. JIMÉNEZ (2012) dan cuenta de que aproximadamente un total de 200 ciudades de entre las 750 de más de 10.000 habitantes están afectadas por escándalos de corrupción. En otro ámbito, el referido a la contratación administrativa, C. RAMÍO (2016) ofrece la cifra de 48.000 millones de euros como coste del «sobreprecio» en esta actividad administrativa, a partir de un informe de la Comisión Nacional de los Mercados y la Competencia.

5. Como demuestra de modo convincente Juana LÓPEZ PAGÁN (2018).

fondos públicos o bajo qué criterios actúan nuestras instituciones podremos hablar del inicio de un proceso en el que los poderes públicos comienzan a responder a una sociedad que es crítica, exigente y que demanda participación de los poderes públicos.

El objetivo se revela claramente. También los medios para conseguirlo:

Este sistema busca que los ciudadanos cuenten con servidores públicos que ajusten sus actuaciones a los principios de eficacia, austeridad, imparcialidad y sobre todo, de responsabilidad.

Resulta destacable no solo la aceptación de la necesidad de la transparencia como medio de fundar nuevos modos de rendición de cuentas, sino también la aparición, en este contexto, del concepto de responsabilidad. Para un país tan pa-cato en su exigencia cívica, donde en no pocas ocasiones se confunden los planos de la responsabilidad moral y la penal, hay que poner de relieve lo que supone concebir la responsabilidad como *accountability*, lo que es tanto como colocarla en el plano institucional, del ejercicio del poder público de la persona que detenta un cargo de representación política, ideando una responsabilidad entendida como «controlabilidad» en los expresivos términos propuestos por J. URDÁNOZ (2015). Así formulada, es un medio para que el principal –la ciudadanía– controle a quien dice trabajar en su nombre –cargos electos, pero también profesionales–. Y llegados a este punto, interesa destacar que no cabe pensar la noción de transparencia como un mero concepto aportado por especialistas, como una moda. Al contrario, su relevancia la situaría en un plano cercano al de las cuestiones de relevancia constitucional, en la que insisten autores como L. COTINO (2017).⁶

Y es que, cuando hablamos de transparencia, hablamos de información veraz. Es decir, de calidad, fiable y actualizada. Pero también que goce de los atributos de ser una información accesible, abierta, reutilizable, interoperable. Uno de los fundamentos del gobierno abierto es la colaboración ciudadana en la gestión de la información. Ello conduce, de un lado, a un tipo de transparencia, la transparencia colaborativa, una actividad que, basada en las tecnologías de la información y la comunicación y en los sistemas de *open data*, permite transformar grandes volúmenes de datos brutos y procesarlos para obtener información y generar conocimiento (VILLORIA y CRUZ-RUBIO, 2016). La transparencia políticamente útil es la que puede proporcionar el activismo cívico, especializado en ámbitos sectoriales, *issues* o políticas determinadas, haciendo inteligibles los resultados de la acción pública y un nuevo tipo de responsabilidad entendida como controlabilidad: la externa y colectiva. Los sistemas verticales de control del poder son complementados me-

6. La Constitución española de 1978 emplea la noción de «información veraz» en su artículo 20.1.d, bien es cierto que, en el sentido que aquí se postula, es conveniente remitirse a otros instrumentos normativos suscritos por nuestro país, como la Carta Europea de Derechos Fundamentales (artículo 42) o el Convenio n.º 205 del Consejo de Europa –aunque no está vigente todavía–, normas que, en cierto modo y pese a su carácter indirecto «constitucionalizan» una parte muy relevante de la información: la referida a su acceso.

diante lógicas de colaboración horizontal provenientes de la sociedad civil, haciendo así posible una esfera pública de deliberación más compleja e informada. Este sería un primer plano de análisis político de la transparencia pública. La democracia directa, electoral, estaría completada con una lectura tecnológica y plural, la de la democracia indirecta.

1.2. El buen gobierno, o «cómo llegar a Dinamarca»

La Ley 19/2013 lo es, en primer lugar, de transparencia, pero también de buen gobierno. Junto a la regulación de la publicidad activa o el derecho de acceso a la información pública, la norma recoge una corriente de análisis de los problemas políticos y sociales muy popular en los últimos tiempos, la del nuevo institucionalismo. Un marco teórico que trata de explicar la relevancia del papel que juega la arquitectura institucional de un país no solamente en su calidad democrática, sino también en el desarrollo económico. Esta cercanía discursiva resulta palpable si se analiza la exposición de motivos de la norma, cuando afirma que «Los países con mayores niveles en materia de transparencia y normas de buen gobierno cuentan con instituciones más fuertes, que favorecen el crecimiento económico y el desarrollo social». Conviene, pues, en este capítulo introductorio, hacer una breve referencia al planteamiento.

Las instituciones, como explica Douglas NORTH (1993), son concebidas como las «reglas del juego» de una sociedad. Son el marco de incentivos y sanciones que estructuran la interacción social. Y entre las instituciones que cuentan, encontramos algunas tan determinantes del «desarrollo político» como las que dan forma al monopolio de la violencia legítima y la seguridad pública –el Estado–, las que materializan la impersonalidad burocrática y la limitación del poder –el principio de legalidad– o las que hacen posible la rendición de cuentas y la exigencia de responsabilidad –la democracia representativa– (FUKUYAMA, 2016). Lo relevante del enfoque es que cuestiona el lugar común predominante durante mucho tiempo y que explica el desarrollo económico únicamente en función de la calidad del mercado. Habría un factor residual explicativo de las diferencias de resultados entre países. Es la política la que hace posible una economía eficaz. Son las instituciones políticas y su carácter inclusivo o extractivo la variable causal principal cuando se analiza la desigualdad.⁷

En este enfoque, el desarrollo de un país es función de su calidad de gobierno, de la calidad de sus instituciones políticas. Y el término que engloba conceptualmente la noción es el de buen gobierno. De acuerdo con M. LEVI (2006), buen

7. Para profundizar en la cuestión, véanse P. COLLIER (2010), D. ACEMOGLU y J. A. ROBINSON (2012), N. FERGUSON (2003) y D. RODRIK (2012, p. 40).

gobierno es aquel que es representativo y responsable. Pero es también el que es efectivo. Un gobierno eficaz, competente y justo mejora la percepción cívica del mismo, lo que a su vez refuerza y proporciona incentivos para perpetuar esa línea de actuación. Tal es la noción de «círculo virtuoso del buen gobierno». O vicioso: la desconfianza cívica desincentiva los esfuerzos para conseguirlo.

No obstante, una cosa es esclarecer los referentes conceptuales y su base empírica, y otra muy distinta que resulte sencilla su puesta en práctica. No basta solo con leyes, por importante que sea el marco jurídico. Tal es el problema, que los organismos multilaterales dedicados al desarrollo –desde el Fondo Monetario Internacional a la Organización de las Naciones Unidas, pasando por el propio Banco Mundial– han constatado la dificultad de «llegar a Dinamarca», tal y como lo expresa Francis Fukuyama, que es quien ha popularizado esta expresión en sus informes recientes. Son, más bien, operaciones políticamente complejas, que requieren una mezcla de activismo cívico y de sensibilización de las élites políticas y del funcionariado, así como del compromiso del poder judicial. Pero, en cualquier caso, es relevante cómo nuestro legislador ha asociado de modo pertinente la transparencia de la actividad pública con la consecución de niveles elevados de calidad institucional. Porque cuando se trata de analizar este fenómeno, no hay que tener presentes únicamente las formulaciones «positivas» del buen gobierno, sino sobre todo las negativas, ya que es en esta dimensión donde el acceso a información pública veraz y el conocimiento preciso acerca de cómo han tenido lugar determinadas decisiones políticas juega un papel relevante.

Así las cosas, el acceso a la información pública ha demostrado ser un arma eficaz en la lucha contra una de las dimensiones negativas del mal gobierno: la corrupción. Como recuerda A. CERRILLO (2015), diversos estudios empíricos, aun sin ser concluyentes, muestran que mayores niveles de información reducen los niveles de corrupción. De ahí que la propia Convención de Naciones Unidas contra la Corrupción, celebrada en Nueva York el 31 de octubre de 2003 y suscrita por España en junio de 2006 (BOE del 19 de julio), inste en su artículo 10, el dedicado justamente a la información pública, a que cada Estado parte adopte las medidas que sean necesarias para aumentar la transparencia en su Administración Pública, incluso en lo relativo a su organización, funcionamiento y procesos de adopción de decisiones. Y es que hay un estrecho vínculo entre esta patología y el contexto concreto de la decisión, como han mostrado de manera convincente las ciencias sociales. La transparencia pública es una medida práctica de lucha contra la corrupción. Y es así como se entiende su papel a la hora de posibilitar un buen gobierno de nuestras instituciones políticoadministrativas.

Pero este planteamiento defensivo, por así decir, no es el único, sino que, junto con el cambio organizativo que van a experimentar nuestras administraciones públicas fruto de la transformación digital, la transparencia, entendida como explica-

ción y rendición de cuentas se incorpora como valor *ex ante* del ejercicio del poder público. Así es como debemos entender el principio general consagrado en el artículo 3.1 de la Ley 40/2015, de 1 de octubre, de Régimen Jurídico del Sector Público, la transparencia *en la actuación* y la responsabilidad en la gestión pública, junto con lo dispuesto en el artículo 13 de la Ley 39/2015, de 1 de octubre, del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas (LPAP), que configura como derecho subjetivo de las personas «en sus relaciones con las Administraciones Públicas» el de acceder a la información pública. Es un nuevo enfoque a incorporar por los gestores de personal.

1.3. Democracia y Función Pública

La consideración del impacto de la transparencia en la gestión pública hace posible proyectarlo sobre la función pública, para lo que es imprescindible una breve consideración sobre el papel en democracia de esta institución.

En un Estado social, democrático y de derecho, se espera de quienes prestan servicios profesionales en el mismo que cumplan un triple papel. En primer lugar, el de cualquier relación de servicios: un cumplimiento de sus cometidos de modo diligente y eficaz. Simultáneamente, hay una expectativa de receptividad hacia quienes acceden al gobierno mediante unas elecciones democráticas y competitivas. Por ello, es legítimo esperar que prioricen los objetivos gubernamentales en su labor. Ahora bien, también se espera de quienes han hecho del servicio público su medio de vida que no solo cumplan de modo diligente la tarea asignada y prioricen objetivos concretos, sino que, muy especialmente, se espera que lo hagan de un modo políticamente neutral y, sobre todo, garantizando, la imparcialidad en su desempeño, exigencias tanto más intensas cuanto más sensibles son las funciones atribuidas, cuanto mayor es esa colaboración del profesional en el ejercicio de un poder de naturaleza política sobre toda la sociedad (ARENILLA, 2014, p. 23; BAENA, 1988, p. 37) y que es la que justifica, por ejemplo, la aplicación del régimen funcional en nuestro marco jurídico, presente en el artículo 9.2 EBEP.

En las democracias avanzadas, la formulación clásica de este principio, que habitualmente se describe en función de su mayor o menor acercamiento al modelo clásico que lo designa –el burocrático o weberiano– suele articularse de diversas maneras. Con o sin estatuto especial, con un derecho diferenciado o no, pero en todas suele instituirse un sistema que busca proteger la independencia de los servidores públicos de los avatares políticos, y se protege la promoción y la carrera profesional del personal empleado público (GARRIDO FALLA, 1980). La burocracia es, así, lejos de un término peyorativo, un auténtico recurso político de la sociedad. Su cometido no es solamente lo relacionado con aspectos instrumen-

tales como la eficacia o la eficiencia, sino que son guardianes de los valores constitucionales y garantes del interés público, lo que explica el énfasis normativo no solo en tales aspectos, sino en el refuerzo de ese peculiar *ethos* en su conducta profesional (DU GAY, 2012, pp. 73, 246).

Así concebido, y bajo diversas denominaciones –servicio civil, sistema de carrera, función pública, empleo público o sistema de mérito–, esta configuración institucional es más que una estructura de personal con prolijas regulaciones. Es una idea institucionalizada (HECLO, 2003, p. 199) que, junto a la protección frente a los cambios políticos, enfatiza un aspecto por encima de todos los demás: la selección por mérito, que pretende conseguir, a través de este principio, dos objetivos sociales:

a) Garantizar un derecho subjetivo: la igualdad de oportunidades en el acceso a los empleos públicos. Es un principio consagrado inicialmente en la Declaración de los Derechos del Hombre y el Ciudadano de 1789 –«todos los ciudadanos son admisibles en toda dignidad, cargo o empleo público, según sus capacidades y sin otra distinción que sus virtudes y talentos»– y, posteriormente, en la Declaración Universal de Derechos Humanos de 1948, que en nuestro país se consagró finalmente en el artículo 23.2 de la Constitución (según la lectura que el Tribunal Constitucional efectuó del precepto desde la sentencia 42/1981) y que ya tenía precedentes en la Constitución de 1837.

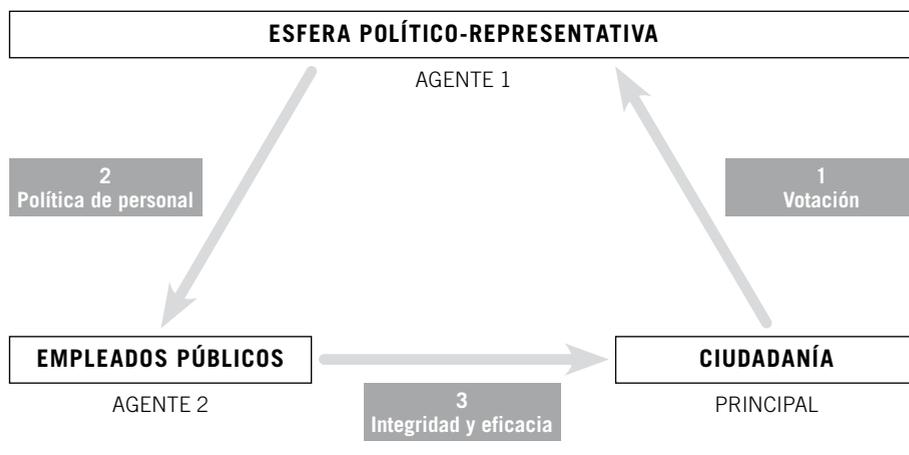
b) Pero, sobre todo, mediante el principio de mérito se pretende proporcionar un auténtico bien público a la ciudadanía: la neutralidad en el trato de los servicios públicos. El sistema de función pública es así un ancla para la efectividad del Estado de Derecho (ECHEBARRÍA, 2006).

Con esta perspectiva, la cuestión de la función pública queda lejos de ser considerada una cuestión de funcionariado, sino de cómo transformar los servicios públicos para hacer de ellos instituciones de lo común: cómo asegurar que opere de modo compatible con la democracia y que el personal empleado público actúe en interés de la ciudadanía es una cuestión netamente cívica, política (MOSHER, 1999, p. 817; LAVAL y DARDOT, 2015, p. 587). Desde esta óptica, cobra relevancia el conocido aserto que John Gauss efectuó en 1950 y que Dwight WALDO (1999, p. 126) retomó tiempo después: «En nuestra época, una teoría de la Administración Pública significa también una teoría de la política».

Para esta finalidad –proteger el interés público, la imparcialidad administrativa y la profesionalidad– la función pública se revela como un instrumento que actúa como inhibidor del riesgo moral en la política. Y su diseño debe contemplar una realidad entrecruzada por una relación en la que intervienen la ciudadanía, el personal político, el personal empleado público y algunos grupos de interés. El modo en que se configuren esas relaciones será determinante para el éxito de la institución. De ahí que resulte usual en las ciencias sociales concebir estas relaciones a la luz de un esquema, el conocido como *principal-agente*, que ayuda a

analizar las interrelaciones (PARRADO *et al.*, 2016; MOE, 1994). La siguiente figura puede resultar ilustrativa.

Figura 1. La democracia y la Función Pública



En ella encontramos tres líneas que resumen los tres ámbitos de relación:

1. La **línea 1**: La relación entre la ciudadanía (el *principal*) y la esfera político-representativa (el *agente 1*). Mediante el sufragio y en un contexto de democracia competitiva, la ciudadanía expresa las demandas que los representantes políticos, en su ámbito ejecutivo, traducen en servicios y políticas. Las decisiones políticas son tomadas por gobernantes elegidos, que serán más representativos cuanto más ajusten sus decisiones a los intereses de la ciudadanía. El principal mecanismo de control político es el voto y la rendición de cuentas –de los representantes a la ciudadanía–, que se da en el momento de las elecciones generales (MANZANO, 2002).

2. A los efectos que aquí nos interesan la **línea 2** es la relevante. En el marco de la función pública, el ámbito ejecutivo (*agente 1*) dirige la función pública mediante las políticas de personal y asegura la profesionalidad, la receptividad y la eficacia de un entramado institucional (*agente 2*) que no trabaja «para» los políticos, sino «con» ellos, en el marco de un ordenamiento jurídico que encauza su relación. El ámbito ejecutivo gestiona el aparato profesional mediante las metas y los objetivos desplegados en todo lo relacionado con la selección, la carrera, las retribuciones o la formación. Este esquema se resume en la línea que va del ámbito político-ejecutivo al del empleo público. Habría también una flecha que va en sentido ascendente, del personal empleado público hacia la esfera política, que instrumenta la participación en esas decisiones, la negociación colectiva pública.

3. Finalmente, encontramos un tercer espacio de relación, la **línea 3**, el que se da directamente entre el personal empleado público (*agente 2*) y la ciudadanía

(*principal*). En él, los y las profesionales interactúan, idealmente, de modo competente e íntegro con la ciudadanía, prestando directamente los servicios y políticas públicas decididas por la esfera político-representativa. Es, en cierto modo, un espacio resultante de cómo se hayan configurado las anteriores relaciones, la de la ciudadanía con su clase política y la de esta última gestionando la Administración. Y según cómo tenga lugar, abundará en una mayor o menor confianza y legitimidad del espacio público.

Es un triángulo que resume el papel del empleo público en una sociedad democrática, y que también da idea de su complejidad, porque estos no son los únicos actores, sino solo los visibles. Así, en el ámbito entre ciudadanía y cargos electos encontramos otro actor, los partidos políticos y los medios de comunicación, que articulan la conversación pública sobre estos temas. Otro actor relevante en el empleo público como es el sindicato también tiene un protagonismo destacado en la configuración de la relación entre el gobierno y el personal empleado público; y según cómo se configuren determinará el grado de calidad institucional.

A los efectos que aquí interesan, la de una teoría de la transparencia en el empleo público, este esquema permite ilustrar cuál es su papel. La transparencia tiene como objeto las relaciones 2 y 3: el conocimiento que despliega la esfera ejecutiva sobre el personal, las decisiones concretas en la materia, la actividad, esto es, la línea 2. Pero también, prestando servicios públicos y ejercitando un poder público sobre la sociedad, hay que destacar que esta tiene derecho a indagar hasta qué punto la conducta profesional (por emplear un término consagrado por el EBEP) es no solo íntegra, sino también neutral e imparcial, además de coherente con las obligaciones públicas impuestas a los y las profesionales, la línea 3. En términos de la Ley de transparencia, la primera abarcaría aspectos relacionados con la *policy* de la gestión pública de recursos humanos: las retribuciones, la negociación colectiva o la selección, e indagaría en lo que se hace al respecto, qué decisiones se toman, cómo se justifican y, en definitiva, la rendición de cuentas. La segunda –la *politics*– está relacionada con el valor público percibido por la ciudadanía acerca del desempeño de sus servidores públicos.

Es también un esquema que permite indagar en problemas habituales, que en nuestras coordenadas tienen que ver con fenómenos como la politización o el clientelismo, o con la naturaleza de la negociación colectiva en una Administración democrática. Respecto al primer aspecto, ya es conocido el carácter de «eslabón más débil» de la función pública en democracia (ZUVANIC, *et. al.*, 2010). Así, el fenómeno de la politización, entendida como un proceso de sustitución de criterios meritocráticos por partidistas (PARRADO, 2001), es un compañero de viaje habitual en nuestro panorama administrativo, especialmente intenso en las administraciones territoriales (CUENCA, 2015) y que justifica que se tome en consideración cuando se piensa en la transparencia como instrumento de lucha contra

la corrupción. Pues bien, esta es inseparable de la concreta situación del empleo público: y el clientelismo es su antesala (RAMÍO, 2016).

En lo que respecta a los aspectos normativos, la transparencia ya había sido contemplada en el ordenamiento del empleo público antes de 2013. Así, esta constituye un «fundamento de actuación», un valor central de la gestión pública de personal en la Ley 7/2007, de 12 de abril, del Estatuto Básico del Empleado Público (artículo 1.3.h), y lo es también como principio en la organización de los procesos selectivos (artículo 55.2.b y exposición de motivos) junto con la publicidad de las convocatorias; en la configuración concreta de los procedimientos que permitan la evaluación del desempeño, con el que se mide y valora la conducta profesional y el rendimiento o el logro de resultados del personal empleado público con fines de carrera y continuidad en el puesto de trabajo (artículo 20.2 y exposición de motivos de la Ley 7/2007). La transparencia es también, en términos individuales, un deber del personal empleado público y que orienta su comportamiento (artículo 52, «Deberes de los empleados públicos. Código de Conducta»). Y finalmente, en materia de negociación colectiva, la transparencia opera en dos aspectos: cuando regula cómo debe afrontarse (artículo 33.1), junto a otros principios como la obligatoriedad o la buena fe, y cuando exige la publicación en el Boletín Oficial correspondiente tras su remisión a la oficina pública (artículo 38.6). Principios habitualmente incumplidos en una negociación colectiva pública aquejada de una patología como la de la informalidad (CUENCA, 2015, p. 114), y que obliga a una cierta reflexión.

Así, es indudable que la negociación colectiva supone una participación de los profesionales en la esfera de la determinación de sus condiciones de trabajo, en lo que supone un avance indudable en la democratización de un espacio laboral como es la Administración, y que explica su pujanza en la sociedad actual, como ya se analizó tempranamente (DEL REY, 1986; ARENILLA, 1993). Pero no lo es menos reconocer que las armas de esta negociación son, principalmente, de naturaleza política, y que no siempre son compatibles los principios y las prácticas del sistema de mérito con los de la negociación colectiva (MOSHER, 2003). Por tanto, desde este punto de vista, pueden resultar política y democráticamente disfuncionales, como muestra la colusión ocasional entre actores políticos y sindicales en prácticas recurrentes en nuestro empleo público, como la habitual «consolidación», y donde no siempre está garantizada la igualdad de oportunidades de una ciudadanía que, en tanto que poco organizada, se ve perjudicada por una cierta asimetría a favor, por ejemplo, de colectivos bien representados. Por no hablar del poder negociador sobre unos políticos que viven con dificultad su condición de empleadores y del impacto de estas prácticas (METHE Y PERRY, 2003) sobre una jornada de trabajo cada vez más reducida y unos niveles salariales cada vez mayores, en una suerte de «efecto Mateo» de estas prácticas, a favor de unos colectivos crecientemente protegidos. Así las cosas, el impacto de la legislación sobre

rutinas y prácticas consolidadas no tiene por qué ser inmediato, pero es indudable que el conocimiento de cómo se justifican y de la trazabilidad de las decisiones resultantes es materia de interés público. Y ello de la mano de la transparencia, en sus dos vertientes: publicidad activa y acceso a la información pública.

La transparencia aplicada a la función pública en el marco de una sociedad democrática es, así, un mecanismo más para asegurar, mediante el conocimiento público, que los agentes que tienen como misión trabajar para la ciudadanía, políticos y profesionales, ajustan su conducta al interés público.

1.3.1. La integridad del personal empleado público como objeto de la transparencia

M. BELTRÁN en 1997 ya hablaba de «giro deontológico» cuando se refería a la formación del personal empleado público tras el impacto que supuso el informe Nolan, que explicitó los principios que debían regir la vida pública. Se trataba de un énfasis en los valores propios de la función pública. Y no era tampoco una mirada nueva. Mucho antes, E. GARCÍA DE ENTERRÍA (1961) enfatizaba la necesidad de poner el foco en el manejo de los valores institucionales de las administraciones públicas como medio para contrarrestar la inevitable tensión de estas organizaciones con los intereses individuales del personal funcionario. En definitiva, se trataba de evitar una de las patologías propias de cualquier sistema burocrático: que los fines particulares desplacen a los institucionales. Que la institución quede capturada por intereses personales o corporativos.

Nuestro país no fue ajeno a estos debates, tanto en el primer borrador de Estatuto de la Función Pública de 1997 como en el posterior, de 2007. No obstante, el arranque de este enfoque quedó lastrado cuando, apenas promulgado el EBEP, sobrevino la crisis económica, cuyo impacto se ha desplegado, tal como se ha destacado, sobre la legitimidad política y administrativa, en forma de demanda no solo de transparencia sino de conducta ética, acorde a los valores proclamados. Es en este contexto en el que cabe entender mejor la exposición de motivos de la LTBG: «Este sistema busca que los ciudadanos cuenten con servidores públicos que ajusten sus actuaciones a los principios de eficacia, austeridad, imparcialidad y, sobre todo, de responsabilidad». Y que estos sean efectivos, en un contexto en el que la crisis puso al descubierto las vergüenzas existentes en materia de corrupción, un fenómeno con diversos factores que lo explican, entre los cuales encontramos nuestra debilidad institucional característica. Por decirlo con las palabras de C. RAMÍO (2017, p. 217), la revolución cívica de estos últimos años necesita un refinamiento ético que no sea solamente epidérmico, elemento imprescindible en un espacio, el del empleo público, caracterizado por lo que R. JIMÉNEZ ASENSIO (2018a) describe como «anoréxico en valores y bulímico en derechos». Sabido es

que, desde una perspectiva institucional, estos entornos organizativos se componen no solo de normas formales, sino también de rutinas informales. Y las segundas delimitan tanto las conductas y las reglas del juego como las primeras. Nuestro sistema de función pública necesita encarar su déficit de valores públicos.

Términos como *valores* o *integridad* son conceptos que necesitan ser explicitados para encarar los numerosos conflictos de aplicación y las inevitables dudas que surgirán a la hora de tomar decisiones concretas sobre publicidad activa o sobre peticiones concretas de acceso a la información pública. Solo conociendo el alcance de lo que está en juego, la voluntad del legislador, podremos adoptar decisiones fundadas. En este terreno es necesario conocer los valores que informan el entramado institucional de la función pública. Y los valores son, en palabras de M. VILLORIA (2000, p. 124) «Concepciones explícitas o implícitas de un individuo o grupo acerca de lo deseable, las cuales influyen en la selección de los modos, medios y fines de la acción». Los valores que la sociedad proclama para su funcionariado son los que este debe considerar a la hora de adoptar comportamientos concretos. Y es su cumplimiento efectivo lo que debe ser inquirido en el momento de la rendición de cuentas.

¿Cuál es el sentido del trabajo profesional en la Administración? En las líneas anteriores, y de acuerdo con el esquema principal-agente, se ha definido como el servicio a los intereses generales bajo la dirección de un ejecutivo legitimado en las urnas que lo hace en el marco de un ordenamiento y a través de un personal empleado público protegido por una serie de reglas específicas cuyo objetivo es limitar el alcance de la intromisión de la política partidista. Su independencia –la inamovilidad precedida de un ingreso meritocrático– es la finalidad del empleo público como institución y la garantía de un buen gobierno. Los servidores públicos, en un sistema profesionalizado, están idealmente cualificados, pero, sobre todo, son imparciales, éticos y orientados a valores (OCDE, 2017, p. 10). Y es justamente tal régimen de protección –frente a, por ejemplo, los avatares del mercado– el que justifica un mayor grado de integridad del personal profesional.

La *integridad* como concepto hace referencia a un comportamiento recto, objetivo, del servidor público. Decimos que alguien es íntegro cuando actúa de forma coherente con los valores, creencias y principios que afirma sostener (VILLORIA e IZQUIERDO, 2016, p. 157), teniendo en cuenta, como recuerda R. JIMÉNEZ ASENSIO (2017, p. 23), que la integridad se refiere a toda la organización administrativa y a los dos colectivos que la integran: el político y el funcionariado. Así definida, la integridad significa una conducta del personal profesional acorde con los valores que justifican su estatuto particular, su razón de ser. Y lo que es objeto de conocimiento legítimo de la ciudadanía mediante la transparencia es que, efectivamente, cuenta con personal empleado público que se conduce en su quehacer diario del modo que se espera, de un modo servicial en sus rutinas de funcionamiento, de un modo neutral e imparcial en los escenarios que, al decir de F. LONGO y A.

ALBAREDA (2015, p. 36), constituyen los espacios donde esa integridad debe confirmarse, y que son las relaciones entre política y Administración, del sector público con el privado, con la ciudadanía y que la propia Administración mantiene con las personas que en ella trabajan.

Y, en concreto, ¿a qué valores debe ajustarse en su conducta el personal empleado público? Al decir de M. VILLORIA y A. IZQUIERDO (2016, p. 185) el EBEP vigente muestra diversos *polos de integridad*: los relacionados con la promoción de la ética pública, los que conciben la integridad como objetividad e imparcialidad, y los valores relacionados con la integridad como eficacia. A este respecto, el capítulo VI del título III, denominado «Deberes de los empleados públicos. Código de conducta», establece diversos niveles. Así encontramos los «Deberes de los empleados públicos. Código de conducta», en el artículo 52, los «Principios éticos» del artículo 53 y los «Principios de conducta» del artículo 54, que desarrollan diversos grados de concreción. De los valores más generales del primero a la descripción práctica de las conductas, pasando por una enumeración de fines o guías orientativas para la acción. Es obvio que podrá criticarse su sistemática o su terminología, un tanto confusa, pero lo que es indudable es que nuestro personal empleado público –funcionariado y laboral– cuenta al menos con una proclamación de cuáles son los valores que se espera que informen sus decisiones, la deontología que orienta su desempeño profesional individual, y que, una vez interiorizados y convertidos en rutina, deberían plasmarse en la cultura de nuestras organizaciones públicas. Tales orientaciones, no obstante, aconsejan una cierta sistematización con fines didácticos.⁸

Así, los tres niveles del EBEP (deberes, principios éticos y principios de conducta) pueden ser separados en dos grandes ámbitos a efectos prácticos: los deberes laborales y los deberes de Servicio Público. Como recuerda M. SÁNCHEZ MORÓN (2016), los funcionarios y funcionarias son trabajadores en sentido material, esto es, profesionales por cuenta ajena, pero no solo eso; de ahí que la propuesta, a efectos prácticos, sea separar estas dos esferas:

— Los **deberes laborales** englobarían la obligación de desempeño diligente (artículo 52), el deber de rendimiento de las tareas y los objetivos de la unidad en la que presta servicio, ajustando su actuación a los principios de eficacia, economía

8. Existen formulaciones más aquilatadas de los deberes del personal empleado público y que dan cuenta de la relevancia creciente de esta cuestión en el ordenamiento de la función pública. Así, son destacables innovaciones como la del Codi Ètic del Servei Públic de Catalunya, aprobado en septiembre de 2017 tras un proceso participativo que contó con la aportación de expertos relevantes, y que cuenta con una formulación sencilla de los valores que hace factible difundirlo e interiorizarlo, y diferencia valores propios del servicio de su dimensión relacional o en el trato con las personas y con los responsables políticos; o, ya en el plano legal, la Ley 5/2017, de 1 de junio, de Integridad y Ética Públicas de Aragón, que no solo enuncia valores de un modo coherente –un código–, sino que se preocupa por asegurar su cumplimiento. El artículo 44.5 de esta Ley dispone, de forma notable que «Las Administraciones Públicas promoverán las actuaciones necesarias para que el sistema de gestión del rendimiento que se establezca, incluya, dentro de la valoración de la conducta profesional del empleado, criterios que permitan garantizar la observancia de los deberes y principios establecidos en este Código». En una vertiente más práctica, merece destacar la creación, mediante la Ley 17/2017 de la Generalitat, de coordinación de policías locales de la Comunitat Valenciana, en el que se prevé la creación del Comité de Ética y Transparencia de la Actividad Policial, encargado, entre otros cometidos, de resolver cuestiones prácticas sobre conducta de este personal profesional.

y eficiencia (artículo 53), o desplegando conductas operativas que muestren una relación respetuosa con la ciudadanía, el deber de formarse y mantenerse actualizado, de cumplir las normas de salud laboral y de formular propuestas de mejora. Las obligaciones específicas de cumplimiento de la jornada y el horario y los derivados de la inserción en un esquema jerarquizado del servicio –el deber de obedecer las órdenes e instrucciones profesionales de los superiores, salvo que constituyan infracción manifiesta del ordenamiento jurídico–, completan el cuadro.

— Los **deberes de servicio público**, entre los que encontramos el deber de imparcialidad, derivado del artículo 103 de la Constitución y recogido específicamente en el artículo 52 «[...] velar por los intereses generales [...] y deberán actuar con arreglo a los siguientes principios: objetividad, integridad, neutralidad, responsabilidad, imparcialidad [...]», el respeto a unos principios éticos derivados de una actuación que persiga «[...] la satisfacción de los intereses generales de los ciudadanos y se fundamentará en consideraciones objetivas orientadas hacia la imparcialidad y el interés común [...]» (artículo 53), su ajuste a los principios de lealtad y buena fe, el respeto a los derechos fundamentales, evitar los conflictos de intereses y, explícitamente, evitar cualquier trato de favor (artículo 54). El deber de adecuación al ordenamiento jurídico, reflejado en la observancia de la Constitución y del resto del ordenamiento (artículo 52), de los principios éticos (artículo 53) de abstención en los supuestos susceptibles de colisionar con intereses personales, la evitación de los conflictos de intereses o el sometimiento al procedimiento administrativo, como también en principios de conducta (artículo 54) como la facilitación a la ciudadanía del ejercicio de sus derechos y obligaciones. El deber de dedicación al servicio público contemplado en el artículo 52, pero también como principio ético en el artículo 53.11 o, en fin, los deberes de confidencialidad (artículo 52), también contemplados como principios éticos en el artículo 54.12, o el deber de respeto, corrección y trato digno e igual entre hombres y mujeres reflejado explícitamente en el artículo 52, en el 53.4 como principio ético y en el 54.1, tanto respecto a la ciudadanía como a los superiores y al resto del personal empleado público.

Junto a los deberes funcionales, los de servicio público son los que deberían constituir el objeto principal del rearme ético de la función pública, los estándares de comportamiento de quienes prestan servicios en la Administración y que orientan el comportamiento en situaciones de discrecionalidad o ambiguas, susceptibles de corruptelas. Son estas las conductas exigibles al personal empleado público, reclamables por los gobernantes y susceptibles de ser conocidas por la ciudadanía.

Su relevancia es la que explica el impulso que ha adquirido en los últimos años, y de ahí que los mecanismos de intervención en este ámbito, de acuerdo con la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (OCDE) y su guía de infraestructura ética, suelen incluir temas como los programas de formación y socialización en valores de servicio público, tanto en el momento de la carrera como

especialmente en el ingreso. La aprobación de códigos éticos que ayuden a plasmar comportamientos éticos en las rutinas de funcionamiento o, sobre todo, conectando las políticas de recursos humanos (en especial acceso, carrera, formación y retribución) con la dimensión ética. Todo lo cual conforma una política de integridad que, como R. JIMÉNEZ ASENSIO (2017, p. 87) muestra de manera convincente, va de la mano del paradigma de la transparencia.

1.3.2. Una cuestión emergente: la protección al funcionariado denunciante

En estrecha conexión con los valores de servicio público, en especial con la garantía de la imparcialidad en el funcionamiento del aparato público, se halla un nuevo mecanismo pensado para asegurar su vigencia, el conocido como *whistleblowing*: la protección efectiva de aquellos profesionales que denuncian prácticas o conductas irregulares. Por decirlo en los términos del Informe para la modificación de la Ley 10/2010 de la Función Pública Valenciana, cuando analiza el marco institucional de protección del personal empleado público que denuncia irregularidades:

La experiencia práctica nos enseña que algunos empleados que tienen información, más o menos cabal o indiciaria, sobre tales irregularidades, solo la revelan, si acaso, cuando ya ha estallado un escándalo o hay una investigación en marcha, particularmente judicial. Pero no antes y en ocasiones nunca, seguramente por temor a las consecuencias que su denuncia pudiera tener sobre su carrera o situación en la Administración [GENERALITAT VALENCIANA, 2016, p. 128].

Es un planteamiento, por cierto, bien conocido en las ciencias sociales desde la formulación del problema que hizo en su día A. O. HIRSCHMAN en la obra clásica *Salida, voz y lealtad* (1977, pp. 43, 51). Ante fenómenos sociales o políticos percibidos como inadecuados y en contextos organizativos, las personas tienen tres salidas clásicas: abandonar, reclamar su cumplimiento o bien permanecer pese a todo. Pues bien, la opción voz es un recurso político, un intento por cambiar el estado de cosas desde dentro. Y de ahí la utilidad político-administrativa de este tipo de dispositivos. Son principalmente los responsables de asegurar el cumplimiento de los valores públicos en su tarea cotidiana quienes pueden conocer mejor que nadie los casos concretos en que han sido vulnerados. Y, por ello, es útil recabar su colaboración en aras de combatir la corrupción.

De esta utilidad es buena muestra las nuevas corrientes legislativas al respecto. Empezando por la propia Convención de Naciones Unidas contra la Corrupción de 2003, ratificada por España, cuyo artículo 33 aconseja adoptar medidas apropiadas para proporcionar protección contra todo trato injustificado a las personas que denuncien ante las autoridades competentes, de buena fe y con motivos razonables, pasando por el Congreso de los Diputados, que tiene en tramitación una

Proposición de Ley Integral de Lucha contra la Corrupción y Protección de los Denunciantes (122/000022; BOCG de 23 de septiembre de 2016), hasta llegar a la producción legislativa de las comunidades autónomas. Entre estas últimas destacan la Ley 14/2008, de 5 de noviembre, de la Oficina Antifraude de Cataluña, cuyo artículo 16.3 regula la tramitación de las denuncias o, en su estela, la Ley 11/2016, de 28 de noviembre, de creación de la Agencia de Prevención y Lucha contra el Fraude y la Corrupción de la Comunitat Valenciana, que regula en su artículo 14 un llamado «estatuto de la persona denunciante» bastante aproximado a lo que los investigadores (AMOEDO, 2017) han descrito como los elementos mínimos de un sistema eficaz de protección de denunciantes: la protección efectiva del denunciante, su tramitación por órganos independientes y la existencia de un régimen de infracciones y sanciones.

A mi juicio, es un régimen estrechamente conectado a la institución Función Pública y a sus valores de ejercicio. Y su eficacia, entre otros aspectos, depende de la interiorización y el conocimiento por las personas que son principalmente sus destinatarias, el personal empleado público. De ahí que, más que superponer «capas legislativas» inconexas, lo pertinente sea incluirlo en el régimen jurídico de esta institución. Y al menos, alguna norma sí ha tenido el acierto conceptual de conectar la integridad del personal empleado público y un régimen de protección para las denuncias, como la reciente Ley 5/2017, de 1 de junio, de Aragón. Sus breves tres artículos proporcionan un sistema de protección innovador para cualquier persona empleada en el sector público.

2. Dimensiones de la publicidad sobre la actividad / política de personal

2.1. Panorama general de la legislación autonómica en materia de empleo público

El análisis comparado de la legislación que las comunidades autónomas han ido promulgando en materia de transparencia revela varias cuestiones de interés a la hora de analizar su incidencia sobre la materia de función pública. En su mayoría, amplían la información ofrecida y las posibilidades en relación con el derecho de acceso. Hay que tener en cuenta que la legislación estatal es básica en la mayor parte de sus preceptos (disposición final octava de la Ley 19/2013, de 9 de diciembre), pero ello no impide que los legisladores autonómicos mejoren la regulación existente en orden a la efectividad del derecho.

En primer lugar, es constatable una diferencia entre comunidades autónomas en el tratamiento del tema. Así, el epígrafe «empleo público» aparece singularizado en las leyes de Galicia, Canarias o Comunidad Valenciana (esta última en el Reglamento de desarrollo). Este enfoque no garantiza *per se* un tratamiento avanzado del tema, porque hay comunidades que, sin diferenciarlo, sí desarrollan pormenorizadamente la cuestión (como Murcia, Cataluña o Aragón, por ejemplo) pero revela una acertada base conceptual acerca de la relevancia de la política de personal en el funcionamiento administrativo y, por tanto, de lo adecuado de diferenciar el tema en el tratamiento de la publicidad activa. La gestión de la fuerza laboral es uno de los puntos centrales, junto a al presupuesto y los aspectos financieros, la contratación pública de bienes y servicios o las subvenciones. Y sin embargo, la orientación predominante es la seguida por la Administración General del Estado (AGE), esto es, incluir la materia dentro del apartado de información institucional y organizativa, en una visión que tiene sus limitaciones cuando se quiere facilitar la rendición de cuentas acerca de la gestión del sector público.

También a la hora de enumerar las obligaciones en materia de publicidad activa la mayor parte de la legislación fija un principio: tienen el carácter de mínimas (Murcia, Aragón, Andalucía, Comunidad Valenciana o Cantabria). También, y a di-

ferencia de la ley estatal, han sido las leyes autonómicas las que proporcionan definiciones útiles de la transparencia. Así, para la ley de Murcia, esta sería:

La acción proactiva de la Administración de dar a conocer la información relativa a sus ámbitos de actuación y sus obligaciones, con carácter permanente y actualizado, de la forma que resulte más comprensible para las personas y mediante los instrumentos de difusión que les permitan un amplio y fácil acceso a los datos [...] [artículo 2.f].

De modo específico:

[...] deberá proporcionarse y difundirse a la ciudadanía toda la información pública que obre en poder de los sujetos obligados por esta ley, así como la relativa a su organización y actuación, de forma que le permita conocer sus decisiones y su procedimiento de adopción, la organización de los servicios públicos y sus responsables.

La ley de Canarias contiene también una definición ilustrativa. Transparencia según su artículo 5.º es:

La elaboración, actualización, difusión y puesta a disposición de cualquier persona, en una manera clara y entendible, de la información prevista en esta ley derivada de la actuación de las entidades incluidas en su ámbito de aplicación en ejercicio de las funciones que tienen atribuidas, sin más limitaciones que las establecidas legalmente.

Y un contundente planteamiento es el ofrecido por la exposición de motivos de la reciente ley de Navarra: la transparencia se fundamenta en el principio de que «la propiedad de la información y de los datos públicos es de la ciudadanía». Este enfoque es el que justifica no solamente la puesta a disposición, bien de manera proactiva, bien previa petición, de la información pública que se posea, sino de dar a conocer el proceso de adopción de decisiones (artículo 4.b), el verdadero núcleo del derecho.

La utilidad de estas definiciones autonómicas estriba en su esfuerzo por delimitar el objetivo pretendido por las obligaciones de publicidad activa: es un mandato para elaborar, actualizar y difundir información comprensible, que dé cuentas acerca de cómo se gestiona en parcelas concretas de la Administración, quiénes son sus responsables, cómo están organizados y cómo adoptan sus decisiones. También en el ámbito de la gestión pública de recursos humanos.

En todo caso, el marco normativo autonómico ofrece un parámetro de interpretación: aquello que una comunidad se muestra dispuesta a revelar no debería encontrar mayores problemas en otra. Regla a la que hay que sumar otra, esta proveniente del apartado del derecho de acceso a la información: tratar como publicidad activa aquella información más demandada en el ejercicio del derecho de

acceso (lo que prevé expresamente la ley de Andalucía en su artículo 17.1 o la de Galicia, artículo 5.2.b).

En lo que respecta al ámbito de aplicación, la casuística es variada. Todas, como es obvio, incluyen a la Administración general de su respectiva comunidad autónoma y al sector público dependiente de la misma. Y la mayoría incluyen a las universidades del territorio y a los órganos estatutarios. Más disparidad existe en el caso de la Administración Local. El siguiente cuadro ofrece un panorama al respecto.

Tabla 1. Ámbito de aplicación de las leyes autonómicas de transparencia

	Administración general comunidades autónomas	Administración Local	Universidades públicas	Órganos estatutarios autonómicos
Andalucía (AND)	SÍ Y Agencias y entes instrumentales vinculados	SÍ	SÍ	Parlamento, Consejo Consultivo, Consejo Económico y Social de AND y Consejo Audiovisual, parcialmente
Aragón (ARG)	SÍ Y organismos autónomos y entes dependientes	SÍ	SÍ	Consejo Consultivo, Consejo Económico y Social ARG Cortes, Justicia y Cámara de Cuentas, parcialmente
Canarias (CAN)	SÍ Y organismos autónomos y entes de derecho público vinculados	SÍ en los términos de la disposición adicional 7. ^a y leyes de municipios y cabildos de 2015	SÍ	Consejo Económico y Social de CAN, Parlamento, Consejo Consultivo, Diputado del Común y Audiencia, parcialmente
Cantabria (CANT)	SÍ Y organismos autónomos y entes dependientes	SÍ	SÍ	Parlamento y resto órganos estatutarios, parcialmente
Castilla-La Mancha (CLM)	SÍ Y organismos autónomos y entes dependientes	NO	SÍ	SÍ Cortes e instituciones vinculadas a las mismas

	Administración general comunidades autónomas	Administración Local	Universidades públicas	Órganos estatutarios autonómicos
Castilla y León (CYL)	SÍ Y organismos y entidades del sector público autonómico	NO	NO	NO
Comunidad Valenciana (VAL)	SÍ Y organismos y entidades que conforman sector público instrumental	SÍ	SÍ	SÍ Corts, Consell Jurídic Consultiu, Consejo Económico y Social - VAL, Síndic de Greuges, Síndic de Comptes, parcialmente
Cataluña (CAT)	SÍ Y organismos autónomos y entes dependientes	SÍ	SÍ	SÍ Obligación de adaptación específica
Galicia (GAL)	SÍ Y sector público autonómico	NO	SÍ	SÍ Parlamento, Consejo Consultivo, Consello Contas, Consello da Cultura, parcialmente
Murcia (MUR)	SÍ Y organismos autónomos y entes dependientes	NO	SÍ	SÍ Asamblea Regional, parcialmente
Navarra (NAV)	SÍ Y organismos públicos dependientes	SÍ	SÍ	SÍ
La Rioja (LRI)	SÍ Y organismos públicos dependientes	NO	SÍ	SÍ

Así, son directamente aplicables a las entidades locales las leyes autonómicas de transparencia en Cataluña, Comunidad Valenciana, Andalucía, Cantabria, Aragón y Navarra. No lo son, por su parte, en Murcia, Galicia, Castilla y León y La Rioja. En el caso de Castilla-La Mancha, solo serán de aplicación los preceptos

que «[...] expresamente se establezcan como aplicables» (artículo 4.2), en una formulación que introduce serias dudas a la hora de su aplicación práctica. Por su parte, la Comunidad de Canarias dispone la aplicación de su ley autonómica a los cabildos insulares y ayuntamientos «[...] en los términos establecidos en la disposición adicional séptima», que reenvía a sus normas reguladoras: la Ley 8/2015, de 1 de abril, de Cabildos Insulares, y la Ley 7/2015, de 1 de abril, de los municipios de Canarias. En este caso, el reenvío no supone indefinición, ya que, como se verá, la legislación de Canarias tiene vocación de profundizar en este ámbito.

En lo que respecta a la información en sí, hay que tener en cuenta que el artículo 5.1 LTBG impone unas obligaciones de publicidad activa (o transparencia activa como también es conocida):

[Las Administraciones Públicas] publicarán de forma periódica y actualizada la información cuyo conocimiento sea relevante para garantizar la transparencia de su actividad relacionada con el funcionamiento y control de la actuación pública.

Establece así el cuándo (de forma periódica), la calidad de la información (siempre actualizada) y el tipo de información (la relevante para garantizar el conocimiento de la actividad y su controlabilidad). Este importante objetivo, que concreta la filosofía de la transparencia, se completa con otro contenido en el artículo 11 LTBG: la información publicada deberá ajustarse a los principios de accesibilidad (hacer posible la identificación y búsqueda de la información), interoperabilidad (de acuerdo con el artículo 156 de la Ley 40/2015 y normativa reglamentaria y de desarrollo) y reutilización (que haga posible su elaboración posterior).

Es una formulación seguida por la legislación autonómica que, en muchos casos, perfecciona y añade, como principios y reglas generales a tener en cuenta a la hora de publicar la información, los de: veracidad (MUR); comprensible (MUR, ARG, VAL, CANT); accesible (LRI), que sea fácilmente localizable (VAL) y que la publicidad se efectúe con carácter periódico (CANT) y con formatos reutilizables (CAT, ARG, VAL). En el caso de Murcia, se prevé una periodicidad específica para la materia de empleo público cuando se indica que:

La información pública de recursos humanos y en especial las relaciones de puestos de trabajo, plantillas, catálogos de puestos o documento equivalente, de todo tipo de personal, deberán ser actualizadas mensualmente y, en todo caso, de forma inmediata, cuando se produzca una modificación, supresión o creación de la que se tenga constancia [...].

En alguna norma –una cautela que en todo caso ha de tener presente la Administración–, en aplicación del principio de veracidad de la información, se contempla la obligación de que la información proceda...

[...] de documentos respecto de los que se ha verificado su autenticidad, integridad, disponibilidad y cadena de custodia [artículo 6.c CAN].

Es decir, hay que contrastar la información y su procedencia antes de hacerla pública (en sentido similar, artículo 6.b AND y artículo 2.4 CANT).

Esta descripción permite una primera aproximación a la filosofía de los diversos textos autonómicos. Para realizar un análisis práctico de su incidencia sobre la función pública se sigue la propia clasificación de la información empleada por el legislador, analizando de forma conjunta la legislación estatal y autonómica.

2.2. Obligaciones sobre la información en materia de empleo público

2.2.1. Información sobre la organización

Según la ley estatal la información comprendida en este apartado incluirá las funciones que desarrolla la institución, la normativa aplicable, la estructura organizativa –que incluirá un organigrama actualizado– y, en general, la suficiente para identificar a los responsables de los diferentes órganos y su perfil y trayectoria profesional (artículo 6.1 LTBG).

Como es sabido, la estructura organizativa es el modo en que la organización divide el trabajo y luego procede a coordinarlo (MINTZBERG, 1983, p. 26), de ahí que sea obligatorio para el legislador estatal el organigrama, la plasmación gráfica de esa horizontalidad, la división funcional (unidades) y la altura de la misma (los niveles jerárquicos).

Órganos, lo son aquellos que dictan resoluciones o con atribuciones capaces de producir efectos en terceros (artículo 5.1 LRJSP). En la Administración Local, órganos necesarios son el Pleno, la Alcaldía, la Junta de gobierno local y las comisiones informativas en su caso (artículo 20 LBRL y título II del Real Decreto 2568/1986, de 28 de noviembre). Pero, a los efectos que aquí interesa, junto a la arquitectura política de las competencias (el cartapacio municipal o la división entre delegaciones, tenencias de alcaldía y concejalías) es pertinente la información sobre la estructura administrativa, esto es, las unidades administrativas. Y conviene no olvidar que las unidades se crean mediante las relaciones de puestos de trabajo (antiguo artículo 7.1 de la Ley de Organización y Funcionamiento de la Administración General del Estado [LOFAGE] y actual artículo 59.3 LRJSP), que concretan cómo se materializan las funciones asumidas y los puestos de trabajo encargados de asumir las tareas respectivas, de ahí la relevancia del instrumento comprensivo. Para referirse a funciones, en el ámbito local lo pertinente es hablar de competencias. Y, a mi juicio, la mejor manera de informar es hacer

pública la «cartera de servicios» de la respectiva entidad local, con la clasificación que se estime conveniente: por áreas sectoriales, grupos de población o más jurídica, por servicios obligatorios o impropios.

La ley de Cataluña (artículo 9.1), más explícita, reitera la referencia a los órganos y sus responsables, las funciones que tiene atribuidas la Administración y, ya de modo más conciso, diversos instrumentos de la gestión.

La ley de Canarias resulta más detallada. Así, obliga a incluir las unidades administrativas «a nivel de Servicio» (artículo 18) y a especificar los servicios que presta cada unidad administrativa y las listas de espera que puedan existir en su acceso (artículo 23). También la ley de Galicia obliga a incluir información sobre las «relaciones con la ciudadanía». Los datos de contacto de los responsables de las unidades administrativas son de obligatoria inclusión para alguna comunidad autónoma, como Navarra (artículo 13.a) o La Rioja (artículo 8).

2.2.2. Información sobre la ordenación del empleo público

En este apartado, la legislación estatal es especialmente parca. Como destaca L. M. ARROYO (2017), de hecho en ningún momento se hace referencia alguna a instrumentos de gestión del empleo público. Han sido las comunidades autónomas las que han liderado la obligación de información en este ámbito, en el que, por cierto, rige la publicidad, ya que el EBEP dispone que las relaciones de puestos de trabajo «o instrumento organizativo similar» mediante el cual las administraciones públicas estructuran su organización con fines de selección, promoción profesional, movilidad y distribución de funciones «serán públicos», tal y como dispone su artículo 74. No es el único instrumento de gestión sobre el que recae la obligación de publicidad a tenor de su legislación específica; al respecto, sobre las plantillas en el ámbito local recae el deber de inserción en boletines oficiales (artículo 127 TRRL). En cualquier caso, la ley GAL incluye el deber de publicidad activa de cualquiera de los «instrumentos de ordenación de personal» (artículo 10.1).

De modo específico, la ley de Cataluña (artículo 8.1.d) obliga a hacer pública la plantilla y la relación de puestos de trabajo. La información a suministrar comprende la relación de puestos de trabajo (RPT), incluyendo al personal funcionario, laboral y eventual, la plantilla (de plazas), la relación de contratos temporales y de interinajes no vinculados a ningún puesto de la RPT.

La ley de Murcia (artículo 13.2.a) es sistemática en este punto. En primer lugar, obliga a hacer públicas las RPT, plantillas, catálogo de puestos o documento similar, «referidos a todo tipo de personal» (también las de Castilla La Mancha y Andalucía incluyen este término), lo que supone la inclusión de datos relativos a cualquier tipo de personal de los incluidos en el artículo 8 EBEP: funcionarios, tanto de carrera como interinos; laborales, tanto fijos, como temporales como indefinidos no fijos; y

también eventuales. Todos ellos «[...] desempeñan funciones retribuidas en las Administraciones Públicas al servicio de los intereses generales» (artículo 8.1).

Esta información –en una línea similar recogida por las comunidades– debe incluir aspectos «en especial» como: la indicación de sus ocupantes y su tipo de relación jurídica; si el destino está ocupado de modo definitivo o provisional y, en este caso, la fecha de adscripción y sus renovaciones, con un propósito claro de difundir información sobre otra patología típica de los sistemas de personal autonómicos junto a la precariedad laboral: el de la provisionalidad en el desempeño de los cometidos, al amparo de las figuras de comisión de servicios entre personal funcionario de carrera o la adscripción provisional. En este sentido se expresa la ley de Navarra (artículo 19.3). La obligatoriedad de indicar las vacantes también la encontramos en la ley de Canarias, tanto a nivel general (artículo 20) como en la ley de cabildos (artículo 103), y en la de Cantabria (artículo 25). En relación con los puestos de trabajo incluidos en la RPT, la ley de Canarias obliga a hacer pública incluso «la identidad del personal que los ocupa» (artículo 20.1.), lo que también contempla la de Cantabria (artículo 25.1.b).

En este punto conviene echar mano de la legislación sectorial para aclarar el alcance de las obligaciones. En primer lugar, es conveniente manejar una noción amplia de qué significa RPT. El EBEP habla de un instrumento que sirve para estructurar la organización administrativa, sea relación de puestos «u otro instrumento organizativo similar». En lo que atañe a la esfera local, aquí se encuadraría su variada casuística: bien en forma de los «catálogos» a que se refiere la disposición transitoria segunda del Real Decreto 861/1986, de 25 de abril, por el que se establece el régimen de retribuciones de los funcionarios de la Administración Local (RRFAL), bien documentos denominados «manuales de funciones y perfiles», «relaciones descriptivas» o similares, que contengan la información mínima del artículo 74 EBEP: denominación de los puestos, las plazas que pueden desempeñarlos (los grupos y las escalas), los sistemas de provisión y las retribuciones complementarias.

En el caso de Cataluña, el contenido de estos instrumentos de ordenación está fijado además en los artículos 25 y 29 del Decreto 214/1990, de 30 de julio, por el que se aprueba el Reglamento del personal al servicio de las entidades locales. Se hace público, por tanto, en primer lugar, la relación de plazas de plantilla, su número, agrupado por regímenes jurídicos (funcionariado, laboral, eventual), por escala, subescala y en su caso, clase y categoría y, lógicamente, grupo y subgrupo de titulación (A1, A2, B, C1, C2 y agrupaciones profesionales).

El contenido de la RPT, al menos en publicidad activa, incluye la misma información obligatoria que la contenida en su aprobación, variable en función de la Administración de que se trate: denominación y características esenciales, el grado del complemento de destino y el tipo, código y cuantía del complemento específico y la especificación de si se clasifica como reservado a personal funcionario o laboral. Los complementos retributivos deben contener su cuantía en algún apartado, bien

por remisión a la Ley de Presupuestos en el caso del complemento de destino, bien con la cuantía concreta de cada uno de la tabla de específicos en el último caso.

2.2.3. Información sobre la estructura de personal

RPT, plantilla de plazas y «régimen retributivo» aportan información de calidad acerca de la actividad de la entidad local en materia de gestión de personal. Pero nuevamente la ley de Cataluña destaca por su esfuerzo al respecto, ya que se refiere a la relación de contratos temporales e interinajes no vinculados a ningún puesto permanente. ¿Qué incluye este epígrafe? En primer lugar, si los laborales fijos se encuentran incluidos en la RPT y los temporales deben hacerse públicos, no ofrece dudas interpretativas el hecho de que los laborales «indefinidos no fijos de plantilla» deben incluirse en la información pública. Así, junto a la previsión de contratos o plantilla temporal, la entidad local debe informar sobre aquellas situaciones irregulares que, aunque subjetivamente no permanentes, forman parte de modo objetivo de la plantilla de personal estructural, en su variada problemática, bien por sentencia, bien por su carácter continuado. Son una clase de personal del EBEP (artículo 8.2.c). Por lo que respecta a los interinos, junto a los más habituales de interinos «por vacante» o «accidentales» (artículo 10.1 EBEP, apartados a y b), ligados a puestos incluidos en la RPT, encontramos la obligación, pertinente, de incluir los no vinculados a puestos permanentes. Ello supone proporcionar información fiable y actualizada bien sobre los interinos «por acumulación de tareas», bien los ligados a algún programa de carácter temporal, figuras ambas que, como es conocido, fueron introducidas en 2007, reformadas por la Ley 15/2014 y finalmente consolidadas en el actual 10.1 EBEP, cuyo texto refundido fue aprobado en 2015 (apartados c y d). Deberán hacerse públicos el programa, la duración y su justificación, los destinos concretos y las tareas asumidas. El objetivo es claro: conocer los efectivos para prestar los servicios públicos, su situación y problemática, incluyendo tanto los directos, donde la entidad local es la empleadora, como los indirectos, los contratados y subcontratados por los adjudicatarios de los diversos servicios públicos (artículo 9.1.h CAT) conectando así las obligaciones de supervisión contenidas en el artículo 42 del Estatuto de los Trabajadores (ET) y en la legislación de prevención de riesgos laborales con las de información pública, lo que posibilita en todo caso un mayor control.

También las restantes comunidades autónomas obligan a un esfuerzo informativo en estas materias que va más allá de la situación formal. Junto a las obligaciones de informar acerca de las vacantes y su situación, se obliga a hacer pública la información descriptiva y estructural. Así, la ley de Cantabria obliga a informar sobre el centro directivo u órgano de adscripción (artículo 25.1.b) como también en idéntico sentido la de Castilla-La Mancha (artículo 9.2.a). Señaladamente es la le-

gislación de Canarias (artículo 20.2.a de la ley de transparencia y 103 de la ley de cabildos) la que obliga, de modo específico, a informar por departamentos sobre el número de personal empleado público y su distribución por grupos de clasificación y tipo de vínculo jurídico, por departamentos. Galicia también incluye la obligación de informar sobre los «efectivos» existentes. Es asimismo la ley de cabildos de Canarias –y por tanto, solamente en ese ámbito– la que obliga a hacer pública la «relación nominal de personas que prestan servicios en la corporación, en los organismos y entidades públicas, sociedades mercantiles, fundaciones, consorcios y demás entidades privadas en las que participe mayoritariamente», un poco más allá de lo que va, por ejemplo, las leyes de Cantabria o de Murcia, que obliga a incluir un genérico «directorío de personal» (artículo 20.2.c).

2.2.4. Información sobre altos cargos y personal eventual

Un ámbito específico de información es el referido a los altos cargos. La ley estatal limita la obligatoriedad a las retribuciones «percibidas anualmente» y a las indemnizaciones percibidas, en su caso, con ocasión del abandono del cargo. Y nuevamente ha sido la legislación autonómica la que ha profundizado en este terreno de la transparencia, tanto en los puestos existentes como en la identidad de sus ocupantes.

Además de considerar incluido al personal eventual, ya citado expresamente con anterioridad, con este término debemos determinar lo que son los «directivos públicos», considerando como tales bien a los reclutados conforme al artículo 13 EBEP en organismos autónomos o empresas, bien –en el ámbito local– a los gerentes municipales, como sucede en las diputaciones (artículo 32 bis LBRL, en la redacción de la Ley 27/2013, de 27 de diciembre, de Racionalización y Sostenibilidad de la Administración Local [LRSAL]). En la definición se incluirían en sentido amplio, los que determina la disposición adicional decimoquinta de la LBRL, es decir, aquellos que:

[...] ejerzan funciones de gestión o ejecución de carácter superior, ajustándose a las directrices generales fijadas por el órgano de gobierno de la Corporación, adoptando al efecto las decisiones oportunas y disponiendo para ello de un margen de autonomía, dentro de esas directrices generales.

La ley de Murcia obliga a hacer pública la relación del personal eventual existente para labores de confianza o asesoramiento especial «con indicación expresa de su identificación» (artículo 13.2.f).

Respecto a los altos cargos, la ley de Galicia impone un deber de transparencia en relación con su «perfil biográfico y la trayectoria profesional» (artículo 10.e).

Castilla-La Mancha, junto con la Comunidad Valenciana cuenta con un completo marco de transparencia al respecto. Así, la primera, en su artículo 10, junto a la identificación nominal, incluye aspectos retributivos, de bienes, rentas y actividades, y de cualificación profesional. La Comunidad Valenciana obliga incluso a hacer públicas las retribuciones de modo desglosado por conceptos (artículo 16 del reglamento). Navarra incluye estos mismos aspectos (artículo 20). Con mayor sistematización, la de Canarias obliga a un esfuerzo informativo similar en relación con el personal «de libre nombramiento» (artículo 19), esto es, altos cargos, directivos y eventuales, en una línea parecida a la de la ley Andalucía que se refiere, además de a los altos cargos, a las «personas que ejerzan la máxima responsabilidad de las entidades incluidas en el ámbito de aplicación de la ley» (artículo 11). En este punto es conveniente tener en cuenta que, como se verá en el capítulo siguiente cuando se trate la afección del acceso a la información pública sobre este tipo de puestos de trabajo, suele acercarse la regulación del personal de libre designación –provisión de puestos de responsabilidad entre el funcionariado– a la del personal de libre nombramiento y eventual, que suele incluirse en el calificativo de altos cargos. Y así, si bien el régimen de publicidad activa es más intenso sobre estos últimos, es conveniente plantearse que, al menos en algunos aspectos mínimos, como identificación o retribuciones, el personal funcionario de libre designación deberá ser objeto de inclusión en la información a publicar en el respectivo portal o página web.

Algunas comunidades introducen curiosas obligaciones específicas de publicidad en relación con sus altos cargos. Así, Cantabria, además de retribuciones detalladas (artículos 26 y 30.2) en materia de comidas, obliga a detallar el lugar de las mismas y el número de comensales –lo que obliga a introducir alguna cautela de protección de datos en relación con las personas que no sean altos cargos–, o Comunidad Valenciana, que incluye la reproducción gráfica de los títulos académicos y acreditaciones de currículum.

2.2.5. Información sobre acceso al empleo público

Este ámbito ha sido uno de los más destacados por algunas leyes autonómicas, y se debe destacar, por cuanto ha sido un aspecto obviado por la legislación estatal.

Así, en Cataluña deben hacerse públicas las convocatorias y los resultados de los procesos selectivos de provisión y promoción del personal, así como las listas que eventualmente se creen en tales procesos, incluyendo los de formación (artículo 9.1, apartados e y g CAT). Provisión y promoción hacen referencia a los procesos de gestión emprendidos para quienes ya son personal empleado público. Se separa así del acceso, algo lógico. A mi juicio, la información a publicar, habida

cuenta de que los órganos de control la incluyen sin dificultad en el derecho de acceso a la información, tal y como se describe en el capítulo siguiente, debería incluir no solamente la convocatoria y sus bases reguladoras, sino también los resultados de tales procesos, incluyendo los criterios de los órganos técnicos decidores, tanto en las propuestas iniciales como en sus procesos de actuación subsiguientes: quiénes son nombrados, la información que permita su control, así como la información de carácter general sobre el variado régimen de las adscripciones provisionales (comisiones de servicio incluidas).

La mayoría de las leyes autonómicas contienen la obligación de publicar la oferta de empleo público –o habría que decir «instrumento similar de gestión de la provisión de las necesidades de personal», en los términos del artículo 70 EBEP– junto con los planes de ordenación de recursos humanos. Así, Murcia, Aragón, Comunidad Valenciana, Canarias, Castilla-La Mancha o Cantabria. El resto se refieren específicamente, bien a «convocatorias» (Castilla y León) bien a «procesos selectivos» (Andalucía, Galicia, La Rioja).

Murcia incluye otras obligaciones específicas que introducen más garantías de publicidad en la ejecución de los procesos de ingreso al empleo público. Así, además de incluir no solamente el empleo fijo, sino también el personal temporal, se habla de su estado de tramitación (artículo 13.2.e). En una formulación similar, algunas comunidades se refieren a la publicidad de la información que «permita a cada aspirante conocer el puesto que ocupa en cada momento» durante la ejecución del proceso (artículo 12.2.c ARG; artículo 25.2.e CANT; artículo 19.2.f NAV). Otras se refieren genéricamente a la publicidad de las listas y de las resoluciones que se generen, no solamente en procesos de selección o promoción, sino también en los de *funcionarización* o *consolidación de empleo* (una variedad, por cierto, de los procesos de selección que, siendo abiertos a tenor del artículo 19.1.6 de la Ley 3/2017, de Presupuestos Generales del Estado para 2017, probablemente vayan a ser objeto de impulso específico en los próximos años, habida cuenta también de su incorporación en la de 2018 y que, por tanto, requieren también publicidad). Así, las leyes de Valencia (artículo 31.4), La Rioja (artículo 10.1.j) y Galicia (artículo 10.h). De modo específico, la ley de Castilla y León obliga a hacer pública «la identidad de las personas encargadas de la selección» (artículo 3.1.c), en una formulación más amplia que, por ejemplo, la de Galicia (artículo 10.h), que obliga a hacer pública la composición de «los miembros de los órganos designados para calificarlos». Una cautela por otra parte habitual en las convocatorias para el ingreso en cuerpos o escalas de personal funcionario.

Al respecto, no hay que olvidar que constituyen «información pública» los documentos sobre esta materia que obren en poder de la Administración, elaborados o adquiridos en el ejercicio de sus funciones, pero excluyendo los de carácter auxiliar o de apoyo, tales como notas, borradores, opiniones, resúmenes, comunicaciones o, más discutiblemente, los informes internos (artículos 13 y 18 LTBG). Esto

tiene consecuencias relevantes no tanto en materia de publicidad activa como en materia de acceso a la información, por lo que se trata más adelante, tanto en el capítulo sobre acceso a la información como en el de la selección de personal.

2.2.6. Información sobre el sistema retributivo

También en este terreno la legislación autonómica completa la parca legislación estatal. El objeto es disponer de información suficiente sobre el «régimen retributivo». Y, al respecto, la casuística es variada.

La referencia al *régimen* y no solo a la RPT permite pensar que, junto a las complementarias ligadas al *puesto de trabajo*, deben hacerse públicas otras remuneraciones, como el complemento de productividad, público por definición (antiguo artículo 23.1.c LMRFP y artículo 5.4 RRFAL), en todos sus aspectos: si remunera elementos materialmente ligados al puesto (dedicaciones, tipos de jornada, «operativos») o la consecución y el logro de objetivos. También constituyen información pública las «gratificaciones por servicios extraordinarios», sus criterios de devengo y sus cantidades. En este caso, se deberán contemplar los límites de la información contenidos en los artículos 14 y 15 LTBG y 20 y 21 LCT. Si bien los referidos a la protección de datos personales a que se refiere la legislación estatal, y que se tratan en el capítulo siguiente, no están comprendidos en el supuesto (ideología, afiliación sindical, religión, creencias, origen racial, salud o vida sexual), es conveniente recurrir a la opción de la disociación de datos (artículo 15.4 LTBG) de modo que se conozca la información sin que se identifiquen –o puedan ser identificadas– las concretas personas.

Esta es la solución también de la ley de Cataluña (artículo 24.1), pero no hay que olvidar otro principio: los límites no son discrecionales. Se debe salvaguardar en todo caso la identidad, pero, a su vez, facilitar la información (artículo 20.3), encuadrable en lo que la ley de Cataluña denomina «[...] información directamente relacionada con la organización y el funcionamiento de la actividad pública de la Administración [...]». Este tipo de datos son claramente identificables y, para facilitar su ejercicio, la ley de Cataluña, además de la opción de la disociación, proporciona otro principio al que acudir: el de la proporcionalidad (artículo 22).

Canarias contempla una completa obligación de información. Tanto su ley de transparencia (artículo 21) como la de cabildos insulares (artículo 104) dispone que se harán públicas tanto la información general de las retribuciones de altos cargos, personal de confianza y asesoramiento especial (eventuales) como las de personal funcionario, estatutario y laboral «articulada en función de la clase y/o la categoría». La ley de cabildos, además de referirse a «información general», incluye en este epígrafe cualquier retribución: básicas y complementarias, planes de pensiones y seguros colectivos, de carácter salarial o extrasalarial. De modo similar al

de Murcia, que, además de referirse a las retribuciones «devengadas en el ejercicio anterior» (artículo 13.2.a), que ofrece una pauta para su concreción, pormenoriza todos los conceptos sometidos a publicidad activa, en una línea similar a la aquí sostenida. Por su parte La Rioja (artículo 10) especifica que esta información general se establecerá sobre tramos de retribuciones, niveles retributivos y puestos de trabajo. Andalucía, por su parte, se limita a referirse a «retribuciones anuales» (artículo 10.1.g) que se deben publicar junto con las relaciones de puestos de trabajo, de modo similar al de Aragón, que, además de indicar el desglose de modo genérico, obliga a que la información a los altos cargos, puestos de libre designación, personal directivo profesional y personal eventual informe sobre las «retribuciones percibidas anualmente» (artículo 19.1.d).

También son objeto de obligación específica de publicidad las condiciones de su devengo, además de su cuantía: Canarias (artículo 20 ley de transparencia) y Galicia (artículo 10.f); como también la de cualquier instrumento de gestión que fije objetivos o cantidades (artículo 9.2 CLM; y, en sentido similar, artículo 3.1 CYL). La Comunidad Valenciana, por su parte, establece la obligación de actualizar anualmente esta información (artículo 31.2 de su reglamento).

2.2.7. Información sobre compatibilidades

Este es uno de los escasos aspectos referidos al empleo público sobre el cual la legislación estatal impone una obligación específica de publicidad. Es, de acuerdo con lo expuesto en el capítulo introductorio, uno de los más importantes en relación con la función pública como institución, pues permite el conocimiento público de aquellas circunstancias susceptibles de afectar a los deberes específicos de imparcialidad y neutralidad. Así, el artículo 8.1.g de la ley estatal refiere que deberá hacerse pública la información relativa a:

[...] las resoluciones de autorización o reconocimiento de compatibilidad que afecten a los empleados públicos, así como las que autoricen el ejercicio de actividad privada al cese de los altos cargos de la Administración General del Estado o asimilados según la normativa autonómica o local.

Qué es *alto cargo* en la esfera local viene concretado en la LBRL, como se refirió en el epígrafe 2.2.4. Respecto al ámbito autonómico, habrá que atender a sus leyes de organización administrativa o función pública.

De acuerdo con la legislación aplicable de carácter básico, constituida por la Ley 53/1984, de 26 de diciembre, de Incompatibilidades (LI), el término «autorización» va referido al ejercicio de actividades públicas (artículo 3 LI), y el «reconocimiento», a las actividades privadas (artículo 13 LI). Ambas modalidades están sometidas al

deber de información pública. El régimen jurídico, además de la ley, está recogido en su reglamento, aprobado por Real Decreto 589/1985, de 30 de abril.

El marco legislativo autonómico es bastante similar al de la legislación estatal, que obliga a hacer públicas las «resoluciones», si bien en el caso de la Comunidad Valenciana, en una formulación extraña, se refiere a «una relación» de publicación trimestral que incluya los nombres y apellidos del personal empleado público, el centro directivo del que dependa, el carácter público o privado de la actividad, así como su causa y duración. La ley de Cataluña es más parca al respecto en esta materia, pues se refiere solo a la información sobre los altos cargos. En todo caso, el artículo de la ley estatal es básico. Aragón sí engloba a todo el personal empleado público (artículo 12.3.d), como Andalucía (artículo 10.1.g), Cantabria (artículo 25.3.b), La Rioja (artículo 10.1.k), Canarias (artículo 20.4, que no deja lugar a dudas acerca de la obligación de dejar constancia de la identificación del personal empleado público) o Murcia (artículo 13.2.h, que, en cualquier caso, obliga a hacer públicos tanto el horario como la fecha de efectos de la compatibilidad).

2.2.8. Información sobre relaciones sindicales

Finalmente, y en lo que constituye otra novedad significativa que conviene destacar respecto a la normativa estatal, los legisladores autonómicos imponen obligaciones adicionales de información en un ámbito que, en sentido amplio, podríamos denominar como el de «relaciones sindicales» o, mejor, las «relaciones colectivas en el empleo público», que contempla un tratamiento muy similar al de los altos cargos o el personal eventual.

La ley de Cataluña, en una formulación seguida por las restantes comunidades, dedica dos apartados a esta cuestión: los artículos 9.1.i y 9.2. El primero va referido a los «convenios, acuerdos y pactos de naturaleza funcionarial, laboral y sindical». Es decir, todos los resultados derivados de los procesos de la negociación municipal, laboral y funcionarial. Encontramos aquí tanto los «convenios colectivos» del artículo 82 ET, como los más limitados «acuerdos» referidos a materias concretas (jornada, clasificación profesional, sistema retributivo), con toda su variada casuística y régimen de adopción de acuerdos (la norma no distingue entre pactos estatutarios o extraestatutarios) del personal laboral, como los pactos y acuerdos normalmente alcanzados (o negociados, el matiz es importante) «[...] en el seno de las Mesas de Negociación correspondientes [...]» (artículo 38.1 EBEP), bien para el personal funcionario, bien la conjunta para todo el personal empleado público. No se excluye, a mi juicio, la información si el órgano está constituido irregularmente o no es el adecuado.

Murcia impone una obligación similar de información respecto a acuerdos, pactos y convenios colectivos (artículo 13.2.b), como Cantabria (artículo 25.2.c), Cas-

tilla-La Mancha (artículo 9.2.b), Andalucía (artículo 10.1.i), Aragón (artículo 12.2.b) o la Comunidad Valenciana (artículo 31.2 de su reglamento), Castilla y León (artículo 3.1.d) o Galicia (artículo 10.k). Curiosamente, no imponen obligación de publicar estos instrumentos derivados de la negociación colectiva las comunidades de Navarra, La Rioja o Canarias.

Es sabido que en el panorama municipal específico encontramos denominaciones diversas (pactos, acuerdos conjuntos, mixtos) y sujetos negociadores también variados (comités de personal o juntas de personal como órganos unitarios que asumen facultades negociadoras reservadas a los órganos sindicales). Como fuere, lo sustantivo es el resultado, y, sobre el mismo, pesa la obligación de información. Hay que tener en cuenta que sobre la negociación colectiva pública, junto a los de legalidad, cobertura presupuestaria o buena fe negociadora, pesa una obligación específica: la de transparencia (artículo 33.1 EBEP). Por cierto, quizás esta obligación contribuya a erradicar un endemismo de la negociación colectiva municipal: su informalidad (CUENCA, 2015, p. 114), esto es, la no remisión (obligatoria según el artículo 38.6 EBEP) a la oficina pública correspondiente y su posterior publicación en el boletín oficial de la provincia.

Otra cuestión en la que sí impone una obligación de publicidad activa es la relacionada con los «liberados sindicales» y su crédito horario. Dicha obligación hay que entenderla asociada a la nueva regulación comprendida en la disposición adicional 15 EBEP, ya anticipada en su día por el artículo 7 del Real Decreto Ley 20/2012, de 13 de julio, de medidas para garantizar la estabilidad presupuestaria y de fomento de la competitividad: la obligación de cada una de las administraciones públicas de constituir un «registro de órganos de representación del personal» en el que sean objeto de inscripción o anotación tanto los aspectos referidos a los órganos unitarios como los sindicales, los créditos horarios y sus eventuales cesiones, e incluya los pactos que afecten al régimen de asistencia al trabajo. Pues bien, sobre todos estos aspectos incluidos en el registro –de constitución obligatoria– recae la obligación de transparencia activa.

La ley de Cataluña (artículo 9.2) incluye una obligación de elaboración de información que es habitual en numerosas leyes autonómicas: los costes que generan las «liberaciones» (la acumulación en un miembro del sindicato) y el número de horas sindicales utilizadas, contemplando el número y la tipología del crédito (horas por permiso, por sindicatos y por días). Dada la amplitud del precepto, la obligación de información no solo va referida a los créditos horarios contemplados en el EBEP o en el ET, sino en otras normas, si los efectos son la ausencia remunerada del puesto de trabajo para el ejercicio de funciones representativas (Ley de Prevención de Riesgos Laborales; Ley Orgánica de Libertad Sindical). Se introduce así un completo marco de rendición de cuentas en esta materia. No obstante, si la ley de Cataluña se refiere al «número» de liberados sindicales, con indicación de los sindicatos a los que pertenecen, como hace la ley de Canarias (artículo 20.2.c),

la de Navarra (artículo 19.2.d) habla de «identificación de los miembros de los órganos de representación del personal» junto al número de liberados sindicales existentes, en una formulación similar a la de La Rioja (artículo 10.1.i) o la de Aragón, que se refiere también a «la identificación de las personas» (artículo 12.2.d), como Murcia (artículo 13.2.g) o Andalucía (artículo 10.1.l), que obliga a informar asimismo sobre las personas que gozan de dispensa total de asistencia al trabajo, si bien en este caso referido al número y no a su identificación personal, en línea similar a la seguida por Castilla-La Mancha (artículo 9.2.e), Cantabria (artículo 25.2.f) o Comunidad Valenciana (artículo 31.7). Por su parte, la legislación de comunidades como Galicia o Castilla y León obvia esta obligación.

2.3. Información de relevancia jurídica: criterios, decisiones y actuaciones en materia de personal

Tanto la ley estatal, en el artículo 7 LTBG, como las autonómicas coinciden en imponer un deber de publicidad activa: el referido a las directrices, directivas, instrucciones, acuerdos, circulares, normas o respuestas a consultas planteadas en relación con la aplicación de normas. Es una obligación en sentido amplio que trata, sobre todo, de proporcionar seguridad jurídica al personal empleado público. En el caso que nos ocupa, también es predicable respecto a las normas que le afectan en el sentido de aportar información acerca de los criterios tenidos en cuenta y de los proyectos planteados al respecto. De ahí la obligatoriedad de ser transparentes en las memorias y los documentos justificativos de la tramitación de los proyectos o anteproyectos normativos.

La justificación de la norma es explicitar los criterios tenidos en cuenta en los diversos campos de la política de personal, un elemento imprescindible en la percepción de la justicia organizativa. Los ámbitos sometidos a información pública son los siguientes:

— Lo relacionado con el tiempo de trabajo: calendario laboral y cuadrantes. Como es sabido, las diversas administraciones públicas son competentes para establecer cada una de ellas tanto la jornada laboral general como las especiales de trabajo (artículo 47 EBEP), si bien la referencia «en cómputo anual» en las entidades locales lo es con respecto a la vigente en la AGE (artículo 94 LBRL). Tal ordenación del tiempo de trabajo lo es mediante un instrumento técnico, el «calendario laboral», que establece la distribución de la jornada y la fijación del horario en cadencia diaria, semanal y anual de los diversos servicios municipales (policía local, biblioteca, servicios personales, personal burocrático, vía pública) y su eventual distribución irregular, teniendo presente en su elaboración el criterio de responder a las «necesidades del servicio», conforme a la Resolución de 28 de diciembre de 2012, de la Secretaría de Estado de Administraciones Públicas, rectificada por la de 16 de sep-

tiembre de 2015. Esta norma, en su apartado 2.5, impone una obligación específica de publicidad al disponer que «[...] los calendarios laborales serán públicos a fin de asegurar su general conocimiento, tanto por parte de los empleados públicos y de sus representantes legales y sindicales, como de los ciudadanos interesados».

— Otro ámbito de publicidad es el referido a los permisos y licencias. En este terreno, muy diverso por territorios, es directamente aplicable para las entidades locales la normativa autonómica en cada caso (artículo 142 TRRL). Cuestión distinta es que tanto la casuística como la concurrencia de normas estatales y autonómicas como, en fin, la variedad, abonen el terreno para una rica problemática. Esto explica el interés del legislador en hacer público el «régimen de vacaciones y permisos» cuando lo impone como una información a que tienen derecho los órganos unitarios de representación del funcionariado, las juntas de personal (artículo 40.1.d EBEP). Pues bien, muchas organizaciones públicas, conocedoras del papel del precedente en el ámbito administrativo –aun reconociendo el papel limitado como fuente reguladora, conviene recordar que «[...] los criterios seguidos en actuaciones precedentes» juegan su papel (artículo 35.1.c LPAP)–, suelen publicar sus guías o manuales de permisos licencia. Esta información entraría dentro del supuesto y, por tanto, sería objeto de publicidad activa, bien en la forma descrita, bien en el formato de directiva, instrucción o circular.

— Otro precepto relevante es la referencia a la publicidad de las memorias e informes de los proyectos. En el caso que nos ocupa, la motivación está clara: como un principio básico de la gestión es motivar las potestades discrecionales (amplias, por ejemplo, en los sistemas de estructuración del empleo público), además del deber de negociación colectiva impuesto en el artículo 37 EBEP se impone uno adicional, el de su motivación (artículo 35.i.j LPAP). Por ello, para controlar la potestad organizativa, es obligado justificarla y hacerla pública. Por tanto, los informes técnicos, organizativos, jurídicos, memorias y similares, referidos a ámbitos colectivos, globales y organizativos, de la gestión de personal están sometidos al deber de publicidad activa. Quedan excluidos, según la normativa estatal, la mera información auxiliar o de apoyo, tales como «[...] notas, borradores, opiniones, resúmenes, comunicaciones e informes internos entre órganos [...]» (artículo 18.1.b LTBG), pero no los documentos técnicos justificativos de la decisión. Piénsese en la memoria técnica de aprobación de una valoración de puestos de trabajo, del documento motivador de la estructura, o de los «antecedentes, estudios y documentos» justificativos de que las plantillas municipales responden a los principios de racionalidad, economía y eficiencia (artículos 126.1 TRRL y 90.1, primer párrafo, LBRL).

— Lo expuesto en los párrafos anteriores es a título de ejemplo de diversos ámbitos sometidos a transparencia. El principio interpretativo en este terreno es, conviene reiterarlo, toda norma interna susceptible de justificar la adopción de decisiones de política de personal. Es decir, permitir el conocimiento de la actividad pública que rodea a esta política.

2.4. Información económica, presupuestaria y estadística

El artículo 8.1 LTBG introduce novedades significativas: se someten al principio de publicidad o transparencia activa «como mínimo» campos sensibles de la gestión del personal público, como los presupuestos, las retribuciones de los altos cargos, así como, significativamente, «la información estadística necesaria para valorar el grado de cumplimiento y calidad de los servicios públicos que sean de su competencia [...]». El carácter de mínimo de la norma estatal cobra relevancia cuando se analizan otras legislaciones. Así, la ley de Cataluña incluye, adicionalmente, las retribuciones, indemnizaciones y dietas no solamente de los altos cargos, sino también del personal directivo de los entes públicos (artículo 11.1.b).

En términos prácticos, y por ejemplificarlo para las administraciones locales, la información es la contenida en el capítulo 1 de los presupuestos de una entidad local cualquiera. Por otra parte, la información sobre retribuciones es la que normalmente está incluida en los conocidos «anexos de personal» o «plantillas presupuestarias» a que hacía referencia el antiguo Real Decreto 500/1990, que obligaba a incluir todos los puestos de trabajo de una organización, «debidamente valorados». En el caso de comunidades autónomas y universidades, la información sería la contenida en documentos presupuestarios que cumplan idéntica función. Esta información se facilita con las debidas cautelas, disociada, es decir, sin incluir los datos personales del personal empleado público, si bien con dos novedades relevantes: en primer lugar, que si hasta ahora esa información era de manejo usual por cargos electos y representantes unitarios y sindicales, pasa a serlo de conocimiento público. Y en segundo lugar y más importante, obliga a una cierta labor de elaboración, ya que la referencia es a información estadística o agrupación por niveles y cuerpos de las cuestiones retributivas. Quizás lo más sencillo sea hacer pública la información mensual remitida al Ministerio de Hacienda y Administraciones Públicas (el aplicativo ISPA) en virtud de la Orden HAP/2105/2012, de 1 de octubre, por la que se desarrollan las obligaciones de suministro de información previstas en la Ley Orgánica 2/2012, de 27 de abril, de Estabilidad Presupuestaria y Sostenibilidad Financiera (LOEPSF).

Es importante destacar el tipo de información sometida a transparencia, que es: el sueldo base, los complementos ligados al puesto, todo el variado elenco de la productividad y el no menos imaginativo de las gratificaciones por servicios extraordinarios. Si el apartado anterior obligaba a hacer públicos los baremos y el modo de cálculo de los componentes de la nómina del personal empleado público (cómo se calcula el específico o la tabla de gratificaciones por servicios extraordinarios por subgrupos, por poner un par de ejemplos), este epígrafe pretende arrojar luz sobre las cantidades efectivamente abonadas. Es así como cobra sentido el término «régimen retributivo» de las leyes autonómicas. En el caso de las entidades locales, es recomendable la presentación de la información en el sentido indicado, por niveles y cuerpo. O mejor, por puestos-tipo y por ámbitos funcionales: vía pú-

blica, servicios personales, seguridad pública y emergencias o Administración general, por poner un ejemplo.

2.5. Información en materia de planificación y programación de recursos humanos

El artículo 6.2 LTBG dispone que:

Las Administraciones Públicas publicarán los planes y programas anuales y plurianuales en los que se fijan objetivos concretos, así como las actividades, medios y tiempo previsto para su consecución. Su grado de cumplimiento y resultados deberán ser objeto de evaluación y publicación periódica junto con los indicadores de medida y valoración, en la forma en que se determine por cada Administración competente.

La ley de Cataluña impone, en su artículo 12, que:

La Administración debe hacer públicos, en aplicación del principio de transparencia, los planes y programas anuales y plurianuales, de carácter general o sectorial, que establecen las directrices estratégicas de las políticas públicas. Asimismo, deberán publicarse las auditorías internas y externas de evaluación de la calidad de los servicios públicos.

De modo específico, incluye en este deber de publicidad activa la memoria económica, los estudios e informes técnicos justificativos y su metodología.

Planificación y programación, como también evaluación, son ámbitos donde también las leyes autonómicas han efectuado un esfuerzo notable de transparencia y de clarificación conceptual, lo que supone una no desdeñable línea de mejora en la gestión del sector público. Es la ley de Castilla-La Mancha la que define la técnica de la planificación en su artículo 3:

Proceso por el que se determina un conjunto de acciones estructuradas y coherentes dirigidas a satisfacer un fin u objetivo previamente definido, así como la ordenación de los medios o estrategias para lograr tal fin.

También es esta ley la que define una técnica central en cualquier estrategia de innovación organizativa tendente a mejorar la rendición de cuentas: la evaluación, bien de políticas, bien de programas públicos. Esta sería, dice el mismo artículo:

[...] un proceso integral de observación, análisis y consideración de la intervención pública, encaminado a valorar su diseño, desarrollo y ejecución, el cumplimiento de los objetivos, su impacto y las correcciones necesarias para la mejora de las estrategias públicas.

En el caso de la Comunidad Valenciana, se indica que el juicio valorativo deberá basarse en evidencias, recogiendo así los planteamientos consolidados en la gestión pública.

Otras leyes autonómicas, más que centrarse en la definición, muestran lo que sería «el contenido mínimo» del planteamiento estratégico en el ámbito público. Para la ley de Andalucía (artículo 12) los planes y programas, anuales o plurianuales deberían contener, además de los objetivos concretos, las actividades para llevarlos a cabo, los medios y tiempo para su ejecución y los indicadores de medida y valoración. Aragón sigue en su ley la misma aproximación de contenido mínimo, si bien añadiendo los costes estimados y especificando que los planes y programas deberán ser objeto de evaluación «al menos una vez al año» (artículo 14.1). Finalmente, hay que saludar el planteamiento seguido por la Comunidad Valenciana. Así, para el artículo 33 del reglamento, se consideran...

[...] planes y programas, cualquiera que sea su denominación, los documentos en que se establezcan los objetivos operativos que haya de alcanzar el órgano de que se trate como resultado de la actividad realizada en el ejercicio de sus competencias [...].

Más que el nombre que se atribuya a la actividad –plan director, estratégico, de gestión, de actuación o de mandato–, la obligación de publicación con el fin de favorecer el conocimiento público va referida, en el terreno del empleo público, a cualquier información elaborada que reflexione sobre la organización y su entorno condicionante, los objetivos a alcanzar en cualquier dimensión de la política de personal, su temporalización y los costes.

Este tipo de información es el núcleo, la verdadera pieza central de la transparencia en la actividad pública. Es la que permite conocer el proceso decisorio y si el mismo está debidamente fundado o es fruto de la improvisación, o peor, responde a intereses de parte. En el terreno de la gestión pública de recursos humanos obliga a justificar que esta tiene lugar en un marco racional, de ahí la relevancia de los procesos de planificación estratégica a los que seguidamente nos referiremos. Como poco, es el cauce para proporcionar la información técnica en que se basa la ordenación de la gestión, tanto en lo que se refiere a los instrumentos de la misma (plantillas, relaciones de puestos, acuerdos de condiciones de trabajo) como al fundamento técnico de cada uno de los ámbitos de la política de personal (el acceso, las retribuciones, la formación o la carrera profesional).

— Ejemplificando, se incluirían en este punto tanto las memorias anuales dirigidas a la aprobación de las plantillas y la RPT como los informes técnicos de valoración a los que ya se ha aludido y la parte de la política de personal a que haga referencia una herramienta típica en las entidades locales catalanas, como el plan de mandato o similar, tales como cuadros de mando integral, sistemas de indicadores y también los proyectos de evaluación de la calidad, en sus diversos forma-

tos (ISO, EFQM, CAF), donde se incluyan el fundamento metodológico y la adaptación concreta.

— Por supuesto, el apartado engloba también lo específico de los planes de personal, tanto en su forma de «planes de ordenación» previstos en el artículo 69 EBEP, donde se prevé la determinación de las disponibilidades y necesidades de personal y los procesos necesarios para alcanzarlos: es decir, los planes estratégicos de recursos humanos con independencia de su denominación. Adicionalmente, un medio de planificación que cabe entender como vigente, a tenor de la disposición final cuarta, apartado 2 EBEP, es el que prevé la disposición adicional vigésimo primera de la LMRFP:

Las Comunidades Autónomas y las Corporaciones Locales, de acuerdo con su capacidad de autoorganización, podrán adoptar, además de Planes de Empleo, otros sistemas de racionalización de los recursos humanos, mediante programas adaptados a sus especificidades, que podrán incluir [...] incentivos a la excedencia voluntaria y a la jubilación anticipada.

Es un precepto que cabe entender vigente, como se ha dicho, para las administraciones locales, máxime tras el cambio en el «sistema de fuentes» que para la función pública local ha operado la Ley de Racionalización y Sostenibilidad de 2013. Para las comunidades autónomas lo será en función de que dispongan de un marco legal para su empleo público posterior al EBEP (Comunidad Valenciana, Castilla-La Mancha, Extremadura o Galicia).

— La potestad de planificación, reconocida para las entidades locales de carácter territorial en el artículo 4.1.c LBRL, proyectada sobre la gestión de personal significa que, además de los planes de ordenación a los que se ha hecho referencia, el gobierno local dispone de una variada panoplia de «sistemas de racionalización». Son conocidos, al respecto, los planes de estabilización o consolidación de empleo precario –respecto a los que cabe augurar un protagonismo destacado en los próximos años, fruto de las leyes de presupuestos de 2017 y 2018 y de los acuerdos entre Administración y sindicatos de 2017 y 2018 a los que se ha hecho referencia, no solo para entidades locales, sino para comunidades autónomas y universidades–, de promoción interna y de movilidad, los de clarificación y simplificación retributiva y los de funcionarización, por poner algunos ejemplos. Pues bien, sobre todos ellos se proyecta el deber de transparencia o publicidad activa.

— Se englobarían en este apartado los planes de formación de las respectivas administraciones, elaborados al amparo de la Ley 30/2015, de 9 de septiembre, por la que se regula el sistema de formación profesional para el empleo en el ámbito laboral, como, específicamente, los contemplados en el Acuerdo de Formación para el Empleo de las Administraciones Públicas de 2018, AFEDAP (aprobado por la Resolución de la Secretaría de Estado de Función Pública de 9 de marzo de 2018, BOE del 26 de marzo). En el ámbito de la formación del personal empleado

público se insiste en el enfoque estratégico, mediante su integración en las políticas de planificación y gestión de recursos humanos (artículos 1.1 y 5). Los tipos de planes, unitarios, agrupados o interadministrativos se definen en su artículo 6. El artículo 12 AFEDAP 2018 define el contenido del plan de formación: sistema de detección de necesidades, objetivos, colectivos afectados, opciones metodológicas, previsiones de seguimiento, criterios de evaluación, calendario de ejecución y coste del mismo. Todos los contenidos que componen un «plan o programa», como se ha visto. Pues bien, estos son los contenidos sometidos a información activa, además de, lógicamente, los datos de partida que los sustentan y la evaluación de los mismos (valoración, impacto, uso de los permisos de formación, etc.).

— Por último, otro ámbito de la planificación/programación de la gestión del personal sometido al deber de información pública es el referido a los planes de igualdad tendentes a concretar la igualdad de oportunidades y evitar la discriminación entre mujeres y hombres en el ámbito laboral. Como es sabido, estos planes están recogidos en la actual disposición adicional 7 del texto refundido del EBEP de 2015 (antigua adicional 8 en el texto de 2007). Los contenidos del plan (objetivos, estrategias, sistemas de seguimiento), de confección obligatoria, están establecidos en el artículo 46 de la Ley Orgánica 3/2007, de 22 de marzo, para la igualdad efectiva entre mujeres y hombres (LOI). Este marco normativo establece, en el artículo 47, una obligación específica de transparencia en la materia, comprendida, por tanto, en el principio de publicidad activa, al garantizar el acceso de la representación legal de los trabajadores y trabajadoras o, en su defecto, de los propios trabajadores y trabajadoras, a la información sobre el contenido de los planes de igualdad y la consecución de sus objetivos. Como fuere, la transparencia se predica tanto del contenido de los planes como de los datos que los sustentan y de sus efectos, en ámbitos como el impacto de género en el acceso al empleo público (artículo 55), el uso de permisos y licencias dirigidos a la conciliación de la vida familiar y laboral (artículo 56), de los protocolos dirigidos a prevenir el acoso sexual y el acoso por razón de sexo (artículo 62) y, en suma, de los efectos del mismo (artículo 63), lo que supone estructurar la información desagregando por sexo los datos de la plantilla por grupos de titulación, nivel de complemento de destino y retribuciones promediadas.

— Una posible nueva obligación de información sobre planes de actuación en materia de recursos humanos es la relacionada con el absentismo. La Ley de Presupuestos Generales del Estado para 2018 (Ley 6/2018, de 3 de julio), en el apartado 4 de la disposición adicional 54.^a, dispone que:

Cada Administración Pública diseñará un plan de control del absentismo, que deberá ser objeto de difusión pública, a través del respectivo Portal de Transparencia. En dicho portal serán igualmente objeto de publicación los datos de absentismo, clasificados por su causa, con una periodicidad al menos semestral.

Una información que, en caso de hacerse efectiva tal obligación, debería ser especialmente escrupulosa en su puesta en práctica, con el objetivo de evitar la posible identificación del personal empleado público.

2.6. Información sobre la actividad de subvenciones existente en la gestión de personal

Finalmente, en este repaso de la información relacionada con la actividad sobre el empleo público que está sometida a transparencia, resulta significativo el artículo 8.1.c LTBG, según el cual deben hacerse públicas «las subvenciones y ayudas públicas concedidas con indicación de su importe, objetivo y finalidad y beneficiarios».

Las leyes autonómicas concretan un poco más. Así, se obliga en primer lugar a hacer públicas las «convocatorias» (artículo 9.1.c CAT; artículo 15.c AND), las «bases reguladoras» (artículo 18 ARG) o genéricamente las «líneas de ayuda» (artículo 31.1.b CAN; artículo 26 NAV). De modo específico, algunas comunidades autónomas obligan a hacer públicas las «personas o entidades beneficiarias», como en el caso de la Comunidad Valenciana (artículo 14.1 del reglamento), Castilla-La Mancha (artículo 18.1), Canarias (artículo 31.1.c), Cantabria (artículo 28.4.c), Murcia (artículo 18.1) o Cataluña (artículo 15.1.c). En esta última, se establece un régimen más intenso de transparencia al prever la obligación de hacer pública la relación de beneficiarios en los últimos cinco años y, específicamente, las otorgadas sin publicidad y concurrencia.

¿Cómo afecta este mandato a los «temas de personal»? A dos terrenos, a mi juicio, que hay que hacer público si no se han incluido anteriormente en el epígrafe «régimen retributivo» o «costes asociados a la actividad sindical»: las conocidas como «ayudas sociales», destinadas a satisfacer prestaciones médico-sanitarias o asistenciales a la plantilla, y las ayudas indirectas otorgadas por la entidad local a los representantes unitarios y sindicales del personal empleado público (locales, subvenciones para su actividad en forma de transferencia, costes indirectos, etc.). Con todas las prevenciones que se quiera (información disociada), pero es indudable que ambas se incluyen dentro de la «actividad» relacionada con la gestión del personal público, su funcionamiento y control (artículo 5.1 LTBG).

2.7. Información sobre otros aspectos de la actividad de gestión de recursos humanos: el «personal indirecto»

Es conveniente concebir la actividad de gestión de personal en sentido amplio, no solamente la relacionada con el empleo público «directo», por así decir, la que tiene

como objeto el personal empleado público en su variada tipología de personal funcionario, laboral y eventual de cualquier clase (permanente o no permanente, en el caso de los dos primeros), y que presten servicio bien en la Administración respectiva o en sus entes dependientes, sino también el personal que podríamos calificar de «indirecto» ya sea mediante contrata y subcontratas, instrumentadas mediante la legislación de contratos, y el encuadrado en otras fórmulas contractuales como las «encomiendas» o el cada vez más frecuente recurso al «encargo a medios propios». Y ello tanto por una perspectiva material, y no solo formal del personal que presta servicios públicos, como también por sus consecuencias muy conocidas por los gestores de personal (las derivadas, por ejemplo, de incumplir las prevenciones del artículo 42 ET) y, también, por las controversias judiciales derivadas de algunas corruptelas, como las relacionadas, por ejemplo, con los conocidos como «becarios» o con el fenómeno de la «cesión ilegal de trabajadores» contemplada en el artículo 43 ET. Si desde un punto de vista directivo es conveniente la consideración conjunta de todo el personal, también lo es desde el de su control y conocimiento público.

La LTBG, en su artículo 8.1.b, prevé la publicidad de la...

[...] relación de los convenios suscritos, con mención de las partes firmantes, su objeto, plazo de duración, modificaciones realizadas, obligados a la realización de las prestaciones y en su caso, las obligaciones económicas convenidas. Igualmente, se publicarán las encomiendas de gestión que se firmen, con indicación de su objeto, presupuesto, duración, obligaciones económicas y las subcontrataciones que se realicen con mención de los adjudicatarios, procedimiento seguido para la adjudicación e importe de la misma.

También las leyes autonómicas recogen, y en algunos casos amplían, el régimen de publicidad en este terreno, en especial el referido a la concesión de servicios públicos. En lo que respecta a las «encomiendas de gestión» y «encargos a medios propios» hay alguna cautela, como la exigida por la ley de Canarias, que obliga a hacer público el número y las categorías profesionales de las personas incluidas, así como los motivos que justifican no recurrir a los propios medios de personal de la entidad (artículo 29). Otras comunidades autónomas disponen la aplicación a estas figuras del régimen de publicidad previsto para los convenios, como Cataluña (artículo 14) y Galicia (artículo 16), o para las encomiendas, caso de tratarse de encargos a medios propios, como en el caso de la Comunidad Valenciana (artículo 13.2 del reglamento).

2.8. La organización para la transparencia

La LTBG contempla, en su artículo 21, la creación de unidades especializadas en sus organigramas, encargadas, específicamente, de gestionar tanto lo relacionado

con la publicidad activa como con el derecho de acceso a la información. También prevé el establecimiento de sistemas para «integrar» la gestión en su funcionamiento cotidiano. Es un camino seguido por las propias comunidades autónomas, que en su mayor parte han procedido a crear sus propias «unidades de transparencia» (Comunidad Valenciana, Aragón, Castilla-La Mancha o Galicia, por poner algunos ejemplos) como servicios especializados destinados en los departamentos gestores con la misión específica de «promover y difundir los principios de transparencia y publicidad activa» como muestra el caso de Aragón (artículo 40.1). O bien, como en el caso de Murcia, la creación de una Oficina de la Transparencia (artículo 36) que centraliza dicha actividad, sin perjuicio del deber de adaptar la propia estructura organizativa a las obligaciones de publicidad activa.

En el caso de las entidades que integran las administraciones locales, su establecimiento es más complejo, dada la variedad del mapa local, que está compuesto, como es sabido, por unos municipios cuyo tamaño poblacional no supera, en más del 80% de los casos, el umbral de los 5.000 habitantes. De ahí el papel que deben asumir las diputaciones provinciales, en su modalidad de asistencia técnica y cooperación jurídica, económica y técnica, a la hora de hacer efectivo el derecho a la transparencia de la ciudadanía, con independencia del tamaño de su municipio (artículos 31.2 y 36.1.b LBRL). Y aunque, incomprensiblemente, las últimas reformas legales no han especificado tal derecho hay que dejar constancia de que esto no ha impedido que provean esta modalidad de cooperación, y en algún caso con experiencias destacadas.

En el caso específico de las entidades locales, encontramos dos normas recientes que delimitan claramente la responsabilidad de la gestión de la transparencia. En primer lugar, la disposición adicional tercera, apartado 8, de la Ley 9/2017, de Contratos del Sector Público (LCSP), que establece que:

[...] corresponderá también al Secretario la coordinación de las obligaciones de publicidad e información que se establecen en la Ley 19/2013, de 9 de diciembre, de Transparencia, Acceso a la Información Pública y Buen Gobierno.

De modo igualmente concreto, el Real Decreto 128/2018, de 16 de marzo, por el que se regula el régimen jurídico de los funcionarios de Administración Local, con habilitación de carácter nacional dispone, en su artículo 2.3, que corresponde a estos funcionarios –secretarios, interventores, tesoreros y secretarios-interventores– las «[...] funciones necesarias dentro de su ámbito de actuación, para garantizar el principio de transparencia». La atribución de la responsabilidad última no impide, como es lógico, que cada entidad local, en uso de sus potestades de organización, configure del modo que entienda más adecuado sus medios personales y orgánicos para gestionar la transparencia, respetando las competencias atribuidas. Lo relevante en este punto es que, entre las funciones destacadas en

materia de gestión de la transparencia, encontramos, por ejemplo, cuestiones tan concretas en asuntos de personal como la determinación del personal que goza de algún tipo de protección especial y, por tanto, que justificarían las cautelas para la protección de datos relevantes a la hora de materializar y limitar, por tanto, la publicidad activa o el acceso a la información. Estas cuestiones, junto al cumplimiento de las obligaciones legales, son las propias de estas unidades.

Desde la esfera organizativa, resulta de interés la previsión de la más reciente de las normas autonómicas sobre transparencia, la ley de Cantabria, publicada en marzo de 2018. En el artículo 36 contiene una pauta de actuación, la «integración de la transparencia en la gestión» a la que se hacía referencia. Además de las obligaciones previstas en todas las leyes autonómicas (reutilización, formato abierto, interoperabilidad entre sistemas), dispone la regla de conservación de la información y, especialmente, la organización de sistemas para garantizar la gestión de las solicitudes, aspecto que tanto universidades como entidades locales deberán contemplar, y establecer protocolos internos a tal fin que concreten quiénes, con qué circuitos de gestión y con qué periodicidad se proporciona y actualiza la información. Además de la conveniencia de promulgar ordenanzas propias de transparencia, como la reciente ordenanza-tipo aprobada por la Federación Española de Municipios y Provincias (FEMP). Pero, sobre todo, es imprescindible que los departamentos y servicios de recursos humanos integren la obligación de la publicidad activa como un trámite más, por lo que es necesario garantizar un canal estable de relación de las unidades de transparencia y, sobre todo, que anticipen y tengan como rutina la información que se debe hacer pública y, asimismo, fijen criterios conjuntos en las previsible y repetitivas solicitudes concretas de acceso a la información. En el capítulo siguiente se ofrecen criterios al respecto, administrativos y, en algún caso, judiciales.

3. El acceso a la información sobre empleo público

3.1. Breve referencia al derecho de acceso a la información

El derecho de acceso a la información es la otra cara, junto a la publicidad activa, de la transparencia. Transparencia pasiva frente a transparencia activa. Apertura a las solicitudes de información, frente al ofrecimiento por iniciativa propia de una serie de informaciones referidas al funcionamiento y al modo de adopción de decisiones sobre la actividad administrativa. Y, como es lógico, el derecho de acceso afecta también a una dimensión sustantiva de la transparencia pública, como es lo referido a los temas «de empleo público» en sentido amplio.

Con relación a estas cuestiones, conviene dejar constancia de la emergencia, en relativo poco tiempo, de un nuevo paradigma en la gestión pública de recursos humanos, de la mano de la labor de las autoridades independientes ocupadas en la garantía de este derecho. La labor del CTBG, junto a los consejos autonómicos, supone una notable materialización del alcance del derecho a saber del público en la organización, funcionamiento, gestión y responsabilidad de las personas y agentes, que materializan mediante políticas y prestaciones la presencia del aparato público. Por decirlo con las palabras del CATPD, en su Resolución 109/2018, de 6 de abril:

En lo que se refiere a la gestión de recursos humanos al servicio de la Administración Pública las exigencias de transparencia de la información deben ser escrupulosamente atendidas.

Por ello, este capítulo se centra en delimitar el alcance del derecho a la información, de fijar sus límites y excepciones y también de mostrar su incidencia sobre ámbitos concretos de la función pública: retribuciones, acceso, incompatibilidades, directivos, etc. Para ello, es imprescindible una labor de análisis de las resoluciones en los apenas tres años transcurridos de vigencia plena de la LTBG, así como de la jurisprudencia al respecto, en un camino apenas iniciado.

El derecho de acceso está formulado en sentido amplio. En los términos del artículo 12 LTBG:

Todas las personas tienen derecho a acceder a la información pública, en los términos previstos en el artículo 105.b de la Constitución Española, desarrollados por esta Ley.

Asimismo, y en el ámbito de sus respectivas competencias, será de aplicación la correspondiente normativa autonómica.

La LTBG, como norma especial en la materia, y por tanto de aplicación preferente, concreta el derecho consagrado en el artículo 1.d LPAP: el derecho constitucional del ciudadano de acceder a la información pública, archivos y registros. Asimismo, y conforme a lo dispuesto por su disposición final 8, la LTBG goza, en su mayor parte, del carácter de básica, pero sin perder de vista el carácter reforzador del derecho que juega también la legislación autonómica. Así las cosas, cualquier persona sin título especial de legitimidad, ni siquiera el de «interesada» en el procedimiento, solo el de ciudadano o ciudadana, puede acogerse al ejercicio del derecho. Nos encontramos, así, ante un nuevo derecho subjetivo, una nueva concreción de la ciudadanía.

Junto al *quién*, es importante definir el *qué*. Sobre qué ámbitos administrativos se despliega el derecho que constituye información pública. También la LTBG define el concepto en su artículo 13:

Se entiende por información pública los *contenidos o documentos, cualquiera que sea su formato o soporte*, que obren en poder de alguno de los sujetos incluidos en el ámbito de aplicación de este título y que hayan sido *elaborados o adquiridos* en el ejercicio de sus funciones.

Así pues, tres son las reglas que delimitan el derecho:

a) puede materializarlo cualquier persona de la ciudadanía, no solamente la interesada en el procedimiento administrativo concreto o el actor que represente un interés especial, sino «cualquier persona». En el caso de Cataluña se incorpora una precisión: el derecho de acceso puede ejercerse a partir de los dieciséis años (artículo 18.3 LCT);

b) va referido a «información pública», esto es, archivos, documentos o similares, en cualquier soporte, en poder de cualquier Administración que, o bien los haya producido ella misma, o bien lo posea como consecuencia de su actuación de gestión y, finalmente,

c) la normativa autonómica puede ampliar y reforzar alguna manifestación relativa a su ejercicio.

Por lo demás, en lo relativo a la tramitación de la solicitud de información, se ha configurado de modo sencillo y, en cierto modo, antiformalista. Así,

— Puede sustanciarse a través de cualquier medio que deje debida constancia de lo solicitado y de la identidad del solicitante, que deberá indicar una dirección de contacto, preferentemente electrónica (e-mail) para relacionarse con la Administración (artículos 17 y 20 LTBG).

— En cualquier lengua y también sin necesidad de invocar el motivo que funda el interés por acceder a la información. Ni siquiera la concurrencia de un interés personal (artículo 18.2 LCT).

— Concreta también un plazo de diez días para que la institución destinataria gestione eventuales incidencias de tramitación (artículo 19 LTBG), sea por desconocimiento de la información pedida o porque deba conceder un plazo de alegaciones a posibles terceros afectados, debidamente identificados.

— Asimismo, tampoco cabe la exigencia de dirigir la petición a unidades concretas, sino tan solo al titular del respectivo órgano administrativo o entidad que posea la información.

— Por último, la resolución que afecte a la solicitud deberá notificarse en el plazo máximo de un mes; si este plazo ha transcurrido sin una resolución expresa, permite que se entienda desestimada la petición (artículo 20 LTBG).

— Cabe destacar otra regla adicional de gestión a tener presente por las administraciones públicas que, por cierto, ha sido profusamente invocada por los consejos de transparencia, contenida en el segundo párrafo del artículo 20.1 LTBG: en el caso de que el volumen o la complejidad de la información lo haga necesario, el plazo para resolver puede ampliarse un mes más, y, con carácter previo, debe notificarse al solicitante.

— Finalmente, como recuerda el Criterio Interpretativo (CI) 9/2015, de 12 de noviembre, del CTBG, el hecho de que una información solicitada por cualquier persona se encuentre en publicidad activa, no exime a las administraciones de dar una respuesta concreta, en los plazos y condiciones señalados. Tampoco cabe la remisión genérica al portal o la página web de la institución, para satisfacer el derecho se deberá señalar expresamente el vínculo o *link* que ofrece la información, y dentro de este, los epígrafes, capítulos, datos e informaciones exactas que se refieren a lo solicitado.

3.2. Los márgenes del derecho: límites y causas de inadmisión de las solicitudes de información

Este nuevo derecho se ha formulado en sentido amplio. No es solo un nuevo derecho, casi de raíz fundamental, apuntalado por la labor de los consejos de transparencia, que, como recuerda O. MIR (2017), van materializando un derecho puramente nominal para convertirlo en efectivo, sino que, a la luz de las resoluciones judiciales recientes (entre 2015 y 2018), también la jurisdicción contencioso-administrativa está haciendo una lectura a favor del mismo.

El derecho de acceso se encuentra enmarcado por tres nociones que delimitan su alcance: los «límites» explicitados en el artículo 14 de la propia ley estatal; las denominadas «causas de inadmisión» citadas en el artículo 18 y, cuestión relevan-

te por lo que atañe al empleo público, la «protección de datos de carácter personal» establecida en el artículo 15. Esta última se desarrolla más adelante. En lo que respecta a los límites y motivos de inadmisión, son conceptos diferentes. *Límite* es la restricción por motivos sustantivos frente a un derecho genérico como es el acceso a la información. Esto es, un conjunto de materias, de ámbitos concretos y sustantivos de la actividad administrativa ante los cuales el derecho cede. Frente a esta concepción en abstracto, las *causas de inadmisión* harían referencia a manifestaciones concretas de ese derecho, a solicitudes susceptibles de ser encuadradas en algunas de las situaciones de orden formal enumeradas. Pese a su diferencia, y dada la naturaleza divulgativa de una publicación de estas características, ambas se tratan conjuntamente.

Son, por cierto, ambas categorías las que empiezan a ser esgrimidas por las administraciones públicas frente al derecho a saber en materia de función pública, y son las que empiezan a generar un corpus relevante de doctrina de las autoridades independientes, estatal y autonómicas, en forma de criterios y resoluciones.

Y también del Tribunal Supremo (TS). Merece la pena citar una sentencia reciente del propio órgano jurisdiccional, la número 1547/2017, dictada el 16 de octubre (Rec. 75/2017), precedida por un auto, el de 23 de marzo de ese mismo año, que reconocía el interés casacional a la hora de concretar los requisitos para la aplicación de las causas de inadmisión. Para el Tribunal, la posibilidad de limitar este derecho frente a peticiones concretas no constituye una potestad discrecional de las administraciones. Más bien, como recoge su FJ 6.º:

La formulación amplia en el reconocimiento y en la regulación legal del derecho de acceso a la información obliga a interpretar de forma estricta, cuando no restrictiva, tanto las limitaciones a ese derecho que se contemplan en el artículo 14.1 de la Ley 19/2013 como las causas de inadmisión de solicitudes de información que aparecen enumeradas en el artículo 18.1, sin que quepa aceptar limitaciones que supongan un menoscabo injustificado y desproporcionado del derecho de acceso a la información.

Asimismo, la potestad de limitar el derecho de acceso a la información no constituye una potestad discrecional de la Administración o entidad a la que se solicita información, pues aquél es un derecho reconocido de forma amplia y que solo puede ser limitado en los casos y en los términos previstos en la ley.

3.2.1. Límites y causas de inadmisión: su aplicación

Analizando la jurisprudencia reciente, según J. M. BANDRÉS (2017, p. 19):

La directriz más relevante que se infiere de la doctrina del Tribunal Supremo se puede formular en los siguientes términos: la Administración debe justificar de forma motivada la aplica-

ción de los límites del derecho de acceso a la información, lo que exige una *motivación reforzada* por tratarse de una restricción de un derecho fundamental, y necesariamente, deberá ser la restricción al acceso impuesta, proporcionada al objeto y finalidad de la protección de bienes jurídicos de relevancia constitucional.

También la doctrina abunda en esta línea al tratar de las causas de inadmisión. Así, para C. BARRERO (2017) nos hallamos ante «conceptos jurídicos indeterminados», con todo lo que esto supone: una presencia clara y fundada, sin aplicaciones extensivas ni analógicas, algo expresamente prohibido por alguna legislación autonómica, como la de Cataluña (artículo 20.3); y también la necesidad de integrar con elementos contextuales su concurrencia, en lo que supone un juicio de valor explícito para el caso concreto (ARAGUÁS, 2017, p. 23).

Y ello teniendo en cuenta los requisitos impuestos por la propia LTBG. En los términos del artículo 14.2, la aplicación de los límites será justificada y proporcionada, atendiendo a las circunstancias del caso concreto y analizando la eventual afección de un interés público privado o superior que conduzca finalmente a conceder el acceso a la información solicitada. Más adelante se profundiza en esta noción de «ponderación». En este punto, interesa dejar constancia de que la motivación, la justificación, no solamente opera con la invocación de posibles limitaciones, sino que también se exige «resolución motivada» en el artículo 18.1 LTBG, cuando se pretenda denegar concretas solicitudes invocando las causas de inadmisión. También conviene tener presente que limitaciones o inadmisiones no son la solución preferida por el legislador. Así, en relación con las limitaciones, cabe una última opción, reflejo de la voluntad de satisfacer el conocimiento público: aun cuando se aplique alguna de las limitaciones contempladas en el artículo 14, cabe la posibilidad de que esta no concurra en la totalidad de la información, sino que puede otorgarse el «acceso parcial» regulado en el artículo 16. En este caso, se omitiría la información afectada por el límite y se facilitaría el acceso al resto de la información, salvo que de su aplicación resultase una información distorsionada o carente de sentido. Y con todo, al solicitante debería informársele sobre qué parte de la información ha sido omitida.

En definitiva, a la hora de aplicar límites o supuestos de inadmisión, las pautas serán las siguientes:

a) una motivación reforzada: al caso, expresa y pormenorizada, exponiendo los datos de contexto que la justifican (artículos 14.2 y 18.1, LTBG). Teniendo en cuenta además que en Cataluña, y expresamente, se indica que, para su aplicación, la Administración no dispone de potestad discrecional (artículo 20.3 LCT);

b) proporcionada: un análisis acerca de otras posibles opciones susceptibles de satisfacer, al menos en parte, el derecho de acceso, como el acceso parcial –que la LCT denomina «acceso restringido» (artículo 25)– o la «disociación» o «anonimización», en el caso de datos personales, motivando en este caso, nuevamente, su aplicación (artículo 20 LTBG);

c) la referencia al bien jurídico que se pretende proteger y que justifica la limitación del derecho para evitar el perjuicio (artículo 14.1 LTBG), y

d) la aplicación de los límites, como recuerda la doctrina del CTBG, es potestativa: el derecho de acceso *podrá* ser limitado (artículo 14.1 LTBG), esto es, la Administración puede, con todo, otorgar el acceso.

A la luz de estos límites generales, procede analizar su concurrencia en algunos de los supuestos concretos referidos al campo de la función pública. De ahí la relevancia de los criterios interpretativos del CTBG y la doctrina de los órganos autonómicos, y también, en algún caso, dada su inexistencia, es pertinente el análisis doctrinal.

3.2.2. Límites (1). La prevención, investigación y sanción de los ilícitos penales, administrativos o disciplinarios

Para B. CONTRERAS (2017, p. 114), el bien jurídico protegido por el supuesto contemplado en el artículo 14.1.e LTBG sería triple: *a)* garantizar el buen fin de aquellas acciones y medidas dirigidas a evitar e investigar una conducta susceptible de integrar un ilícito penal, administrativo o disciplinario; *b)* asegurar el buen fin de los actos de investigación que se pudieran ordenar a lo largo de la fase de instrucción, y, finalmente, *c)* velar por el buen fin de las actuaciones relacionadas con la sanción de esas conductas y su efectividad. En definitiva, la difusión de la información no debe poner en riesgo, ni la *evitación*, ni la *investigación/instrucción* en orden a delimitar la responsabilidad ni tampoco la *ejecución* de la sanción.

En el terreno de la función pública, lo más cercano al límite descrito en este apartado es la tramitación del procedimiento disciplinario o la investigación previa a su inicio. En lo que respecta a la instrucción de un expediente a un funcionario o funcionaria y también al «personal laboral», el título VII EBEP, artículos 93 a 98, establece, con carácter básico, su régimen jurídico: el régimen general de la responsabilidad, el modo de ejercicio de la potestad disciplinaria y su tramitación y la tipología de faltas y sanciones. En esta materia hay que recordar el deber de confidencialidad (artículo 52) de todos los participantes en su tramitación, en la fase instructora y en la sancionadora, por lo que, ante la solicitud concreta, se deberá valorar en qué medida el acceso a la información pone en riesgo actuaciones de instrucción o de imposición de la sanción.

En este punto, debe tenerse en cuenta una actuación específica de notificación, prevista en la disposición adicional primera del Real Decreto 33/1986, de 10 de enero, por el que se aprueba el Reglamento de Régimen Disciplinario de los Funcionarios de la Administración del Estado (RRD): cuando se incoe un expediente a personal funcionario que ostente la condición de delegado o delegada sindical o de personal, o cargo electo de ámbito provincial, autonómico o estatal, en las or-

ganizaciones sindicales más representativas, deberá notificarse dicha incoación a la correspondiente sección sindical, junta de personal o sindicato, a fin de que puedan ser oídos durante la tramitación del expediente. En este caso, se deberá conciliar el derecho a la audiencia con su conocimiento de los hechos imputados, si bien lo recomendable sería aplicar lo dispuesto en el artículo 41.3 EBEP: los miembros de la junta de personal –y por extensión, el personal delegado sindical– que accedan a la información deberán guardar sigilo de la misma. En este caso, la Administración deberá indicar, expresamente, el carácter reservado de la información facilitada, haciendo constar también que la misma «[...] no podrá ser utilizada fuera del estricto ámbito de la Administración para fines distintos de los que motivaron su entrega», que es, sencillamente, conocer el alcance de la responsabilidad disciplinaria presuntamente atribuida al funcionario o funcionaria y la posibilidad de efectuar alegaciones al respecto.

Otra cuestión susceptible de ser afectada por el límite es la relacionada con las informaciones y actuaciones previas al inicio de un expediente disciplinario, lo que el artículo 55 LPAP titula como «información y actuaciones previas», y que el artículo 28 RRD denomina «información reservada». La propia denominación de la actuación administrativa delimita su carácter reservado, esto es, *cauteloso* o *discreto* según la RAE, y es, probablemente, donde el límite pueda jugar más claramente, ya que de lo que se trata es justamente de conocer las circunstancias del caso concreto y la conveniencia de iniciar o no el expediente, para lo que resulta imprescindible conocer, de modo preciso, los hechos y las personas responsables. Al respecto, en este punto no hay imputación de hechos todavía ni tampoco propiamente un «procedimiento administrativo» como tal (STS de 8 de julio de 1983, RJ 1983, 4030), ni siquiera interesados. Pero lo actuado sí es «información pública», por lo que, una vez concluida esta fase, con o sin inicio de expediente disciplinario, si se solicita el acceso a la información se deberá valorar para el caso su afección sobre la investigación y sanción de la conducta objeto de reproche administrativo.

En algunos casos, no obstante, se ha otorgado el acceso. Así, en la Resolución 159/2017, de 27 de junio, del CTBG, una sección sindical demanda conocer el contenido íntegro de un procedimiento de este tipo. Pues bien, teniendo en cuenta que se trataba de un procedimiento ya finalizado, que la había solicitado una sección sindical de un sindicato más representativo y se trataba de una cuestión vinculada al papel de los sindicatos –la posible comisión de irregularidades en el manejo de fondos públicos y la circunstancia alegada de evitar perjuicios retributivos al personal empleado público–, había interés público suficiente justificativo del otorgamiento de la información pública solicitada. Para la Resolución 286/2017, de 12 de septiembre, del CTBG, «[...] cuando se solicita información que merece reproche público, no se precisa consentimiento de los afectados ni existencia de ley habilitante para la cesión de datos personales», si bien, en el caso considerado, se trata de un alto cargo, elemento a tener presente en la ponderación de los inte-

reses en presencia. También se ha otorgado el acceso a la información no ya en casos concretos, sino para conocer, por ejemplo, el número de personal funcionario sancionado en el periodo 2006-2016, con indicación de motivos y la duración de la suspensión y el número de las informaciones reservadas practicadas. En este caso, al tratarse de información meramente estadística, no concurre el límite del artículo 14.1.e (GAIP, Resolución 124/2017, de 25 de abril).

3.2.3. Límites (2). Las funciones administrativas de vigilancia, inspección y control

El artículo 14.1.g LTBG limita el acceso a la información en este tipo de casos. Probablemente, el supuesto reconducible al mismo sea el referido a las actuaciones de las fuerzas y cuerpos de seguridad. Las autoridades autonómicas independientes han empezado a pronunciarse al respecto, normalmente en supuestos que afectan a los cuerpos de la policía local. Así, en el caso de la Comunidad Valenciana, la Resolución 39/2017, de 20 de abril, del CVT, sobre acceso a partes internos de funcionamiento del servicio, además de no dudar en calificarlos como «información pública» y excluirlos de su consideración como elementos auxiliares o de apoyo –una causa, además, de inadmisión–, concede el acceso a los mismos si se disocian o son anónimos, en todo caso, los datos personales de las ciudadanas y los ciudadanos que consten en los mismos. En el caso concreto, el acceso lo había solicitado un funcionario del cuerpo de policía local ante un problema laboral específico. Otra resolución de interés es la Resolución 3/2017, de 18 de enero, del CATPD, sobre el acceso a una orden del cuerpo de policía local en la que se regula la intervención de los agentes en accidentes de tráfico. Pues bien, en este caso también otorga el acceso y, lo más importante, establece la manera de actuar cuando se invoque este límite: *a)* que por parte de la Administración se identifique el riesgo real, el perjuicio, y *b)* que se argumente la relación de causalidad entre el perjuicio y la divulgación de la información. Lo que se rechaza son las meras invocaciones a los límites, que, en todo caso, serán contextuales y argumentadas. No hay problema de limitación para acceder a la información para la GAIP (Resolución 381/2017, de 20 de noviembre), referente a una relación de denuncias por un motivo específico en determinadas fechas.

3.2.4. Límites (3). El secreto profesional y la propiedad intelectual e industrial

La Resolución 79/2017, de 2 de noviembre, del CVT se refiere a un supuesto de limitación de acceso a la información, en el que se ha invocado por la Administración autonómica la existencia del límite de la propiedad intelectual, en concreto, una memoria o plan de trabajo presentado por un candidato a un puesto de libre

designación. Tras rechazar que en dicho caso prevalezca el derecho a la protección de los datos personales del candidato seleccionado a un puesto de director de gestión sanitaria, el CVT descarta, de modo contundente, que haya ningún riesgo individualizable susceptible de perjudicarlo. Es más:

No olvidemos que la información solicitada es una «memoria del puesto de trabajo» es decir, el plan de trabajo que el candidato pretende llevar a cabo en caso de ser seleccionado y que se trata de la memoria del candidato que fue efectivamente seleccionado y que está desempeñando el cargo, por lo que no se entiende cómo el acceso a dicho documento pueda afectar al derecho que sobre la propiedad intelectual del mismo le corresponde,

Ya que, en el caso:

[E] interés público resulta obvio: se trata –no lo olvidemos– de información relativa a un puesto de alta dirección cubierto por el procedimiento de libre designación.

Y de modo contundente concluye:

La selección de un puesto público de alta dirección es, sin duda, una decisión que afecta a la ciudadanía y reviste interés público [...] pero es que además, el acceso a la memoria [...] resulta relevante no solo para poder conocer y evaluar cómo se tomó la decisión de designar a dicha persona, sino también para poder evaluar el posterior desempeño de dicho cargo que implica un alto nivel de responsabilidad pública (no olvidemos que se trata de una persona que ha suscrito un contrato laboral de alta dirección con la administración de la Generalitat).

Como se verá más adelante, es el tipo de cargos y responsabilidades en los que prevalece el interés público sobre el de la persona afectada.

Tampoco es válido limitar el acceso a la información pública invocando la protección de la propiedad intelectual en un supuesto de soluciones numéricas a un problema práctico en unas oposiciones. Mucho menos, recuerda el CTBG (Resolución 42/2017, de 25 de abril), cuando sus autores son personal empleado público al servicio de alguna Administración, cuyos trabajos no gozan tampoco de la protección de la propiedad intelectual, ya que no les pertenecen los trabajos realizados bajo su condición de tales (FJ 8.º).

3.2.5. Límites (4). La garantía de la confidencialidad o el secreto requerido en procesos de toma de decisiones

Al decir de autores como O. Roca (2017, pp. 191, 206), el bien protegido por el límite contemplado en el artículo 14.1.k LTBG es que las decisiones que deben adoptar

los representantes públicos estén protegidas de presiones indebidas, que puedan ser tomadas en libertad y con la suficiente independencia efectiva. De ser invocado en algún proceso decisorio en materia de empleo público (piénsese en sesiones de plenos o asambleas representativas, de juntas de gobierno, comisiones informativas o similares), lo que se debería explicitar es de qué manera el acceso a la información afecta a los valores del empleo público, en las dos dimensiones que se trataron en el capítulo primero, sea en su neutralidad o imparcialidad, o en su eficacia o costes.

Tal y como recuerda el CTBG, las causas de inadmisión deben ser interpretadas de forma restrictiva, y su aplicación debe ser, siempre, motivada. Y cita al respecto lo que señala el preámbulo de la LTBG:

[...] solo cuando la acción de los responsables públicos se someta a escrutinio, cuando los ciudadanos pueden conocer cómo se toman las decisiones que les afectan, cómo se manejan los fondos públicos o bajo qué criterios actúan nuestras instituciones podemos hablar del inicio de un proceso en que los poderes públicos comienzan a responder a una sociedad que es crítica, exigente y demanda participación de los poderes públicos.⁹

3.2.6. Causas de inadmisión (1). Información que tenga carácter auxiliar o de apoyo como la contenida en notas, borradores, opiniones, resúmenes, comunicaciones e informes internos o entre órganos o entidades administrativas

De las diversas causas de inadmisión, probablemente esta sea una de las más discutidas por la doctrina. Según C. BARRERO (2017), debe rechazarse una interpretación que, de la mano de la consideración conjunta del artículo 18.1.b LTBG y del artículo 70.4 LPAC, lleve a la conclusión de que toda la documentación que no forma parte del «expediente» es necesariamente auxiliar o de apoyo. A título de ejemplo, los «informes internos» que no gocen de la condición de preceptivos pero que se incorporan a la motivación de la Administración sí deberían ser conocidos. Y esta postura es coincidente con la del CTBG, cuyo CI 6/2015 clarifica el supuesto. La solicitud *podrá* ser inadmitida a trámite cuando concurren, entre otras, algunas de las siguientes circunstancias:

— Cuando contenga opiniones o valoraciones personales del autor que no manifiesten la posición de un órgano o entidad.

— Cuando lo solicitado sea un texto preliminar o borrador sin la consideración de final.

9. El CTBG ha hecho una labor interesante en este terreno, sobre todo en lo referente a las causas de inadmisión, mediante la aprobación no solo de informes, sino de diversos criterios interpretativos basados en el artículo 38 LTBG. Criterios que, a la luz del borrador de Real Decreto por el que se aprueba el Reglamento de desarrollo de la Ley 19/2013, de 9 de diciembre, cuyo plazo de consulta pública se inició en abril de 2018, se adoptan en gran medida como pautas reglamentarias, lo que, en todo caso, refuerza su pertinencia.

— Cuando se trate de información preparatoria de la actividad del órgano o entidad que recibe la solicitud.

— Cuando la solicitud se refiera a comunicaciones internas que no constituyan trámites del procedimiento.

— Cuando se trate de informes no preceptivos y que no sean incorporados como motivación de una decisión final.

Lo relevante, para que opere esta causa, recuerda el Consejo, es el tipo de información. Si esta tiene relevancia desde la perspectiva de la rendición de cuentas, el conocimiento de la toma de decisiones públicas o su aplicación, deberá ser facilitada. Y este criterio es el seguido, por ejemplo, en la Resolución 491/2015, de 10 de marzo de 2016, en un supuesto de tramitación normativa en el que se trataba de conocer la «trazabilidad» del proceso de elaboración de unas normas jurídicas del Ministerio de Industria, Energía y Turismo. El conocimiento de la información relevante, que sirva como base para configurar la voluntad pública del órgano, en ningún caso tendrá la consideración de auxiliar o de apoyo. En el supuesto, era importante, por ejemplo, conocer los asistentes, y las fechas, a reuniones internas y con terceras partes del Ministerio con cargos públicos de relevancia o de representantes de empresas privadas, sin que operara, por ejemplo, el límite a la protección de datos personales, en cuyo caso cabe la disociación. La sentencia del Juzgado Central de lo Contencioso-Administrativo n.º 7 de Madrid, de 7 de febrero de 2017, consideró ajustada a derecho la interpretación del Consejo, en tanto que circunscribe la información solicitada a la información aportada por terceros en los procedimientos de audiencia celebrados en el proceso de elaboración de la norma, no contemplando en este punto –matiz relevante– cualquier otro documento indeterminado. En este punto, la posterior sentencia de la Audiencia Nacional de 10 de julio de 2017 (ROJ: SAN 3009/2017), que desestima el recurso del Ministerio de Industria contra el fallo del juzgado, establece que «Cuando hace referencia a documentos e informes emitidos por terceras partes, se hace una petición de amplio contenido inexacto que puede ser satisfecha de diversas formas» (FJ 3.º).

Al respecto la sentencia del Juzgado Central de lo Contencioso-Administrativo n.º 12 de Madrid, n.º 61/2018, de 4 de mayo, resulta ilustrativa. En primer lugar, por cuanto define que

[...] la transparencia consiste, cabalmente, en la visibilidad de lo que hay y de los que están detrás de las declaraciones formalizadas de conocimiento o de voluntad de las Administraciones y, singularmente, en la posibilidad de conocer la identidad de las personas que, integradas en su organización o incluso desde fuera de ella, han tomado parte o han influido en su organización.

En el caso concreto, se trataba de conocer la identidad del firmante de una nota técnica, y el juzgado resuelve que se trata de datos «meramente identificativos», susceptibles, por tanto, de ser conocidos por la ciudadanía, y que prevalece sobre

la protección de datos personales. Derecho a conocer el informe y quién lo firma también, por tanto.

Tanto la concreta causa de inadmisión como la limitación de identidad en el caso del personal funcionario firmante convierten a este motivo en uno de los más controvertidos. El artículo 46.2 del reglamento de la Comunidad Valenciana establece, en un paso más, que los informes, tanto preceptivos como facultativos, emitidos por los propios servicios o por otras administraciones públicas o privadas, no podrán ser considerados como información auxiliar o de apoyo. Con independencia del papel que juegue en el proceso decisorio. Así, la Resolución 16/2018, de 15 de febrero, del CVT, reconoce el derecho a conocer el informe de una asesoría jurídica externa emitido en una cuestión interpretativa de derecho en una empresa pública.

3.2.7. Causas de inadmisión (2). Información para cuya divulgación sea necesaria una acción previa de reelaboración

Al respecto, el CI 7/2015, de 12 de noviembre de 2015, ofrece pautas interpretativas, recordando que «reelaborar» es, según la RAE, «volver a elaborar algo». No lo es la mera agregación o suma de datos, ya que, de aceptar este planteamiento, el derecho de acceso a la información se convertiría en un mero derecho al dato, que no es el contemplado en el artículo 12 LTBG. Tampoco es reelaboración la necesidad de anonimizar o disociar la información. Al mismo tiempo, no hay que confundir el supuesto con lo que sería un caso de «información voluminosa», circunstancia que justificaría, en todo caso, la ampliación del plazo para resolver en un mes adicional, mediante resolución motivada, referida al caso concreto y que deberá ser notificada previamente al solicitante, tal y como indica el CI 5/2015, de 14 de octubre, y sin olvidar que el plazo de un mes para resolver cuenta desde que la solicitud tenga entrada en el registro del órgano competente para resolver (Resolución 103/2016, de 28 de junio; en el mismo sentido, también la Resolución 249/2016, de 21 de febrero de 2017, ambas del CTBG).

Esta causa de inadmisión opera cuando la información solicitada:

- Deba elaborarse expresamente para dar una respuesta, haciendo uso de diversas fuentes de información, o
- Cuando la Administración carezca de medios técnicos suficientes para extraer y explotar la información concreta.
- También constituiría reelaboración la imposibilidad de facilitar la información en formato reutilizable, supuesto en que la información sería facilitada en el formato disponible.

A modo de ejemplo, para el CATPD (Resolución 3/2016, de 28 de diciembre), no constituiría reelaboración y, por tanto, no justifica la denegación, una solicitud que demanda conocer el número de profesores que ocupan plaza en un centro pú-

blico, el número de profesores que forman parte de la bolsa de interinos o, en fin, el número de sustituciones realizadas por profesores interinos. Tampoco, en otro orden de cosas, la legislación de transparencia reconoce nada similar a una suerte de «derecho a la confección de informes» por un órgano público a instancia de un particular (CTBG, Resolución 31/2017, de 26 de abril, FJ 12.º, con cita de la sentencia de la Audiencia Nacional de 24 de enero de 2017, Contencioso-Administrativo).

3.2.8. Causas de inadmisión (3). Solicitudes de información dirigidas a un órgano en cuyo poder no obre la información cuando se desconozca el competente

En este supuesto, resulta de aplicación lo dispuesto en el artículo 19.1 LTBG, en cuyo caso, siempre de modo diligente y dentro del mes para resolver, la Administración que recibe la petición la remitirá al órgano competente, informando de este trámite al solicitante. Si hubiera dudas acerca de los extremos a que afecta la información, en el plazo de diez días se puede solicitar al peticionario que concrete la información demandada, plazo que, una vez transcurrido sin haber subsanado, tendría como consecuencia que la Administración debería dictar una resolución de desistimiento.

En todo caso, hay que tener presente una pauta de respuesta, contenida en la Resolución 2/2016, de 20 de enero, del CTBG: no basta con que la Administración receptora de la solicitud se limite a indicar que no dispone de la información y que se dirija a la Administración que entiende competente, sino que debe ser la que ha recibido la petición quien la reenvíe a la adecuada, informando de ello al peticionario.

3.2.9. Causas de inadmisión (4). Solicitudes de información que sean manifiestamente repetitivas o tengan un carácter abusivo

El CI 3/2016, de 14 de julio, del CTBG, delimita ambos conceptos. Así, en el primer caso, y teniendo en cuenta que es necesaria la concurrencia de los dos elementos en la solicitud, el carácter *repetitivo* y *manifiesto*, se incurrirá en la causa de inadmisión cuando de forma patente, clara y evidente:

— Coincida con otras presentadas anteriormente por la misma o las mismas personas solicitantes y hubiera sido ya rechazada, habiendo adquirido firmeza la resolución, bien por límites de acceso, bien por causa de inadmisión.

— Coincida con otras presentadas por la misma o las mismas personas solicitantes y se hubiera ofrecido la información pedida, sin que hayan cambiado los datos, lo que deberá justificarse.

— Que la persona o las personas solicitantes conozcan de antemano el sentido de la eventual resolución por haberseles comunicado en otro procedimiento anterior.

— Que coincida con otras dirigidas al mismo órgano en periodos de tiempo inferiores a los plazos de tramitación.

— Cuando se trate de peticiones de respuesta imposible.

Como cautelas necesarias para aplicar esta causa de inadmisión, además de la necesaria motivación, el CTBG añade que, en el supuesto de varias peticiones cuyo texto sea coincidente, en ningún caso la concurrencia de varias personas solicitantes es reiterativa porque empleen un texto similar. Y si la petición es colectiva y algunas de las personas firmantes ya hubieran efectuado con anterioridad una solicitud reiterativa, la inadmisión se aplicaría solamente a estas, no al resto.

Por su parte, la consideración de la solicitud de abusiva requiere de la concurrencia de alguno de los siguientes elementos: un abuso en términos cualitativos, más allá de su consideración cuantitativa, lo que supone un supuesto de ejercicio abusivo del derecho, o que el ejercicio del derecho de acceso a la información no se conjugue con la finalidad de la ley de transparencia. Así, la solicitud será abusiva cuando:

— Incurra claramente en el supuesto del artículo 7.2 del Código Civil.

— Cuando, de ser atendida, requiera un tratamiento que obligue a paralizar el resto de la gestión del organismo, en los términos contenidos en el criterio interpretativo citado.

— Cuando suponga un riesgo para derechos de terceros o sea contraria a las normas, costumbres o la buena fe.

Se considerará, sin embargo, que la solicitud está justificada con los fines de la LTBG cuando se base en el interés legítimo de lo definido en su preámbulo, esto es: el escrutinio de la acción de los responsables públicos, la adopción de decisiones y sus criterios, o el manejo de los fondos públicos. No lo estará, sin embargo, cuando la petición no pueda ser reconducida a cualquiera de las finalidades indicadas, previa ponderación del caso, cuando pretenda, de modo patente y manifiesto, obtener información que carezca de la condición de información pública o cuando tenga como objeto o posible consecuencia la comisión de un ilícito civil, penal o administrativo.

3.3. El acceso a la información sobre empleo público y la protección de datos personales

En el esquema de la LTBG, la protección de datos personales, contenida en el artículo 15, es, junto a los límites del artículo 14 y las causas de denegación del artículo 18.1, el tercer parámetro a tener en cuenta para concretar el alcance del derecho

a la información en materia de empleo público. Y ha sido, a tenor de la propia actividad de las autoridades estatales y autonómicas de garantía del derecho, el más polémico en forma de criterios interpretativos, informes y las propias resoluciones. En este terreno se enfrentan dos derechos con dos fundamentos distintos: el democrático –el control de la actividad pública– y el derecho individual de protección de la intimidad reconocido en el artículo 18.1 de la Constitución (GARRÓS, 2017).

No son, sin embargo, derechos antagónicos, sino complementarios (GARCÍA MUÑOZ, 2017, p. 231). Y esa convivencia viene facilitada justamente por la LTBG, que al explicitar los límites de la información pública sobre los datos personales ha sentido, al decir de A. CERRILLO (2017, p. 134), las bases para la convergencia y la convivencia de ambos regímenes jurídicos. Uno, el derecho a la protección de datos, con fundamento en el artículo 18.4 de la Constitución Española, configurado como un derecho fundamental y autónomo. El otro, el acceso a la información, un derecho también con fundamento constitucional –el artículo 105.b– pero cuyo desarrollo es de mera configuración legal. Así las cosas, la LTBG es la norma especial cuando se trata de determinar la afección sobre el ámbito íntimo de una solicitud de acceso, también en materia de función pública. Y en su aplicación, transparencia y protección de datos requieren de un enfoque, al decir de R. MARTÍNEZ (2014), cualitativo, que huya de una mera aproximación «plana» al tema, que se limite a hacer prevalecer, sin ninguna consideración adicional, de valores y contextual, la protección de datos personales, vaciando así el derecho.

Este epígrafe desarrolla esta convivencia y aproximación cualitativa de la mano de las normas, la LTBG, pero también la legislación de protección de datos, la Ley Orgánica 15/1999, de 13 de diciembre, de Protección de Datos de Carácter Personal (LOPD), y su Reglamento de desarrollo, el Real Decreto 1720/2007, de 21 de diciembre. Hay que tener en cuenta en este punto el impacto del Reglamento General de Protección de Datos (RGPD) –Reglamento (UE) 2016/679, del Parlamento Europeo y del Consejo– que, conforme a su artículo 99, es aplicable desde el 25 de mayo de 2018, en atención a los principios del derecho comunitario: *primacía y efecto directo*.¹⁰

Justamente ha sido el RGPD quien, en su considerando 154, ha formulado expresamente esa voluntad de conciliación entre protección de datos personales y el principio de acceso del público a los documentos oficiales, por lo que, junto a una LOPD con fecha de caducidad, las definiciones deben efectuarse con la mirada puesta en esta norma.¹¹

10. De esta prevalencia aplicativa de la norma comunitaria da cuenta el hecho de que, estando en tramitación un Proyecto de Ley Orgánica de Protección de Datos de Carácter Personal (121/000013; BOCG de 24 de noviembre de 2017), su disposición adicional segunda establezca que «La publicidad activa y el acceso a la información pública regulados por el Título I de la Ley 19/2013, de 9 de diciembre, de transparencia, acceso a la información y buen gobierno, se someterán, cuando la información contenga datos de carácter personal, a lo dispuesto en los artículos 5.3 y 15 de la Ley 19/2013, en el Reglamento (UE) 2016/679 y en la presente ley orgánica».

11. El RGPD ha sido ya objeto de numerosas recomendaciones de actuación y publicaciones de notable calidad. Entre las primeras, cabe citar la circular de la AEPD «El nuevo RGPD y su impacto sobre la actividad de las Administraciones Locales»; así como la guía

De acuerdo con el artículo 3.a LOPD, *dato personal* es cualquier información concerniente a personas físicas identificadas o identificables. El reglamento de 2007 (artículo 5.1.f) acota más el concepto al incluir en la noción de información cualquiera de tipo numérico, alfabético, gráfico, fotográfico, acústico o de cualquier otro tipo. Por su parte, *persona identificable* es «toda persona cuya identidad pueda determinarse, directa o indirectamente, mediante cualquier información referida a su identidad física, fisiológica, psíquica, económica, cultural o social». Asociando ambos conceptos, y actualizándolos, datos personales y posibilidad de identificación, el RGPD comunitario (artículo 4.1) define los «datos personales» como:

[...] toda información sobre una persona física identificada o identificable [...]; se considerará identificable toda persona cuya identidad pueda determinarse, directa o indirectamente, en particular mediante un identificador, como por ejemplo un nombre, un número de identificación, datos de localización, un identificador en línea o uno o varios elementos propios de la identidad física, fisiológica, genética, psíquica, económica, cultural o social de dicha persona.

De acuerdo con el artículo 15 LTBG, pueden distinguirse tres tipos de datos personales, en función de los distintos grados de protección exigidos: *a)* «datos personales especialmente protegidos» (artículo 15.1 LTBG), que a su vez el artículo 7 LOPD subdivide, como se verá, en dos niveles de protección, pero que el RGPD engloba genéricamente en la categoría de «datos especiales»; *b)* los «datos personales no especialmente protegidos» del artículo 15.3 LTBG, y, finalmente, *c)* los «datos meramente identificativos» del artículo 15.2, relacionados con la organización, funcionamiento o actividad pública del órgano. Este esquema conceptual, la diferenciación en tres niveles en función del tipo de dato, es el que hay que manejar a la hora de confrontar las solicitudes de acceso con la protección de los datos personales de las empleadas y empleados públicos.

Son datos cualitativamente distintos y que obligan a distintas cautelas en la actuación de las administraciones públicas. Así, para los datos especialmente protegidos del artículo 7.2 LOPD (los referidos a ideología, afiliación sindical, religión y creencias) el acceso únicamente se concederá mediante consentimiento «expreso y por escrito» del afectado, a menos que dicho afectado hubiese hecho manifiestamente públicos los datos con anterioridad a la solicitud. Para los restantes datos, que entrarían también dentro de la categoría de especialmente protegidos, los del artículo 7.3 LOPD (los referidos al origen racial, la salud o la vida sexual) cuentan con mayor protección, ya que se exige el consentimiento «expreso» o bien autorización para tratar los datos por una norma con rango de ley. La cuestión del «con-

AEPD (2018a) y también, más específica, la guía sectorial AEPD (2018b), publicaciones todas disponibles en su web. Una novedad destacable es la introducción de la figura del «delegado de protección de datos», cuestión analizada, junto a otras, por Rafael JIMÉNEZ ASENSIO y Ascen MORO (2018) y también por Jiménez ASENSIO (2018b).

sentimiento», habitual en el manejo de datos personales, es una de las afectadas por la norma comunitaria. Así, este «debe darse mediante un acto afirmativo que refleje una manifestación de voluntad libre, específica, informada e inequívoca del interesado» (considerando 32 y artículo 4.11 RGPD). En lo que se refiere a los datos personales no especialmente protegidos –los «particularmente sensibles» en la terminología comunitaria– la actuación que procede es la «ponderación», esto es, la valoración de dos intereses en presencia: el del personal empleado público y el de la ciudadanía. Para los datos «meramente identificativos» no existe, en términos generales, ninguna caución (excepto en los dos casos que se citan más adelante).

Así pues, en los casos de «datos sensibles», las administraciones no deben hacer ponderación o interpretación alguna. En los datos referidos a ideología, afiliación sindical, religión o creencias, solo se facilitarán si media consentimiento expreso o por escrito. No obstante, para este tipo de datos cabe que la administración correspondiente pueda revelarlos si el propio afectado los ha hecho públicos con anterioridad. Posibilidad que no cabe para los datos referidos a origen racial, salud o vida sexual, que también reclaman consentimiento expreso o autorización para tratarlos habilitada por una norma con rango legal. Finalmente, en lo que atañe a datos referidos a infracciones penales o administrativas, el consentimiento no es necesario si la infracción derivó en algún tipo de amonestación pública al infractor.

La LTBG añade (artículo 15.4) que, no obstante, no será aplicable la limitación al acceso derivada de la protección de los datos personales si el mismo se otorga «previa disociación», de modo que se impida la identificación de las personas afectadas. Disociación –o «anonimización», en los términos del reglamento comunitario– es efectuar un tratamiento de datos personales de manera tal que ya no puedan atribuirse a una persona interesada sin utilizar información adicional, siempre que dicha información adicional figure por separado y esté sujeta a medidas técnicas y organizativas destinadas a garantizar que los datos personales no se atribuyan a una persona física identificada o identificable (artículo 4.5). La aplicación material de la disociación deberá tener en cuenta el contexto, ya que en el caso de organizaciones públicas pequeñas, aun con esta cautela, es posible identificar a la persona empleada pública concreta. En este caso, lo recomendable sería aplicar las limitaciones en función del tipo de datos y las garantías previstas.

En lo que respecta a los «datos meramente identificativos» relacionados con la organización, funcionamiento o actividad pública del órgano o administración han sido las resoluciones y criterios del CTBG los que han posibilitado su delimitación. Así, para el CI 4/2015, de 23 de junio, dictado conjuntamente por el CTBG y la Agencia Estatal de Protección de Datos (AEPD), entrarían en esta categoría los referidos al nombre, apellidos, dirección (también el correo electrónico) y el teléfono.

Igualmente, podría incorporar otros datos que identifican la posición del afectado dentro de la organización administrativa, como los relacionados con la identificación de su cargo o puesto

de trabajo, tal y como ambas instituciones han puesto ya de manifiesto en sus dictámenes conjuntos de 23 de marzo y 21 de mayo de 2015.

Estos datos, junto con los referidos a los tres tipos de cargos públicos que se detallan cuando se trata la información referida a retribuciones (titulares de cargos públicos, personal eventual y personal funcionario de libre designación) son los que tienen esta consideración.

En esta categoría encontramos no obstante dos tipos de datos, al decir del CTBG y la AEPD, que, si bien no gozan de la consideración de datos especialmente protegidos, tampoco son meramente identificativos, por lo que procede la ponderación: el DNI y la firma manuscrita. En lo que atañe al DNI, se entiende que el conocimiento de este dato no es relevante para alcanzar el objetivo de transparencia de la ley. Respecto a la firma manuscrita, habrá que atender a las circunstancias del caso, ponderando en atención a las circunstancias del caso concreto y en especial si se trata o no de un cargo público y no de, simplemente, personal empleado público. En el primero prima, en términos generales, la transparencia, en el segundo caso prevalece la protección de datos. En cualquier caso, se considera como buena práctica la supresión de la totalidad de las firmas manuscritas del documento publicado, siempre y cuando se haga mención en el mismo al hecho de su firma efectiva.

Finalmente, existen cautelas complementarias que han de ser tenidas en cuenta por las administraciones, aun tratándose de datos meramente identificativos. Así, cabe la posibilidad de que, conforme al artículo 15.2, haya que atender a casos concretos de personal empleado público que aconsejen su limitación, bien por tratarse de colectivos cuya difusión de datos, aun sencillos, pudiera acarrear algún tipo de complicación posterior (piénsese en fuerzas y cuerpos de seguridad o en profesionales de servicios sociales, por ejemplo) o bien que se trate de personal empleado público en situación particular de protección especial (por violencia de género, por ejemplo) y cuya difusión pudiera afectar a la efectividad de dicha protección. En estos casos específicos, como recuerda el Informe del CTBG de 27 de octubre de 2015, las unidades responsables de la gestión de recursos humanos deberán establecer las medidas necesarias para que tengan un tratamiento especial, lo que conlleva la imprescindible coordinación entre los gestores de personal y los de transparencia. Adicionalmente, en estos casos (artículo 19.3 LTBG), se debería conceder un plazo de 15 días para que las personas afectadas pudieran hacer alegaciones.

3.3.1. La ponderación de intereses en las solicitudes de acceso a la información sobre empleo público

La ponderación juega un papel relevante a la hora de estimar o no el acceso a un tipo de datos de carácter personal que están enmarcados por dos límites: por

un lado, no se trata de datos sensibles; por el otro, tampoco se trata de datos meramente identificativos. Hay que tener en cuenta que esta operación no es solo aplicable en esta circunstancia (artículo 15.3 LTBG), sino también cuando se trata de valorar la existencia de posibles limitaciones en el acceso (artículo 14.2 LTBG). En ambos supuestos hay que «ponderar». Si bien, como recuerda el CTBG en su CI 2/2015, de 24 de junio, el orden de ponderación opera desde el artículo 15 al 14, con la valoración de los elementos que modulan la toma de decisiones. Esto es, primero se analiza la problemática de los datos de carácter personal y, posteriormente, los límites, teniendo en cuenta, que también las soluciones de carácter intermedio son distintas: disociación, en el caso de los datos personales (artículo 15.4 LTBG), frente a acceso parcial, en el caso de las limitaciones (artículo 16 LTBG).

«Ponderar» como recuerda C. CAMPOS (2016), con cita de la acepción de la RAE, es atribuir un peso a un elemento de conjunto con el fin de establecer su media. Esto es, arbitrar entre dos intereses contrapuestos con el fin de optar por uno de ambos o tratar de conciliarlos. Los intereses en presencia son dos: el interés público (o privado superior), definido en términos generales, y un interés concreto, específico, bien de la persona afectada en el caso de los datos de carácter personal, bien de la Administración, en función de la materia solicitada. Interés genérico frente a un interés concreto, definido y evaluable. Y aquí es donde la exposición de motivos de la LTBG ha proporcionado herramientas. Así, cuando se refiere al derecho de acceso a la información pública en relación con los límites previstos, indica que estos...

[...] se aplicarán atendiendo a un test de daño (del interés que se salvaguarda con el límite) y de interés público en la divulgación (que en el caso concreto no prevalezca el interés público en la divulgación de la información) y de forma proporcionada y limitada por su objeto y finalidad.

«Test del daño» y «test del interés público» son los dos conceptos a manejar por los gestores de personal a la hora de analizar las solicitudes de acceso. Y también su significado y alcance ha sido efectuado por los consejos de transparencia estatal y autonómicos.

El test del daño responde, en el caso de protección de datos, a preguntas del estilo de: en qué, cómo y de qué manera perjudica al personal empleado público la difusión de los datos de carácter personal en el ámbito de su intimidad, entendida esta como un espacio reservado hacia terceros, datos, eso sí, que no sean meramente identificativos. De modo específico (COUSIDO, 2016, p. 309) permite evaluar si la divulgación de la información solicitada podrá dañar o perjudicar al bien jurídico que se busca proteger con la excepción consagrada por la ley. Los daños en relación con las excepciones autorizadas en el artículo 14 LTBG para proteger intereses legítimos, deberán ser concretos y evaluables, y por ello, argumentados y explicitados.

Por su parte, el test del interés público, de acuerdo con el carácter de regla general que tiene el acceso, se refiere a la propia finalidad perseguida por la legislación de transparencia, de ahí la cita prolija de la exposición de motivos que efectúa el CTBG cuando analiza esta cuestión. El interés público, dice el Consejo en su informe conjunto con la AEPD de 23 de marzo de 2015, aparece definido en la exposición de motivos de la ley, que comienza recordando que:

Solo cuando la acción de los responsables públicos se somete a escrutinio, cuando los ciudadanos pueden conocer cómo se toman las decisiones que les afectan, cómo se manejan los fondos públicos o bajo qué criterios actúan nuestras instituciones podremos hablar del inicio de un proceso en el que los poderes públicos comienzan a responder a una sociedad que es crítica, exigente y que demanda participación de los poderes públicos.

Este es el interés público a analizar en cada caso: si el acceso a la información contribuye a un mejor conocimiento de los criterios de organización y funcionamiento o de cómo se asignan los recursos. Ponderando, de manera distinta, tal y como recuerda la GAIP en la Resolución 357/2017, de 20 de noviembre, la prevalencia del interés público en el caso de altos cargos y personal eventual, del interés público que pueda tener en el caso del resto del personal, a la hora de divulgar, por ejemplo, la información retributiva. Al respecto, esta es una regla clara. En esta tipología de personal empleado público se presupone la prevalencia del interés público sobre el personal, excepción hecha de la existencia de alguna situación particular merecedora de especial protección.

En el caso del empleo público, hay que atender a sus fines institucionales cuando se hace la ponderación. Esto es, por decirlo en términos de H. HECLÓ (2010, p. 137): «de dentro a fuera», conociendo cuál es la conducta que razonablemente se espera del personal empleado público y qué pretende la institución Función Pública. Cuestiones como la neutralidad, la imparcialidad, la equidad, pero también la eficacia en la gestión de los gastos de personal o la diligencia del propio personal empleado público en su servicio a la ciudadanía, son los valores a considerar cuando se trata de facilitar el conocimiento público. Y hay que calibrar, en el caso de solicitudes concretas, cómo su otorgamiento posibilita la responsabilidad y la rendición de cuentas de los poderes públicos y el conocimiento de cómo deciden en materia de personal sus responsables, la trazabilidad del proceso decisorio y el escrutinio de los responsables públicos en su interacción con otros agentes con interés. Así, en relación con el acceso a la información, algunos criterios valorativos específicamente relacionados con la función pública son los que tienen que ver si la divulgación de la información puede tener una incidencia positiva en el funcionamiento organizativo e institucional o, específicamente, si desincentiva comportamientos inadecuados en ámbitos como el acceso al empleo o el favoritismo, y si puede contribuir a estimular

una mejor gestión de los recursos humanos y puede fomentar la confianza pública en su aparato administrativo.

3.4. Los problemas de los «régimenes especiales de acceso» a la información en materia de empleo público. Órganos de representación de personal y concejales

La Ley 19/2013, de 9 de diciembre, es de aplicación general en lo que tiene que ver con la regulación del acceso a la información pública. No obstante, hay un par de cuestiones que se han suscitado en relación con la consideración a dar a la regulación contenida en algunas normas concretas, como el EBEP o el ET en el caso del personal empleado público o en la Ley de Bases de Régimen Local (LBRL) en lo que respecta a los concejales. Las dudas han derivado del alcance de lo dispuesto en la propia LTBG, en la disposición adicional primera, titulada «Regulaciones especiales del derecho de acceso a la información pública». En sentido similar, la LCT de Cataluña regula esta cuestión también en su disposición adicional primera. La LTBG indica lo siguiente:

1. La normativa reguladora del correspondiente procedimiento administrativo será la aplicable al acceso por parte de quienes tengan la condición de interesados en un procedimiento administrativo en curso a los documentos que se integren en el mismo.
2. Se regirán por su normativa específica, y por esta Ley con carácter supletorio, aquellas materias que tengan previsto un régimen jurídico específico de acceso a la información.
3. En este sentido, esta Ley será de aplicación, en lo no previsto en sus respectivas normas reguladoras, al acceso a la información ambiental y a la destinada a su reutilización.

En el supuesto de «persona interesada» en un procedimiento, poco más hay que añadir, más allá de la definición del concepto en el artículo 4 LPAP, referida a expedientes concretos en curso. Al respecto, hay que tener en cuenta la precisión efectuada por el CTBG en su Resolución 260/2017, de 16 de mayo de 2018, cuando, al referirse a los procesos selectivos, establece que las personas que no participan en tales procesos carecen de la condición de interesadas. Para los procedimientos finalizados, la ciudadanía podrá elegir en todo caso la vía del acceso a la información regulada en la LTBG.

La duda surge con respecto a la completud de esa eventual normativa específica que dejaría a la LTBG con carácter supletorio. Tempranamente, el propio CTBG, en su CI 8/2015, de 12 de noviembre, se refirió a la cuestión, para indicar que:

[...] solo en el caso de que una norma concreta establezca un régimen específico de acceso a la información pública en una determinada materia o área de actuación administrativa, pue-

de entenderse que las normas de la LTAIBG no son de aplicación directa y operan como normas supletorias. [...] solo cuando la norma en cuestión contenga una regulación específica [...] podrá considerarse a la LTAIBG como supletoria [...].

Por tanto, requiere la existencia de una norma que prevea una regulación propia del acceso a la información (la negrilla es del documento del CTBG).

Este criterio ha sido aplicado por el CTBG en varias resoluciones específicas relativas ya a cuestiones relacionadas con el empleo público. Así, en la Resolución 9/2017, de 6 de abril, que merece ser reproducida ampliamente (con cita de otra anterior, la 305/2016) relativa a una denegación de solicitud de información en la Agencia Tributaria, por entender sus responsables que la condición de representantes del personal empleado público les hacía objeto de una regulación específica, se indica que:

Este Consejo de Transparencia ha venido entendiendo, reiteradamente, que el acceso a la información para Delegados de Personal y Juntas de Personal que se encuentra regulado en el Estatuto Básico del Empleado Público [...] no constituye un régimen de acceso específico a la información en los términos señalados.

[...] Por lo tanto, y de acuerdo con el criterio anteriormente mencionado, si la norma en cuestión no contiene una regulación específica del acceso a la información, por más que pueda regular exhaustivamente otros trámites o aspectos del procedimiento, habrá que considerar a la LTAIBG de aplicación directa en todo lo relacionado con dicho acceso.

[...] Por lo tanto, siendo el derecho de acceso a la información pública un derecho constitucional con un régimen de ejercicio específico sometido a reserva de Ley, queda al margen de la negociación entre la Administración y los Sindicatos y, por tanto, sus acuerdos no impiden que ese derecho se ejerza de manera autónoma e independiente de éstos, cuyos efectos vinculan únicamente a las partes intervinientes.

No dar la información a los representantes sindicales conforme a los preceptos impuestos por la LTAIBG supondría hacerlos de peor condición que si la información la solicitaran ciudadanos ajenos a la organización administrativa [...].

El criterio de que no facilitar la información a la representación del personal empleado público argumentando la prevalencia del canal previsto en el EBEP o en el ET, los haría de peor derecho se reitera en la Resolución 28/2017, de 18 de abril, del CTBG. Por su parte, la 25/2017, de 11 de abril, aplica este mismo razonamiento a representantes del personal laboral. Así:

Si bien se considera que el marco para el intercambio de información en el ámbito de las relaciones laborales del Organismo es el derivado del Estatuto de los Trabajadores, no es menos cierto que el derecho de acceso a la información pública se reconoce a todas las personas según el artículo 12 de la LTAIBG, por lo que, aunque es deseable que las peticiones de información de

los representantes de los trabajadores se canalicen haciendo uso de las disposiciones legales específicamente establecidas para ello, esto no es argumento para no proporcionar respuesta a una solicitud de información presentada con arreglo al derecho reconocido en la LTAIBG.

Es justamente en este ámbito, el de derecho de los representantes del personal empleado público, unitarios o sindicales, a acceder a la información pública para poder ejercer sus funciones, aun colisionando con el derecho a la protección de datos personales, al que se ha referido la Sala de lo Social del Tribunal Supremo, en su sentencia 111/2018, de 7 de febrero, en un litigio que enfrentaba a un sindicato más representativo con el Ministerio de Hacienda y Administraciones Públicas. Así, tras referirse a la protección de los datos personales como un derecho fundamental, que no es ilimitado, lo relaciona con las funciones de representación, defensa y control propias de los órganos de representación de los trabajadores y trabajadoras (artículo 64 ET) y los delegados sindicales (artículo 10.3 Ley Orgánica 10/85), que gozan de protección constitucional en los artículos 7 y 28. Reconoce, así, que, para ejercer estas funciones por parte de las organizaciones sindicales, resulta imprescindible el acceso a determinados datos de los trabajadores y trabajadoras, y en concreto, la identificación de los que ocupan cada uno de los puestos que aparecen en la relación de puestos de trabajo. Pues bien, el acceso a tal información es legítimo, y por ello, debe facilitarse en el caso concreto, que trata de conocer puestos ocupados, puestos vacantes y sus circunstancias, la formación, titulación y especialización, sin que se pueda limitar a las personas afiliadas en concreto. Para el resto de los supuestos u órganos representativos –el TS recuerda la figura de los delegados de prevención, con cita de la STS de 24 de febrero de 2016, de la Sala 4.ª–, el alto tribunal establece dos prevenciones en orden al acceso de la información: el «principio de pertinencia», que significa acceder a los datos personales de los trabajadores necesarios para desarrollar el cometido que tienen atribuido y no a otros ni en cualquier circunstancia, en cuyo caso sí haría falta el consentimiento expreso de los afectados; y la aplicación a la información facilitada, precisamente por su condición de representantes, del «deber de sigilo» contemplado en el artículo 65 ET y también, en el 41.3 EBEP, que les obliga a limitar el uso de la información a la finalidad para la que se considera legítima la cesión de los datos.

En lo que se refiere a los cargos electos locales, el CATPD, en su Resolución 56/2016, de 13 de julio, después de postular una «lectura integradora» del derecho de acceso a la información –aquí sí– contemplado en el artículo 77 LBRL y en diversos preceptos del Reglamento de Organización, Funcionamiento y Régimen Jurídico de las Entidades Locales (Real Decreto 2568/1986, de 28 de noviembre), que tienen una conexión constitucional directa, el artículo 23.2 de la Constitución, reconoce que el concejal puede, asimismo, optar por la vía del derecho de acceso contemplada en la LTBG. Eso sí, con una elección vinculante

para actos posteriores, se entiende que referidos a esa petición en concreto, y por ello (FJ 4.º de la resolución):

[...] una vez que el cargo representativo local en cuestión ha optado por uno de los referidos bloques normativos que permiten su acceso a la información obrante en su Corporación, esta elección vincula al órgano de gobierno, el cual debe, en consecuencia, aplicar en su integridad dicho grupo normativo, sin que en ningún caso quede a su disposición recurrir, a su albur, al sistema de límites o al régimen de garantías propios del bloque normativo que el solicitante declinó seguir.

Para la GAIP, es de aplicación preferente el derecho material derivado de la legislación de régimen local, especialmente si es más favorable (GAIP 32/2018, de 23 de febrero). Pero, en cualquier caso, el derecho de acceso a la información de los electos locales es un derecho «reforzado» por las leyes de transparencia, y esta legislación no sustituye al derecho local, sino que se suma al catálogo de garantías con que estos cuentan para ejercer su labor (GAIP, Resolución 59/2017, de 22 de febrero).

Finalmente, para el CVT, Resolución 39/2017, de 20 de abril, en el caso de los cuerpos de policía local, no constituye «normativa específica de acceso» la obligación de que el personal funcionario de este cuerpo deba recurrir al llamado «conducto reglamentario» para formular sus peticiones (en este caso, el acceso a los partes del servicio). Así pues, puede acogerse perfectamente al derecho de acceso a la información pública contemplado en la LTBG, aun tratándose de cuestiones relacionadas con el servicio, eso sí, con las cautelas necesarias si están afectados datos personales de terceros.

En todo caso, debe tenerse presente que las limitaciones de acceso a la información pública en todo cuanto afecte a la protección de datos personales, opera también en el supuesto de tratamiento posterior de los datos. Como recuerda R. MARTÍNEZ (2014, p. 256), la finalidad en virtud de la cual se accedió a los mismos es, así, relevante.

3.5. Dimensiones concretas de la información sobre empleo público

Una vez conocidos los límites y, sobre todo, la relación del acceso a la información con los datos personales del personal empleado público, es cuando puede calibrarse la importante labor de los órganos de transparencia en la conciliación de ambos derechos a la hora de afrontar las diversas dimensiones de la gestión pública de recursos humanos: retribuciones, acceso y provisión, compatibilidades o altos cargos son algunos de los epígrafes que se tratan seguidamente.

3.5.1. Retribuciones e instrumentos de ordenación del empleo público (RPT, catálogos, plantillas)

En materia de retribuciones, se cuenta con dos importantes orientaciones doctrinales del CTBG: el Criterio Interpretativo 1/2015, de 24 de junio y el Informe de 23 de marzo de ese mismo año, ambos emitidos conjuntamente con la AEPD. Tres son los aspectos abordados en los mismos: el tipo de información a facilitar en el acceso a la relación de puestos de trabajo, el alcance de la información retributiva y una cuestión recurrente, la relacionada con el complemento de productividad.

Para el CTBG, y con carácter general, la información referida a la RPT, catálogo, plantilla orgánica o similar, con o sin identificación del personal empleado público, se consideran datos meramente identificativos. Esto es, el organismo público puede perfectamente optar por facilitar la información de los puestos con el nombre de las personas que los ocupan, por tratarse de información relacionada con la organización y el funcionamiento de la Administración. Con dos excepciones que deberá valorar: la eventual afección en alguno de los límites del artículo 14 de la ley estatal que se han tratado o más específicamente –y aquí es donde habrá que afinar más, *atemperar* el acceso, utilizando el término empleado por el CTBG–, el supuesto de que la persona se encuentre en alguna situación de protección especial o bien se trate de algún colectivo en el que sea conveniente la omisión del nombre, como, por ejemplo –elemento a considerar–, cuerpos y fuerzas de seguridad o personal adscrito a servicios sociales, siempre de modo motivado y justificado en atención a circunstancias concretas. En la Resolución 246/2017, de 22 de agosto, frente a resolución denegatoria del acceso por parte de la Agencia Tributaria, del CTBG se indica que (FJ 11.º):

Los datos de nombre, apellido y cargo ocupado son, sin duda, datos meramente identificativos relacionados con la organización, funcionamiento o actividad pública del órgano, por lo que debe prevalecer el derecho de acceso frente a la protección de datos personales. Esta relación, a juicio de este Consejo de Transparencia, no interfiere en la lucha contra el fraude ni pone en peligro bienes o derechos más dignos de protección .

Para la GAIP, la divulgación de la información sobre regímenes de dedicación o complementos y niveles retributivos contenidos en la RPT no supone ningún problema en orden al acceso (GAIP, Resolución 367/2017, de 20 de noviembre). De interés resulta el planteamiento de este organismo ante el supuesto, muy habitual, de que una entidad local simplemente carezca del instrumento, por otra parte obligatorio y objeto de publicidad activa. En este caso, habida cuenta de que la información además había sido solicitada por un sindicato –lo que supone un derecho de acceso reforzado–, la solución ha sido dar un plazo de seis meses para facilitar la información, ya que el incumplimiento de elaboración de la RPT impide el acceso

a esta información, tan relevante para el control de la actuación pública, y es, por tanto, un perjuicio claro y directo (GAIP, Resolución 405/2017, de 19 de diciembre).

En lo que se refiere al acceso a la información en materia retributiva el Consejo ha determinado varias reglas a la hora de facilitar la información, seguidas por los órganos autonómicos:

— «Con carácter general, cuando el empleado público ocupe un puesto de especial confianza, un puesto de alto nivel en la jerarquía del órgano, organismo o entidad o un puesto que se provea mediante un procedimiento basado en la discrecionalidad, ha de entenderse que prima el interés público sobre los derechos a la intimidad o la protección de datos de carácter personal» (CI 1/2015). La GAIP, en la práctica (Informe de 23 de marzo de 2015), diferencia entre cuatro grupos de personal empleado público: el primero, los órganos directivos, que incluye a los subdirectores generales, que son puestos de libre designación en la AGE y en las comunidades autónomas en las que existe esta figura; el segundo, el personal eventual del artículo 12 EBEP; el tercero, el personal de libre designación del artículo 80 EBEP; en estos tres prima el interés público, excepción hecha de encontrarse en algún supuesto específico de protección especial. Y a diferencia de los enunciados, el resto del personal empleado público, cuya difusión de información retributiva, a juicio del CTBG, «[...] resultará, con carácter general, de escasa relevancia, para el logro de los objetivos que justifican el derecho de acceso a la información pública, de modo que debería considerarse que el objetivo de transparencia resulta insuficiente para limitar el derecho de estos empleados públicos a la protección de sus datos personales» (Informe CTBG-AEPD de 23 de marzo de 2015).

— En todo caso, la información sobre las retribuciones se facilitará en cómputo anual y en términos íntegros, sin incluir deducciones ni desglose de conceptos retributivos. «La razón es que el conocimiento de estos datos puede permitir el acceso a datos de carácter personal especialmente protegidos [...]. Si la solicitud de información requiere expresamente el desglose de las retribuciones o su importe líquido habrán de aplicarse las normas del mencionado precepto de la LOPD», esto es, consentimiento expreso.

— Más controvertida ha resultado la difusión de la información relativa al complemento de productividad. Dado que –en principio– el rendimiento es una dimensión que únicamente puede constatarse *a posteriori*, que su percepción no tiene carácter permanente o coyuntural, la información, caso de facilitarse y cuando no incluya la identificación de los perceptores, es decir que no se trate de algunos de los tres grupos de especial responsabilidad a los que se ha hecho referencia, «[...] con carácter general debe facilitarse la cuantía global correspondiente al órgano, centro u organismo de que se trate; cuando incluya la identificación de todos o alguno de sus perceptores, debe realizarse la ponderación de intereses y derechos prevista en el artículo 15.3 de la LTBG y resolverse de acuerdo a los criterios expuestos en los mencionados apartados». En la Resolución 279/2016, de 16 de

septiembre, del CTBG, este aspecto se detalla un poco más. Así, para los puestos de alto nivel, confianza o cubiertos mediante procedimientos basados en la discrecionalidad, prima el interés público sobre el derecho a la intimidad o la protección de datos personales. Para el resto del personal empleado público, y con la finalidad de no facilitar la identificación posterior «y al objeto de encontrar un equilibrio» el CTBG recomienda difundir la denominación genérica de los puestos de trabajo, esto es, por ejemplo, por puestos-tipo, denominaciones estándar o, si es el caso, por niveles, «pero en ningún caso la identificación concreta del puesto ni la identificación concreta de los perceptores» y, en todo caso, la cuantía global anual. Con todo, esta práctica, en lo que respecta a los tres grupos del ámbito directivo o de confianza, ha sido matizada por la sentencia de la Audiencia Nacional de 5 de febrero de 2018 (Rec. 0000001/2018), en la que ratifica en parte la sentencia previa del Juzgado Central de lo Contencioso-Administrativo n.º 4, n.º 93/2017, de 17 de julio, y obliga, no obstante, a que las personas afectadas puedan hacer alegaciones. Por lo tanto, la pauta respecto a la productividad en relación con estos grupos sigue siendo la posibilidad de facilitar la información incluyendo los datos personales, pero antes debe dárseles un plazo de quince días para que aleguen ante la entidad alguna circunstancia que enervara esta pauta general.

En todo caso, en relación con las retribuciones en el ámbito público, subyace una cierta tentación a reservar dicha información, a hacer prevalecer intereses privados, en una pauta que, al menos en cargos de responsabilidad, debería modificarse. En palabras del Juzgado Central de lo Contencioso-Administrativo, en el FJ 5.º de la sentencia a la que se ha hecho referencia, haciendo suyos los argumentos del CTBG:

No puede compartir esta parte la afirmación de que hay de verdad que hablar con pudor de las condiciones económicas de nuestros servidores públicos; no ser anglosajones no tiene ninguna relevancia a los efectos de la rendición de cuentas y de la opacidad. Es precisamente el conocimiento de las condiciones económicas de los empleados públicos lo que garantizaría que el debate sobre esta cuestión que eventualmente se produjera fuera informado, serio y, por lo tanto, legitimado por datos objetivos.

En todo caso, refiriéndose a la productividad del personal funcionario no directivo o que no ocupe cargos de responsabilidad, el CATPD (Resolución 36/2016, de 1 de junio) entiende que sí es de aplicación lo dispuesto en el artículo 15.4 LTBG, esto es, la ponderación entre el interés público y la protección de datos de carácter personal, pronunciándose por la divulgación de los datos previa disociación, con el fin de evitar la identificación de las personas afectadas.

Ha sido sin embargo la GAIP la que, a partir de casos concretos, ha completado las pautas sobre la divulgación de información retributiva, abordando una petición tan concreta como es el acceso a las «nóminas» del personal empleado pú-

blico. En la Resolución 357/2017, de 20 de noviembre, la GAIP indica que sobre la información referida a los complementos retributivos «asociados a los puestos de trabajo» no existe ninguna restricción, coincidiendo con el CTBG. Sin embargo, las nóminas contienen otro tipo de información (DNI, datos de afiliación a la Seguridad Social, retenciones a cuenta del IRPF) susceptibles de ser datos especialmente protegidos. Así, analizando los diferentes conceptos retributivos, en esta relevante resolución se concluye lo siguiente:

— Sueldo base: es un elemento vinculado al grupo y la categoría, asociado al puesto que se desempeña, por lo que no supone ningún problema.

— Trienios: es un elemento salarial no vinculado al puesto, susceptible de aportar información del perfil personal y, por ello, innecesario y no susceptible de ser facilitado, excepción hecha de la cuantía genérica por grupos.

— Gratificaciones por servicios extraordinarios: es una información que, asociada a la persona, puede ofrecer un perfil personal merecedor de la protección de datos. Ahora bien, como recuerda la GAIP, «[...] el control del uso que la Administración pueda hacer de este elemento retributivo *es relevante para la finalidad de la transparencia*, ya que permite *evaluar y formarse una opinión crítica de la gestión de recursos humanos* llevada a término por un ayuntamiento en lo que se refiere a la organización y distribución de recursos humanos, planificación de tareas, condiciones de sobrecarga y que incluso permite detectar corruptelas en el supuesto de que la gratificación por horas extraordinarias se utilice como complemento salarial encubierto o para favorecer económicamente a un determinado personal». En este caso, y con carácter general, la información se facilitará debidamente anonimizada, sin perjuicio de que, ante supuestos concretos de irregularidades, y previa ponderación, pueda referirse a personas empleadas públicas en concreto.

— Complemento de productividad: es, como ya se ha visto, un concepto retributivo ni fijo ni periódico que, si por un lado, al estar asociado a la concurrencia de determinados factores (actitud, iniciativa, implicación, aptitudes, compromiso) es susceptible de ofrecer un perfil personal del empleado público, lo que hace imprescindible ponderar en el caso concreto, por el otro, se basa en aspectos de discrecionalidad (su otorgamiento por el alcalde) que hace adecuado su control, atendida la finalidad de la transparencia. Con todo, en Cataluña (artículo 172.3 del Decreto 214/1990) se prevé tanto su conocimiento público por todo el personal funcionario del ayuntamiento como por los representantes sindicales. Igual previsión, para todo el *personal funcionario local*, más allá del citado Reglamento de Cataluña, se efectúa en el artículo 5.4 del Real Decreto 861/1986, de 25 de abril, sobre régimen de retribuciones de los funcionarios de Administración Local. La cuestión del régimen jurídico de la transparencia acerca de la productividad no carece de interés, teniendo en cuenta la postura, a mi juicio excesivamente restrictiva, de la AEPD. En efecto, esta, en su conocido Informe 178/2014 (con cita de

otros anteriores, como el de 7 de abril de 2010) concluye que, tras la entrada en vigor del EBEP, con la consiguiente derogación del artículo 23.3c LMRFP, el acceso a la información por parte de los representantes sindicales sería más limitado. Ya se ha visto que esto no es así para el personal funcionario de la Administración Local, sino, en todo caso, el estatal, y para los autonómicos y universitarios habría que estar a expensas de su eventual ley autonómica. Pero es que, con todo, tal interpretación es cuanto menos controvertida, ya que, si bien el artículo 23 es uno de los citados expresamente en la disposición derogatoria única del EBEP, su disposición final cuarta prevé la aplicación del nuevo sistema retributivo contemplado en el capítulo III del título III, a la entrada en vigor de las nuevas leyes de Función Pública, lo que, en el caso de la AGE, no ha tenido lugar todavía, y su nómina continúa integrada, a día de hoy, por los conceptos clásicos, en denominación y condiciones de devengo. Como sea, este planteamiento limitativo –respecto al personal funcionario de la AGE, hay que insistir– ha sido validado por el TSJ de Galicia, en su sentencia 68/2012, de 25 de enero.

Otras cuestiones incidentales relacionadas con la «información retributiva» han sido, por ejemplo, la divulgación de la información contenida en el llamado «modelo 190» sobre retenciones del IRPF, cuyo acceso ha sido denegado por entender que contiene datos personales que trascienden lo meramente salarial (NIF, cónyuge, situación familiar, discapacidades, pensiones compensatorias, etc.) (Resolución de 23 de noviembre de 2016, GAIP 285/2016) o el supuesto de los costes asociados a un contrato de servicios de un asesor jurídico externo, en el que sí ha sido otorgado el acceso (GAIP de 23 de diciembre de 2016, 221/16).

3.5.2. Acceso y provisión

La problemática relacionada con las oposiciones y concursos en procedimientos de acceso al empleo público, y también en procesos de provisión de puestos, es, sin duda, uno de los ámbitos en que la labor interpretativa de los órganos autonómicos y del CTBG está resultando más esclarecedora a favor del acceso a la información, cuestión lógica habida cuenta del derecho constitucional a cubrir tales puestos en condiciones de igualdad, y la relevancia política de poder contar de modo efectivo con un sistema de mérito. Teniendo en cuenta, eso sí, que se trata de un derecho a acceder a la información de que disponga un organismo público en el momento en que se produce la solicitud, pero no información de carácter meramente administrativo sobre el estado de una convocatoria (Resolución 101/2017, de 30 de junio, del CTBG), atendibles mediante cauces y canales distintos a los de la legislación de transparencia. Las cuestiones controvertidas, y que probablemente junto al cambio de orientación doctrinal de la jurisprudencia administrativa en relación con la discrecionalidad técnica anuncien un cambio sensible,

como se detalla en el capítulo siguiente, tiene que ver con las garantías y la transparencia en la ejecución de los propios procesos selectivos.

Al respecto, resulta imprescindible la Resolución 381/2015, de 13 de enero de 2016, del CTBG, en la que en una convocatoria que contemplaba la ejecución de entrevistas y tests, se opone el acceso a la información basándose en motivos de limitación (garantía de la confidencialidad, artículo 14.1.k), y denegación por causas de inadmisión (por tratarse de información auxiliar o de apoyo, la manejada por los entrevistadores). Al respecto se establece (FJ 2.º) que:

[...] la documentación que ha sido generada por los entrevistadores y en base a la cual, cabe recordar, el Tribunal va a adoptar su decisión es determinante en el procedimiento. Es decir, los entrevistadores manifiestan una posición u opinión profesional [...] y la misma tiene una incidencia directa en el resultado del proceso. Es por ello que los fundamentos de la decisión de apartar a un concursante-opositor de una prueba de evaluación pública de conocimientos basada entre otros, en una entrevista personal, en un test de evaluación y en otro de personalidad no puede calificarse de auxiliar o de apoyo [...].

En lo que atañe a la confidencialidad, analiza que se trata de un sistema que protege los datos personales de los participantes frente a una posible injerencia de los demás, pero que: «[...] sin embargo, para el resto de información no puede predicarse dicha confidencialidad, sobre todo si es el propio interesado titular de los datos el que solicita la información» (FJ 4.º). Así las cosas:

Acceder a la información sobre las causas para declarar Apto o No Apto a un concursante a plazas públicas no supone una injerencia en el juicio del Tribunal Calificador, juicio que, recordemos, debe basarse en el mérito y capacidad que acrediten los participantes en el desarrollo del proceso. Tal y como menciona la propia Ley de Transparencia en su Preámbulo, es precisamente la importancia del conocimiento de cómo se adoptan las decisiones públicas o los criterios que presiden la actuación de los organismos públicos, lo que está en el espíritu y razón de ser de la norma.

Este posicionamiento del CTBG ha sido validado posteriormente por la sentencia del Juzgado Central de lo Contencioso-Administrativo n.º 159/2016, de 28 de noviembre, que rechaza expresamente que la información recogida en las entrevistas pueda considerarse, en modo alguno, «auxiliar o de apoyo». Ya que se trata de una información que si bien no está incorporada a la resolución del Tribunal, «[...] la ha condicionado de forma decisiva, por lo que desde una perspectiva objetiva, atendiendo a su contenido, se trata de una información relevante [...]». La sentencia de la Audiencia Nacional de 24 de abril de 2017 (Rec. 10/2017) ha desestimado el recurso interpuesto contra el juzgado, ratificando así la validez de la doctrina.

Y obviamente, si el derecho a acceder a información sobre entrevistas y tests es reconocido, con mayor motivo cuando la reclamada es información referida a las plantillas de respuestas en exámenes tipo test de conocimientos o sobre cuestiones prácticas, habida cuenta de que en los mismos «[...] si un persona no resulta identificable en la documentación de que se trate, sencillamente no existe un dato personal que proteger» (Resolución 113/2017, de 8 de agosto, del CATPD). En esta línea de transparencia de procesos selectivos, el estatal CTBG, en el FJ 5.º de su Resolución 42/2017, de 25 de abril, considera (con cita de otra Resolución anterior, la 4/2017) que:

[...] para una adecuada valoración por parte del Tribunal Calificador sería necesaria, a nuestro juicio, la identificación de los elementos mínimos que debe tener la respuesta al objeto de valorarla como adecuada. [...] En el caso en que se confirmara que no existe dicha identificación previa de los elementos mínimos que debe contener la respuesta al caso práctico planteado o incluso de las posibles soluciones, entiende este Consejo de Transparencia que, si bien no existiría información pública a la que acceder y, por lo tanto, la solicitud carecería de objeto, este hecho debe ser señalado y conocido expresamente.

En lo que se refiere a información sobre bolsas de trabajo, el CTBG la ha calificado también como «información pública», por lo que, ante una solicitud de información, debe ser facilitada, procediendo, en todo caso, a la disociación de datos personales que pueda contener el listado (Resolución 229/2016, de 2 de febrero de 2017, del CTBG). A este respecto, son relevantes las pautas ofrecidas por algunos consejos autonómicos, como el de Andalucía en procesos competitivos. Así, en la Resolución 109/2018, de 6 de abril, postula un tratamiento diverso, en función de que la información afecte a personas adjudicatarias de la plaza o de aquellas que no lo consiguieron.

Por lo que hace a estos últimos, la transparencia queda matizada [...]. Entendemos, en efecto, que el acceso completo a la información de los aspirantes que no han conseguido el empleo conlleva un sacrificio de su privacidad que resulta excesivo para la satisfacción del interés público inherente a la divulgación de la información solicitada. Más concretamente, venimos considerando que la transparencia en relación con las personas que no fueron adjudicatarias se satisface anonimizando los datos de carácter personal referidos al nombre, DNI, domicilio, estado civil, número de hijos, números de teléfonos, fotos, dirección de redes sociales y por supuesto, cualquier otro dato que esté especialmente protegido [...]. De este modo, se salvaguarda la transparencia del proceso selectivo en lo referente a los méritos y currículos de los aspirantes, sin necesidad de identificar a aquellos que no obtuvieron el empleo.

Diferente es, sin embargo, el tratamiento a dar a las que obtuvieron la plaza, ya que en este caso se acrecienta el interés público inherente al conocimiento de la in-

formación. Pero, en todo caso, razona el CATPD, de acuerdo con el artículo 19.2 LTBG, si se estima que la información afecta a derechos o intereses de terceros, otorgando un plazo de audiencia de quince días para que pueda hacer alegaciones. Esta distinción en la divulgación de información según se trate de personas adjudicatarias de la plaza en la convocatoria o de simples participantes es aplicable asimismo en convocatorias de provisión de puestos de trabajo. Máxime cuando se trata de cobertura de puestos de libre designación. Así lo entiende el CATPD en su Resolución 66/2016, de 27 de julio. Para el CVT (Resolución 79/2017, de 2 de noviembre)

La selección de un puesto público de alta dirección es, sin duda, una decisión que afecta a la ciudadanía y reviste interés público, de modo que el acceso a los documentos a partir de los cuales se produjo la selección parece resultar amparada por dicho interés.

Esta distinción en el tratamiento a dar a la información pública según sea la persona adjudicataria de la plaza o una aspirante que no la ha obtenido es la seguida por la GAIP (Resolución 4/2018, de 10 de enero). La información relacionada con la primera correspondería a la finalidad del control sobre la Administración, pero debe tratarse de «información profesional» relacionada con los servicios prestados, titulaciones, competencias diversas, etc. No debe otorgarse, sin embargo, el acceso a datos personales que no resultan relevantes para esta finalidad de control y, por ello, su divulgación sería desproporcionada (domicilio, estado civil, número de hijos, firma o datos de curriculum que aporten un perfil personal). Como ilustrativamente se destaca en esta resolución:

[...] la finalidad de la transparencia no es el control de las personas sino el control de la acción pública, y por tanto, la transparencia ampara la prevalencia del derecho de acceso sobre la protección de datos personales solamente si son necesarios para controlar la actuación de la Administración en el ejercicio de la discrecionalidad técnica en que tiene que moverse en la selección de personal.

Como se ha destacado, el derecho de acceso a la información no se predica solamente en relación con la selección, sino también con la provisión de puestos de trabajo entre quienes ya son personal funcionario, y con la misma lógica de diferenciación según se trate de la persona adjudicataria del puesto con carácter definitivo, en cuyo caso no opera ningún límite de los generales o de los relacionados con la protección de datos personales, con respecto a los restantes candidatos que no han resultado seleccionados, en cuyo caso, sí operan o hay que hacer la correspondiente ponderación (test de daños y test del interés público) (GAIP, Resolución 331/16, de 23 de diciembre de 2016). En el caso específico de la provisión de puestos de «libre designación», también la GAIP, con fecha 20 de noviembre de 2017, ha dictado una importante resolución (354/2017) que, además, incorpora

el informe previo de la Autoridad Catalana de Protección de Datos, en la que diferencia diferentes elementos del proceso. Así, en el caso de la «convocatoria» no existe ningún límite. En el supuesto de que el ayuntamiento no haya convocado los puestos de libre designación, deberá decirlo expresamente, indicando los motivos. En cuanto a la «publicidad» tampoco existe restricción. En cuanto a las «personas participantes» y lo que atañe a sus datos identificativos, currículum profesional y méritos valorados, hay que proceder como se ha indicado, según se trate de la persona seleccionada, supuesto en el que resulta adecuada al fin del control público su cesión de datos personales, en especial sus méritos profesionales, ya que se ha tenido en cuenta la especificidad de la provisión de los puestos de libre designación. Pero esta no es una información que deba estar asociada a los datos personales de aquellas personas participantes que no han sido seleccionadas.

3.5.3. Sector público

Una cuestión a dilucidar cuando de transparencia en el empleo público se habla es su alcance. También en este terreno, dada la amplitud del ámbito de aplicación de la ley de transparencia, la labor interpretativa es calificable como de *pro derecho* respecto a estos colectivos profesionales, tanto en lo que se refiere a altos cargos y sus retribuciones como en materia de acceso al empleo.

Así, la Resolución 541/2016, de 15 de marzo de 2017 (con cita de la anterior 423/2015), del CTBG, recuerda la inclusión en el ámbito de la LTBG de las sociedades mercantiles en las que la participación pública, directa o indirecta, sea superior al 50 por 100 (artículo 2.1.g de la ley estatal), por lo que las obligaciones son aplicables a empresas como Ineco, Adif, Renfe, Alta Velocidad, ENAIRE, casos en los que lo definitivo es que todo su capital social pertenece a entidades públicas empresariales, y cuya pretensión de exclusión no resultaría compatible con la legislación de transparencia. Por lo tanto, y en los casos de altos cargos o personal de confianza, información como la referida a retribuciones anuales brutas percibidas, la identificación de sus perceptores o el puesto que ocupan en el organigrama, deben divulgarse, ya que prima en ellos, como regla general, el interés público sobre la protección de datos y la intimidad. Esta resolución ha sido validada por la sentencia del Juzgado Central de lo Contencioso-Administrativo n.º 6, n.º 28/2018, de 6 de marzo, y en lo que supone la introducción de un matiz significativo, además de recordar que las retribuciones del personal directivo no constituyen datos de carácter personal especialmente protegidos ni afectan al derecho de intimidad de tales cargos, «[...] pues no resultan incluidos en el ámbito del artículo 7 de la Ley Orgánica 15/1999, de 13 de diciembre [...]», y no resulta tampoco exigible «[...] la sustanciación de un trámite previo de alegaciones con los directivos cuyas retribuciones anuales se reclama conocer ex Artículo 19.3 de la ley citada [...]», mo-

dificando el criterio anterior. El derecho de acceso a la información sobre las retribuciones del alto cargo incluye el conocimiento de las indemnizaciones percibidas, pero siempre que no se trate de indemnizaciones percibidas por cuestiones personales no relacionadas estrictamente con las funciones públicas desempeñadas (Resolución 425/2016, de 19 de diciembre, del CTBG).

Para la GAIP (Resolución 266/2016, de 10 de enero de 2017), la información relativa a retribuciones de cargos directivos de una empresa pública es claramente relevante a los efectos del control del uso de los fondos públicos, información que incluye retribuciones, indemnizaciones y dietas.

Por lo demás, la afección de la transparencia sobre las empresas públicas incluye lo relacionado con los procesos de selección de su personal, tal y como recuerda didácticamente el CATPD (Resolución 32/2016, de 1 de junio):

Como ya afirmara el Tribunal de Justicia de la Unión Europea en un asunto en que estaba involucrado el derecho a la protección de datos personales (sentencia de 20 de mayo de 2003, *Österreichischer Rundfunk y otros*), «no se puede negar que para controlar la buena utilización de los fondos públicos» es necesario «conocer el importe de los gastos afectados a los recursos humanos en las distintas entidades públicas» (& 85). Y proseguiría acto seguido en el mismo párrafo: A ello se suma, en una sociedad democrática, el derecho de los contribuyentes y de la opinión pública en general a ser informados de la utilización de los ingresos públicos, especialmente en materia de gastos de personal.

3.5.4. Compatibilidades

Podría pensarse que la divulgación de las *autorizaciones o reconocimientos* de compatibilidad (es decir, el otorgamiento por la Administración del permiso para el ejercicio de actividades públicas o privadas en los términos de la Ley 53/1984, de 26 de diciembre) es una de las informaciones más susceptibles de colisionar con la protección de los datos de carácter personal del empleado público. No es así, sin embargo, a tenor de la ley estatal –y de las autonómicas, en su mayoría–, que obliga, en la vertiente de la publicidad activa, a divulgar las resoluciones administrativas en esta materia. También los órganos autonómicos y el estatal han apostado de modo decidido por la publicidad de la información, como no puede ser de otra manera, en atención a los valores a que afecta, no solo a la eficacia, como tempranamente resolviera el Tribunal Constitucional en su sentencia 178/1989, de 2 de noviembre (FJ 3.º), sino otros tan relevantes como la garantía de la imparcialidad o la neutralidad en el desempeño de las funciones.

Así, para el CTBG, en su Resolución 6/2017, de 3 de abril:

La LTAIBG habla expresamente de que lo que se debe publicar son las resoluciones de compatibilidad. Independientemente de que se pueda extraer y publicar información relevante

contenida en la misma, de tal manera que sea más útil y favorable al objetivo de transparencia analizar un listado con información que documentos, lo que no puede es sustraerse de la información a publicar datos esenciales para cumplir con el objetivo de la Ley, que no es otro que el conocer la identidad de los funcionarios públicos que compatibilizan su actividad pública con otra privada. En efecto, la previsión que realiza la LTAIBG que se publicarán las resoluciones de autorización o reconocimiento de compatibilidad implica que se conozca la identidad del beneficiario de dicha autorización y que estemos ante un supuesto amparado por la previsión del artículo 11 de la Ley Orgánica 15/1999, de 13 de diciembre, de protección de datos de carácter personal (LOPD), que prevé que el consentimiento del titular de los datos no será necesario para la cesión de los mismos cuando dicha cesión de datos esté prevista en un norma de rango legal –Fundamento de Derecho 4 de la Reclamación número 0075/2016, de 17 de mayo–.

De manera más precisa, en la Resolución 469/2017, de 16 de enero de 2018 (FJ 7.º), se señala que:

En el caso de las autorizaciones de compatibilidad de los empleados públicos, parece claro que la finalidad perseguida con la divulgación de la información –el conocimiento público de que un determinado funcionario o empleado ha sido expresamente autorizado a realizar una actividad particular– solo se realiza en la práctica si se hace pública la identidad de éste, por lo que no puede presuponerse una limitación absoluta de la información por causa de protección de datos.

Dicha divulgación no va referida solamente a personal funcionario, sino a cualquier personal empleado público. Hay que recordar que el ámbito de aplicación de la LI de 1984 va referido al *personal* en sentido amplio, con independencia de la naturaleza jurídica de su relación de empleo (artículo 2.2 LI). De otro lado, el propio EBEP, engloba diversos tipos de personal empleado público, todos ellos «al servicio de los intereses generales» (artículo 8.1). Así pues, el acceso opera en personal funcionario o laboral, en cualquier modalidad y, si es el caso, también en personal eventual, en este último caso con mayor motivo.

3.5.5. Otras cuestiones «de personal»

La casuística relacionada con la demanda de transparencia en el empleo público es amplia, como corresponde a su relevancia. Con el fin de cerrar el abanico de supuestos posibles, se muestran algunos casos tratados por los consejos de transparencia.

En la Resolución 490/2015, de 29 de febrero de 2016, del CTBG, se trata una solicitud de acceso, por parte de un sindicato policial, al historial profesional que justifica la concesión de unas condecoraciones. A juicio del CTBG, el otorgamiento del acceso podría poner en riesgo tanto la integridad personal del funcionariado

como las operaciones que podrían estar llevándose a cabo, por lo que desestima la reclamación interpuesta. Pues bien, esta actuación es corregida en la sentencia del Juzgado Central de lo Contencioso-Administrativo n.º 10, n.º 162/2016, de 2 de diciembre, ratificada posteriormente por la Audiencia Nacional en su sentencia de 17 de abril de 2017 (Rec. 000013/2017). Para la sentencia de instancia, en primer lugar, quien solicita la información «[...] tiene reconocida su intervención en el proceso y representa y defiende los intereses profesionales de los integrantes del Cuerpo Nacional de Policía [...]», y lo solicitado tiene por objeto una información pública con relevancia, por lo que permite el acceso.

Otros supuestos en los que se concede el acceso son los referidos a información sobre turnos, vacaciones y permisos (Resolución 272/2017, de 5 de septiembre, del CTBG, si bien por motivos formales), o la divulgación de la información presupuestaria elaborada para dar cumplimiento a las previsiones de la Orden HAP/2105/20212, de 1 de octubre, por las que se desarrollan las obligaciones de suministro de información previstas en la Ley Orgánica de Estabilidad Presupuestaria de 2012. Pues bien, la «información de personal», en tanto que «información pública» elaborada por una Administración en ejercicio de sus competencias, o de la que se dispone en el momento en que se produce la solicitud (Resolución 184/2017, de 7 de agosto, del CTBG) es susceptible de ser divulgada. No obstante, hay que tener presente que el derecho a acceder a determinada información elaborada en posesión del organismo público «[...] no puede ser confundido con el derecho a la confección de un informe por un órgano público a instancia de un particular», al que ya se ha hecho referencia. En el caso considerado en las Resoluciones 496/2016 y 534/2016, de 21 de febrero de 2017, del CTBG, lo que se pretendía era que una dirección general de función pública, careciendo de una base de datos concreta, elaborara un fichero sobre personal funcionario rehabilitado que, además, prestaban servicios en otros ministerios, lo que entraría en la causa de inadmisión de *reelaboración*.

También es *información pública* y, por tanto, se otorga el acceso a la misma, una descripción de puesto de trabajo si esta existe en el momento de la solicitud, o bien en el momento en que se disponga de la misma, ya que los manuales internos de organización han de ser accesibles para los ocupantes de los puestos de trabajo (Resoluciones 9/2017 y 147/2017, de 18 de enero y 10 de mayo de 2017, de la GAIP).

La Resolución 284/2016, de 6 de marzo de 2017, del CTBG analiza el acceso a información sobre la materia «prevención de riesgos laborales». Pues bien, en este caso, el CTBG recuerda que la salud es considerada por la LOPD en su artículo 7.3 como dato personal especialmente protegido. Y teniendo en cuenta que estos datos solamente podrán ser tratados o cedidos cuando por razones de interés general así lo disponga una ley o el afectado lo consienta expresamente, no cabe su divulgación, al resultar de aplicación el límite del artículo 15 LTBG.

Finalmente, otro ámbito de interés es el referido a los pactos y acuerdos colectivos en materia de condiciones de trabajo. Sin perjuicio de tener presente las obligaciones de transparencia tanto de *proceso* como de *resultado* que afectan a la negociación colectiva pública (artículos 33.1 y 38.6 EBEP), para el CVT (Resolución 31/2017, de 20 de abril) es información pública que debe ser divulgada. En esta línea hay que destacar la Resolución de 3 de mayo de 2017, de la GAIP (Resolución 128/2017), que reconoce el derecho de acceso de una sección sindical de un ayuntamiento a la información establecida en el artículo 42 ET, reguladora de la subcontratación de obras y servicios: nombre, razón social, domicilio, NIF, objeto y duración de la contrata, lugar de ejecución de la misma, número de trabajadores ocupados y medidas de coordinación de actividades en materia de prevención de riesgos laborales.

En lo que se refiere al acceso a los ejemplares concretos de contratos de trabajo, es de interés la Resolución 59/2017, de 22 de febrero, de la GAIP. Según indica que «[...] el acceso a un contrato laboral es una medida muy invasiva de la esfera personal y por tanto, altamente lesiva en términos de protección de datos personales». Por tanto, ante una solicitud concreta de divulgación solamente se concederá el acceso a los datos imprescindibles, por lo que hay que omitir *–anonimizar–* datos especialmente protegidos y no relevantes para la finalidad de la transparencia, como DNI, n.º de afiliación a la Seguridad Social, firma, teléfono, dirección y similares.

4. Especial referencia a las cuestiones relacionadas con la selección en el empleo público

4.1. El «elefante en la habitación» del empleo público local y el cambio en curso: transparencia y limitación de la discrecionalidad técnica

Para finalizar este análisis de la transparencia en la función pública, es conveniente hacer una breve referencia a lo que en algún caso he denominado como *el elefante en la habitación* de los temas del empleo público local: la cuestión de la selección de su personal; esto es, el fenómeno, conocido y no afrontado, de lo complejo que resulta, por razones en gran parte estructurales, garantizar la transparencia en la selección del personal público, en un contexto donde organizativamente *cada* entidad local selecciona a su propio personal y, por ello, en muchas ocasiones se carece de capacitación técnica, y donde los principios de autonomía e imparcialidad de los tribunales encuentran dificultades.¹² Y hay que ser consciente de que gran parte de la legitimidad del aparato público se juega en este terreno. Es un ámbito de política llamado a cambiar si realmente queremos asegurar un empleo público local meritocrático y eficiente o, en los términos de la Carta Europea de Autonomía Local, un «personal de calidad». Por tanto, las dos caras de lo público, la confianza social hacia el mismo y la de su eficacia reclaman cambiar las inercias habituales.

Hay soluciones establecidas por el legislador. Ahí están preceptos como el artículo 61.4 EBEP, según el cual: «Las Administraciones Públicas podrán crear órganos especializados y permanentes para la organización de procesos selectivos, pudiéndose encomendar estas funciones a los Institutos o Escuelas de Administración Pública», o el del artículo 36.2.c LBRL –en la redacción dada por la reforma de 2013– que fija como competencias propias de las Diputaciones el apoyo no solo en la formación del personal, sino también en su selección «[...] sin perjuicio

12. Al tema me he referido en CUENCA (2017).

de la actividad desarrollada en estas materias por la Administración del Estado y la de las Comunidades Autónomas». Un planteamiento de fortalecimiento institucional viable y que no requeriría cambios legales sería la búsqueda de espacios de colaboración –incluso de *cooperación blanda*, en forma de partenariados– entre las instancias autonómicas y provinciales. Son estrategias en las que habrá que pensar en un momento propicio para ello, en el que confluyen fenómenos como el inicio de los procesos de jubilación masiva de unas plantillas conformadas en los años ochenta del pasado siglo, con la desconfianza política a la que se ha hecho referencia y que aconsejan repensar cómo seleccionamos al personal público.

Como fuere, en tanto que estas propuestas de reforma calan, no está de más una breve referencia a que también en este terreno de la gestión del personal las cosas están cambiando de la mano de la incidencia conjunta de dos corrientes: una legal y otra jurisprudencial; y ello hace conveniente que, cuando de nuevo nos aprestamos a seleccionar nuevo personal, se tengan muy presentes por las unidades de personal y por los actores del empleo público.

El cambio legal se ha descrito en los capítulos anteriores. De la mano de las leyes estatal y autonómicas de transparencia y, muy especialmente, de la práctica de sus órganos de garantía, el CTBG y también los autonómicos, en lo relacionado con el acceso a la información pública es necesario replantearse la ejecución de los procesos selectivos, en especial cuando se habla de personas inmersas en tales procesos selectivos, es decir, de *personas interesadas*. El derecho contempla no solamente el conocimiento del estado de tramitación del procedimiento selectivo, sino también de los actos de trámite dictados y el derecho a obtener copia de los documentos. Y el derecho de información pública para una persona interesada es amplio: a título de ejemplo, el derecho a conocer criterios utilizados por el órgano técnico de selección para calificar su ejercicio y, significativamente, el de los restantes aspirantes. Sin olvidar, además, que *personas interesadas* no son únicamente las aspirantes, sino también las organizaciones sindicales, en este caso las más representativas, legitimadas para la interposición de recursos en vía administrativa y jurisdiccional (artículo 31.6 EBEP). Es de prever que la fuerza de la transparencia obligue a cambiar las pautas de comportamiento en esta materia, y que la rendición de cuentas afecte no solamente a la práctica de los órganos de selección, sino, lo que es más importante, a su organización, y profesionalice tales órganos.

La reciente jurisprudencia, en especial la emanada de la sección 7.^a de la Sala de lo Contencioso-Administrativo del Tribunal Supremo, entre los años 2014 y 2017, ha «puesto en jaque» –por utilizar una afortunada expresión doctrinal que puso en circulación uno de los estudiosos en la materia, J. R. CHAVES (2017)– un conocido dogma de las oposiciones, el de la «discrecionalidad técnica», concebido como el espacio de libertad del órgano técnico encargado de valorar los méritos de los aspirantes en lo relativo a sus calificaciones; esto es, la imposibilidad de los tribunales de justicia de sustituir los criterios técnicos por los judiciales, excepción hecha

de los errores manifiestos, ya que sobre los tribunales existe una presunción de acierto en su evaluación.

En el acceso al empleo público rige con especial intensidad el principio de transparencia. Así, para el Tribunal Supremo (TS), en su sentencia de 11 de mayo de 2016 (FJ 5.º) (Rec. 1493/2015), su aplicación conlleva:

[...] tanto la necesidad de que toda actuación administrativa sea transparente en los hechos, criterios y razones que determinen sus decisiones, pues solo así es posible el control que demanda el derecho de tutela judicial efectiva, como también que esos criterios estén establecidos con anterioridad a su finalización cuando de procedimientos competitivos se trate [...].

Los procesos selectivos se desarrollan bajo el principio de publicidad...

[...] y, precisamente, porque la publicidad es condición necesaria para asegurar el respeto a los principios de igualdad, mérito y capacidad, no cabe afirmar que haya fases de los procesos selectivos de carácter privado, ni que los aspirantes no tengan derecho a conocer los ejercicios de aquellos con los que compiten cuando reclamen su derecho fundamental a acceder al empleo público [FJ 4.º de la STS de 22 de noviembre de 2016, Rec. 4453/2015].

Mucho más en el caso, por ejemplo, de entrevistas, supuestos en que lo que se cuestiona no es su utilización, sino la carencia de constancia en las actas de su desarrollo, los criterios utilizados y la deliberación del tribunal.

En un sentido menos garantista que los tribunales, la GAIP, con un informe de la Autoridad de Protección de Datos de Catalunya (Resolución 4/2018, FJ 3.º), si bien reconoce el derecho a acceder a los datos personales que sean necesarios para la finalidad de control de la acción pública, limita el acceso a las pruebas en concreto, al afectar a datos trascendentes sobre la privacidad de los candidatos.

La transparencia aplicada a la selección supone, al decir de M. SÁNCHEZ MORÓN (2016, p. 125), la claridad de los criterios en que se funda la selección, la publicidad o el carácter abierto de las pruebas y la motivación de las resoluciones. Así las cosas, criterios y motivación son los pilares de la nueva doctrina jurisprudencial, que enmarca el concepto comprensible de que los juicios técnicos son justamente eso, valoraciones técnicas emanadas de especialistas, pero cuya aplicación en la práctica había ayudado a generar espacios de opacidad y, por ello, de arbitrariedad, justamente los terrenos que la doctrina, en su creación inicial, trataba de limitar.¹³

13. Para el conocimiento de su evolución, así como, en general, para la profundización jurisprudencial sobre las cuestiones relacionadas con el acceso al empleo público, además del seguimiento de la página web del CEMICAL, apartado de jurisprudencia sobre acceso, son imprescindibles obras como las de J. R. CHAVES (2017) o de J. B. LORENZO DE MEMBIELA (2009). Para un análisis temprano de esta cuestión, véase F. A. CASTILLO BLANCO (1993). O, ya en plena crisis, M. SÁNCHEZ MORÓN (2012). Este último autor enfatiza la necesidad de regular la composición de los órganos de selección, algo que se trata en este capítulo más adelante.

Es en las conocidas sentencias del Tribunal Supremo de 16 de marzo de 2015 (Rec. 735/2014), 16 de diciembre de 2015 (Rec. 2914/2014) y de 26 de junio de 2014 (Rec. 2399/2013) donde se sintetiza didácticamente el cambio en la orientación judicial en esta cuestión, cuyos hitos evolutivos toman como referencia la primera de las resoluciones, en el carácter imprescindible de la motivación de las calificaciones, en la «obligación de explicar las razones de ese juicio técnico», en su motivación, que para que sea válidamente realizada, debe cumplir, al menos, exigencias como:

[...] a) expresar el material o las fuentes de información sobre las que va a operar el juicio técnico; b) consignar los criterios de valoración cualitativa que se utilizarán para emitir el juicio técnico; y c) expresar por qué la aplicación de esos criterios conduce al resultado individualizado que otorga la preferencia de un candidato frente a los demás.

Más adelante se insiste en que:

Debe reiterarse que cualquier aspirante tiene derecho a que le sea comunicada la motivación de las calificaciones y puntuaciones que le hayan sido aplicadas por el Tribunal Calificador. Esa comunicación es obligada para la Administración cuando le haya sido solicitada por dicho aspirante, como cuando este haya planteado su impugnación contra esas calificaciones y puntuaciones.

Concretando cómo debe efectuarse dicha explicación, se entiende que debe contener dos elementos inexcusables:

a) los singulares criterios de valoración cualitativa que se han seguido para emitir el juicio técnico; y b) las concretas razones por las que la aplicación de esos criterios valorativos conducen, en el ejercicio realizado por cada aspirante, a la concreta puntuación y calificación aplicada.

Así pues, fuentes manejadas por el órgano técnico, los criterios definidos y su aplicación sobre la persona concreta conforman la obligación de transparencia ante las personas aspirantes. Estos, al decir del Tribunal Supremo, son los «aledaños» del dogma de la discrecionalidad técnica cuya apreciación sí puede ser objeto de control judicial. En términos de transparencia, conforman la «trazabilidad» de la decisión de selección sobre los candidatos. Ello incluye, asimismo, el derecho de las personas interesadas a comparar sus ejercicios con los de otros aspirantes (STS de 22 de noviembre de 2016, Rec. 4453/2015, FJ 4.º). En relación con la motivación y los criterios del tribunal, sobre los que se ha insistido, no cabe, para explicarlos, remitirse a juicios estereotipados, del estilo de remitirse a las bases y sus criterios genéricos. Hay que incluir la referencia a elementos concretos (STS de 31 de julio de 2014, Rec. 2001/2013, FJ 7.º). Como resulta obvio, tales criterios

generales debe establecerlos el tribunal antes de la realización de las pruebas (STS de 25 de octubre de 2016, Rec. 4034/2014, FJ 6.º).

4.2. La mejora de la transparencia en los procedimientos de selección: un modelo de gestión

Dos son los aspectos a tener en cuenta en la selección de personal en el ámbito público: eficacia técnica –seleccionar el mejor talento– y respeto al marco legal que garantiza unos concretos valores sociales –mediante un proceso público, neutral y competitivo que garantice la igualdad de oportunidades a la hora de demostrar su mérito y su capacidad–. Este segundo objetivo, por expresarlo con los términos de P. ANTÓN (2018, p. 145), supone asegurarse de que aspirantes con las mismas posibilidades tienen idénticas probabilidades durante el proceso selectivo.

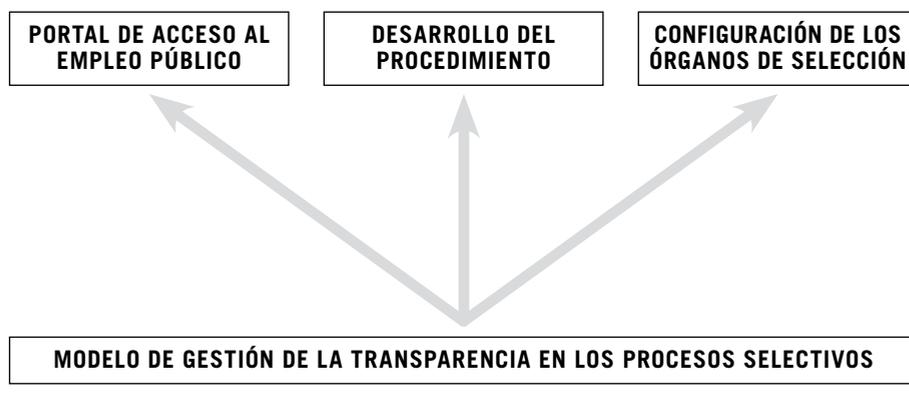
A la hora de analizar la regulación de los procesos selectivos de acceso al empleo público, la sistematización usual es la que ofrece M. SÁNCHEZ MORÓN (2016): hay que referirse, así, a los requisitos de los aspirantes, a la composición y funcionamiento de los órganos de selección encargados de calificar a los aspirantes, a los sistemas selectivos que regulan la convocatoria (oposición, concurso-oposición y, en determinados casos excepcionales, concurso) y a las técnicas utilizadas. Por la naturaleza de un trabajo de estas características, centrado en la transparencia, los dos últimos elementos (sistemas y técnicas) no son objeto de consideración, habida cuenta, además, de la emergencia reciente de una literatura notable sobre el aseguramiento de la eficacia técnica de la selección del personal público.¹⁴

Un modelo de gestión que atienda a la mejora de la transparencia en la gestión de los procesos de selección de personal en el empleo público debe atender a tres dimensiones: la publicidad activa, en primer lugar, esto es, la gestión de la información que la organización hace pública por propia iniciativa, amplia como se ha visto, pero susceptible de sistematización y de mejora. En este punto, autores como S. FERNÁNDEZ-RAMOS (2017) recomiendan la disposición de un específico «Portal de acceso al empleo público», una medida no obligatoria en los portales web de las administraciones públicas pero que, bien diseñado y actualizado, supone un avance notable en aspectos como la difusión de modelos de exámenes, plantillas correctoras, criterios e información sobre temarios. En segundo lugar, un planteamiento proactivo, anticipatorio, en todo lo relacionado con el procedimiento, la ejecución de las convocatorias, de la mano de la utilización de medios electrónicos, con base en el artículo 18 LRJSP 40/2015, de 1 de octubre, que al decir de J. FONDEVILA (2017, p. 175), puede suponer un antes y un después con relación a la transpa-

14. Además de la referencia a P. ANTÓN (2018) recogida en texto, respecto a la mejora técnica del proceso selectivo son imprescindibles trabajos como los de M. GORRITI, (2011); J. SALGADO y S. MOSCOSO (2008); o también, P. ANTÓN y C. BASOREDO (2012).

rencia de los procesos selectivos a la hora de dejar constancia documental –grabaciones– de las actuaciones de los órganos de selección.¹⁵ También en este apartado hay que tener presente la doctrina expuesta sobre la amplitud del derecho de acceso a la información pública de los aspirantes, en relación con la ejecución de las convocatorias. Finalmente, otra dimensión crítica de la transparencia pública de los procesos selectivos es todo lo que atañe a la configuración de los órganos de selección que, al decir del Informe de la Comisión para el estudio y la preparación de un Estatuto del Empleado Público (MINISTERIO DE ADMINISTRACIONES PÚBLICAS, 2005, p. 101) es «una de las claves fundamentales de la credibilidad del proceso», ya que su imparcialidad y objetividad resulta determinante. Dada su relevancia, se desarrolla seguidamente este apartado. La siguiente figura resume las dimensiones de la transparencia pública en relación con los procesos selectivos.

Figura 2. Dimensiones de la transparencia en la selección



4.2.1. La configuración de los órganos técnicos de selección

En el modelo vigente, la decisión de selección se atribuye a unos órganos colegiados de carácter técnico. Como es habitual en otros aspectos de nuestro modelo de función pública –como, por ejemplo, en el terreno disciplinario– hay una separación entre las esferas política y administrativa. Entre órganos que gestionan el proceso y órganos que nombran o contratan. La «decisión de selección», entendida como la elección de la persona candidata concreta es técnica, no política, y por ello la

15. De interés es la Resolución de 19 de febrero de 2018, de la Dirección General de la Función Pública del Gobierno de Canarias (BOGC de 27 de febrero), por la que se establece el Protocolo General de Actuación para el desarrollo de pruebas selectivas. La reciente Orden HFP/513/2018, de 21 de mayo, por la que se convocan pruebas selectivas para el acceso libre a la subescala de secretaría, categoría de entrada, prevé, precisamente, la grabación en audio de las sesiones del ejercicio oral.

decisión política se ciñe única y exclusivamente a la creación y concreción de la plaza objeto del proceso selectivo. El mérito y la capacidad han de valorarse según criterios estrictamente técnicos (STC 193/1987, de 9 de diciembre, FJ 4.º). En palabras del propio TC:

[...] hemos afirmado que el discernimiento de esa idoneidad de los aspirantes a una plaza en la función pública ha de corresponder exclusivamente a órganos calificadores compuestos por personas dotadas de la debida preparación científica y técnica en la materia propia de cada función o cargo [STC 174/1996, de 11 de noviembre, FJ 2.º].¹⁶

Así las cosas, las condiciones subjetivas de esas personas, junto a otros elementos, es lo relevante, al punto de que es lo que determina la aplicación de la figura de la discrecionalidad técnica, aun con todas sus limitaciones. En este punto insiste el ICEBEP (MINISTERIO DE ADMINISTRACIONES PÚBLICAS, 2005):

Las personas que formen parte de aquellos órganos deben poseer pues, un amplio conocimiento del área profesional en que están incardinados los puestos o funciones a que se dirige la selección o un dominio de las técnicas y habilidades de selección de personal o ambas cosas al mismo tiempo.

Tales requisitos se han incorporado al EBEP en sus artículos 55.2 y 60.1, que en este punto establece, además de su carácter colegiado, tanto los requisitos subjetivos de las personas integrantes –*miembros*– de los tribunales –*imparcialidad* y *profesionalidad*–, además de la paridad, es decir la garantía de la presencia equilibrada de mujeres y hombres a que se refiere también el artículo 50.d de la Ley Orgánica 3/2007, de 22 de marzo, y también cómo deben desempeñar sus tareas –de modo *independiente*–. En este último punto se introdujo una novedad en 2007, al recalcar que las personas pertenecerán a tales órganos a título individual «no pudiendo ostentarse ésta en representación o por cuenta de nadie». Independencia entendida como autonomía en su funcionamiento como órgano colegiado y, en especial, en la determinación de la valoración técnica, sin sometimiento ni consideración de criterios ajenos a tal carácter o de intereses políticos, corporativos, sindicales o asociativos en garantía, justamente, de la imparcialidad.

La *profesionalidad*, al decir de la RAE, hace referencia a la cualidad de la persona que ejerce su actividad, al modo con que la ejerce, con aplicación, y a su ca-

16. No está de más recordar, como ya dejara escrito Hans Kelsen en 1928, a la hora de reflexionar sobre la labor de los partidos políticos en la democracia representativa, que hay que diferenciar entre la *democratización de la legislación*, donde su colaboración en la formación de la voluntad colectiva es esencial, y la *democratización de la ejecución*, aspecto en el que se excluye cualquier influencia de los partidos (H. KELSEN, 2006). Esto es, hay que distinguir entre la norma, –la configuración de la política– y el acto individual. Aplicado al empleo público, tal y como se mostraba en el capítulo primero, es legítimo discernir sobre *lo político* de la política de personal, incluyendo cómo asegurar mejor el mérito, la capacidad y la transparencia, pero no lo es, en un Estado democrático, politizar las decisiones sobre los actos administrativos. Y esto vale para el acceso al empleo público.

pacidad. También, significativamente, a la actividad con que se ejerce una profesión. Ya se ha hecho referencia a la innovación que supondría disponer de órganos especializados y permanentes, esto es, *profesionales*, y cómo la Unión Europea en 2002 (Decisión de 25 de julio) creó la referencia más reciente a este respecto, la Oficina Europea de Selección de Personal (EPSO). En este punto, interesa dejar constancia de la conveniencia de que tales personas, además de contar con la formación científica, profesional o técnica propia del ámbito a que se refiere la selección –conocimientos teóricos y experiencia práctica–, cuenten con una capacitación mínima para desempeñar su trabajo, referible, al menos, a los rudimentos mínimos de cómo diseñar las pruebas, a los aspectos de procedimiento y gestión –incluyendo la transparencia–, y también a los aspectos éticos del acceso al empleo público, cuestión en la que, como se ha visto, ya se insistía en 2005.

La condición subjetiva de las personas que integran los tribunales de selección no es el único aspecto relevante. Tal y como se señala en el análisis más reciente sobre el empleo público, el Informe para la reforma de la Función Pública Valenciana, emitido en 2016¹⁷ y presidido por Miguel Sánchez Morón, quien coordinó, asimismo, el ICEBEP de 2005:

Debemos subrayar la importancia que tiene garantizar que la composición de estos órganos se determine con plena transparencia y con criterios que permitan avalar la cualificación técnica y profesional de todos sus miembros.

Es decir, elegir los miembros de cada órgano de selección conforme a criterios objetivos, además de los de profesionalidad, más lo de paridad de género (MINISTERIO DE ADMINISTRACIONES PÚBLICAS, 2005, pp. 115 y 118), pudiendo extenderse a la resolución de las reclamaciones que se presenten contra las decisiones de los órganos de selección en vía administrativa. Además del avance en la resolución de las impugnaciones por vías no judiciales que supone la atención a la creación de órganos más o menos estables y profesionalizados, la cuestión relevante es la referida a la elección de las personas que integran estos órganos, a como son designadas, al conocimiento de los criterios que han sido tenidos en cuenta y, hablando de transparencia, a la *trazabilidad* de este aspecto. Es necesario plantearse nuevos modelos organizativos para la gestión de la selección, pero en tanto que se conforman, para lo que es imprescindible el liderazgo de los políticos –aquí sí– responsables de la gestión del empleo público en ciudades medias y grandes, comunidades autónomas y diputaciones, cabildos y consejos insulares, hay espacio para una innovación que persiga la legitimidad mediante la transparencia, para un plantea-

17. Resolución de 3 de marzo de 2016, de la *consellera* de Justicia, Administración Pública, Reformas Democráticas y Libertades Públicas, por la que se constituye la comisión para el estudio de la modificación de la Ley 10/2010, de 9 de julio, de la Generalitat, de ordenación y gestión de la función pública valenciana (Diari Oficial de la Generalitat Valenciana –DOGV– de 10 de marzo de 2016).

miento explorador y posibilista que, partiendo de la duda y alejado de la retórica, experimenta y mejora día a día (LAPUENTE, 2015).

Y en este punto, dos son los aspectos de la innovación disponible: la capacitación de quienes aspiren a desempeñar estas funciones, a la que se ha hecho referencia, junto con la suscripción expresa de códigos de conducta o declaraciones responsables que estimulen la conciencia de la relevancia de la tarea y, señaladamente, una cierta *aleatoriedad* en su designación mediante el sorteo, algo, por cierto, no ajeno a la teoría democrática.¹⁸

18. Es significativo que, en una de las obras recientes más relevantes de teoría de la democracia, Bernard Manin muestra cómo junto a la *representación*, la vía clásica del modelo actual en la práctica democrática, ha sido habitual el recurso al *sorteo*, eso sí, combinando habitualmente la voluntariedad con el conocimiento previo de la materia, lo que conduce habitualmente a una útil auto-selección (MANIN, 1998, p. 25). Es un camino más realista que el mero sorteo entre quienes no desean tomar parte en este tipo de actuaciones, pero que, en todo caso, bien planteado, como todo, excluye eventuales sesgos en la determinación de las personas concretas. Hay que combinar así, voluntariedad, capacitación y aleatoriedad, en un inicio prudente y evolutivo hacia la disposición de criterios más ambiciosos para este tipo de órganos, como son la competencia técnica, la imparcialidad y la integridad, que destaca R. JIMÉNEZ ASENSIO (2016, p. 223) cuando se refiere a los órganos independientes de control en las administraciones públicas, un planteamiento, *mutatis mutandis*, aplicable a los de selección.

Conclusión: otro enfoque para la gestión del empleo público

Surgida en un escenario de crisis, económica e institucional, y como consecuencia de la desafección hacia la política, la legislación sobre la transparencia pública está demostrando ser algo más que una moda. La demanda ciudadana, las primeras sentencias en este ámbito y las resoluciones emanadas de los órganos independientes encargados de garantizarla están consiguiendo mover las arraigadas inercias administrativas. Es un nuevo derecho político que ha venido para quedarse.

Como tal, se trata de una innovación que perfecciona el constitucionalismo vigente, deudor de las ideas surgidas en la primera mitad del siglo xx. La publicidad activa y, sobre todo, el derecho de acceso a la información pública constituyen un mecanismo de control sobre cómo se ejerce el poder. Es también –o puede llegar a serlo– una palanca de desarrollo institucional y de mejora de la calidad democrática, de la mano del activismo cívico y de unos medios mejor informados. La llamada «transparencia colaborativa», la participación amplia en la elaboración, tratamiento y debate de una información pública propiedad de la ciudadanía, no de quienes la gestionan en su nombre, está llamada a mejorar el conocimiento acerca de cómo se administran los recursos públicos.

La transparencia impacta también sobre la función pública, en sentido material e institucional. Sobre «qué se hace» y «cómo se justifica» la política pública que los cargos electos adoptan en relación con los profesionales y las profesionales que trabajan en los servicios públicos; pero también acerca del «comportamiento debido» de estos, íntegro y diligente en su ejercicio. Y es que la obligación de transparencia en el empleo público data de antes de la promulgación de la ley estatal de 2013. El Estatuto Básico de 2007 la impone en ámbitos de la gestión del personal, como la selección o la negociación colectiva, y también sobre los valores y obligaciones, laborales y constitucionales que orientan la conducta profesional del personal servidor público.

En cualquier caso, con esta nueva arquitectura jurídica, la función pública deja de ser un ámbito acotado a cargos electos, gestores profesionales, personal empleado público y sus organizaciones representativas. En un contexto caracterizado

por una mayor apertura, los actores citados deben interiorizar lo inevitable de un ejercicio de su actividad sometido a un escrutinio más exigente. Es un paradigma que encierra un enorme potencial de cambio en relación con las políticas de personal, caracterizadas hasta la fecha por su escaso debate sobre sus fines, una notable falta de hábito en la rendición de cuentas y una menor justificación acerca de las decisiones tomadas. La ciudadanía, como principal interesada, dispone ya de herramientas para intervenir de modo efectivo sobre estas carencias.

La Ley 19/2013, de 9 de diciembre, de Transparencia, Acceso a la Información Pública y Buen Gobierno fue promulgada con la pretensión de constituir el régimen básico en la materia. Pero es también una norma de mínimos. Ello supone que las comunidades autónomas pueden –y así lo han hecho la mayoría– ampliar el abanico de obligaciones para los poderes públicos y de derechos para la ciudadanía. En el campo del empleo público, también la mayoría de las leyes autonómicas han incidido de manera notable, mejorando la parca regulación estatal, englobada dentro de la rúbrica de «información institucional, organizativa y de planificación». En primer lugar, en la dimensión de la «transparencia activa», han sistematizado de modo notable las obligaciones informativas en este terreno. Así, pasa a ser una obligación pública proporcionar «información veraz, accesible, fácilmente localizable, actualizada de manera periódica y reutilizable», la referida a cuestiones como las retribuciones en sentido amplio y pormenorizado, la estructura y la ordenación de los efectivos, tanto los directos como los que prestan servicio en contratas y subcontratas, el acceso al empleo público, el régimen de los altos cargos, incluyendo asesores y puestos de libre designación, las relaciones sindicales, el régimen de incompatibilidades, el tiempo de trabajo o los propios planes de actuación en estos terrenos.

Pero, con ser relevante, la palanca del cambio no estriba tanto en la información a publicar de oficio cuanto en el régimen de acceso a la información que posean las administraciones públicas en este terreno, la «transparencia pasiva». Y, sobre todo, en cómo actúan, en la trazabilidad de sus decisiones. Hay que ser consciente de que se trata de un ámbito regulado a favor del ejercicio del derecho. Y es que todas las personas tienen derecho a acceder a los contenidos y documentos, con independencia de su formato, que, elaborados o adquiridos por la respectiva administración, obren en su poder. Se trata de un derecho caracterizado por su deliberado antiformalismo, solamente limitado por unas nociones contempladas en la propia ley: unos límites sobre materias concretas, unas causas tasadas de inadmisión de las solicitudes de acceso y, finalmente, por la eventual protección de los datos de las personas empleadas públicas. Pero, en este punto, hay que ser conscientes de dos factores: la necesidad de motivar y justificar –como recuerda la naciente jurisprudencia– de modo pormenorizado y sin aplicaciones estereotipadas la eventual limitación de un derecho que está concebido en sentido amplio. Términos como «ponderación», «test del daño» o «test del interés pú-

blico» deben ser manejados ya de modo cotidiano por las personas interesadas en las cuestiones del empleo público, teniendo presente cuál es el objetivo de un sistema de mérito en una sociedad democrática avanzada: la neutralidad de los servidores públicos y la salvaguardia del interés general. Siendo conscientes, asimismo –segundo factor relevante– que la práctica de los órganos autonómicos de control y garantía del derecho se orienta, como ya se ha destacado, de un modo creciente a favor de una mayor rendición de cuentas acerca de, por ejemplo, cómo se justifican las decisiones de selección externa e interna –probablemente el ámbito donde el impacto sea mayor– o las retribuciones, todo ello referido tanto a la propia organización administrativa como a su sector público instrumental.

Pero el verdadero límite en este terreno está, como se ha apuntado, en la protección de datos personales, bien jurídico asimismo garantizado por el legislador constitucional. La ley estatal y sus normas de desarrollo contemplan un esquema con el que igualmente conviene familiarizarse: los «datos especiales», objeto de especial consideración por un Reglamento Europeo en vigor desde el mes de mayo de 2018, los «datos meramente identificativos» y, entre ambos, los «datos personales no especialmente protegidos». Este último concepto probablemente sea el terreno de manejo más complejo por los gestores públicos, y hace imprescindible tener presentes cautelas como la del consentimiento de la persona afectada, la concesión de un trámite de alegaciones, la valoración del tipo de funciones que presta y, más allá de consideraciones formales, la realidad material de la organización en la que la persona empleada pública trabaja, su tamaño y su contexto, cuestión especialmente importante cuando se valora la eventualidad de que los datos puedan facilitar su identificación. La protección de datos no deberá ser un problema si se tiene presente que, tal y como recuerdan los consejos de transparencia, el escrutinio público, más que centrarse en concretas personas, lo que trata de conocer son las decisiones organizativas.

La tesis de este trabajo es que la necesidad de una gestión más diáfana de las políticas de personal es una oportunidad lo suficientemente buena como para dejarla pasar. En momentos como los actuales no resulta ocioso destacar –y poder así relegitimar– lo que de bueno tiene una institución de lo común como la Función Pública, en la que sus problemas no derivan de su regulación, sino de la práctica. Es algo de lo que debieran ser conscientes todas las personas con responsabilidad en esta actividad, sin olvidar que –para finalizar con el clásico republicano cuya cita iniciaba este libro– en muchas ocasiones, si una decisión tiene dificultades para ser explicada, lo más probable es que no debiera haberse adoptado.

Referencias bibliográficas

ACEMOGLU, D. y 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 en <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 en <https://www.aepd.es/media/guias/guia-proteccion-datos-administracion-local.pdf>.

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

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

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

— y BASOREDO, C. (2012). «¿Cómo ayudar a los tribunales de oposiciones a hacer mejores exámenes?». *Boletín de Función Pública del INAP*, n.º 12, (mayo), pp. 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». En: VVAA. *Los límites al derecho de acceso a la información pública*. Madrid: INAP, pp. 21-35.

ARENILLA, M. (2014). «Estudio introductorio». En: 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*. Ponencia presentada en el Seminario de Actualización de Función Pública Local organizado por la Federación de Municipios de Cataluña, Barcelona 27 de abril de 2017. Disponible en www.cemical.cat/publicaciones.

BAENA DEL ALCÁZAR (1988). *Curso de Ciencia de la Administración*. Madrid: Tecnos.

BANDRÉS, J. M. (2017). «Prólogo». En: VVAA. *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), n.º 46.

BELTRÁN, M. (1997). «La formación y los empleados públicos». *Revista Española de Investigaciones Sociológicas* (Madrid: CIS), n.º 77-87, pp. 51-68.

BOBBIO, N. (2013). *Democracia y secreto*. México: 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), n.º 15-16 (agosto).

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*, n.º 52 (junio 2016), pp. 67-85.

— (2017). «El difícil equilibrio entre transparencia y protección de datos personales». *Cuadernos de Derecho Local* (Madrid: FDGL), n.º 45, pp. 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». En: VVAA. *Los límites al derecho de acceso a la información pública*. Madrid: INAP, pp. 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), n.º 40, pp. 279-316.

— (2014). «El derecho fundamental de acceso a la información, la transparencia de los poderes públicos y el gobierno abierto. Retos y oportunidades». En: VALERO, J. y FERNÁNDEZ, M. (coords.). *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». En: COUSIDO, M. P. *Libro blanco sobre la gestión de oficinas de transparencia, procedimientos y casos para universidades públicas*. Valencia: Tirant lo Blanch, pp. 303-438.

CUENCA CERVERA, J. J. (2017). «El eslabón más débil: fortalecimiento del sistema de mérito en el gobierno local». En VILLORIA, M. y FORCADELL, X. (coords.). *Buen Gobierno, Transparencia e Integridad en el Gobierno Local*. Barcelona: Tecnos - Diputación 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, n.º 2, pp. 9-32

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

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*. México: Fondo de Cultura Económica.

ECHEBARRÍA, K. (2006). «Caracterización empírica de las burocracias latinoamericanas: configuración y roles en el proceso de elaboración de políticas públicas». En: *Reforma y democracia*. Venezuela: CLAD, pp. 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». En: PINTOS, J. (dir.). *Calidad, transparencia y ética pública*. Madrid: INAP, pp. 157-199.

— (2018). *Manual para la selección de empleados públicos*. Madrid: Wolters-Kluwer. 2.ª edición. (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». En: *La Administración española. Estudios de ciencia administrativa*. Madrid: Tecnos, pp. 169-206.

GARCÍA MUÑOZ, O. (2017). «La protección de datos de carácter personal». En: VVAA. *Los límites al derecho de acceso a la información pública*. Madrid: INAP, pp. 227-259.

GARRIDO FALLA, F. (1980). «La institución administrativa en la Constitución española». En: *Revista Internacional de Ciencias Administrativas*, n.º 1. Madrid: INAP.

GARRÓS, I. (2017). «La intimidad y los demás derechos privados legítimos». En: VVAA. *Los límites al derecho de acceso a la información pública*. Madrid: INAP, pp. 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), n.º 7, pp. 147-161.

GUICHOT, E. (2014). «Ejercicio del derecho de acceso a la información pública y régimen de impugnaciones». En: WENCES, I., KÖILING, M. y RAGONE, S. *La Ley de transparencia, acceso a la información pública y buen gobierno. Una perspectiva académica*. Madrid: Centro de Estudios Políticos y Constitucionales, pp. 61-79.

HAN, Biyoung-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?». En: THOMPSON, F. (2003): *Classics of Public Personnel Policy*. 3ª ed. Canadá: Thomson, pp. 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*. México: Fondo de Cultura Económica.

INNERARITY, D. (2016). «La política en la era de las redes». *Claves de Razón Práctica* (Madrid: Prisa Revistas), n.º 248 (septiembre-octubre), pp. 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), n.º 213 (junio).

JIMÉNEZ ASENSIO, R. (2018a). «Función Pública ¿transformación o crisis? La herencia recibida (1)». En: *La mirada institucional* (blog). <https://rafaeljimenezasensio.com> [consulta: 9 febrero 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*, n.º 87-88 (*Homenaje a Javier Berriatúa*), pp. 637-688.

— y 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. y DARDOT, P. (2015). «Propuesta política 7: Los servicios públicos deben convertirse en instituciones de lo común». En: LAVAL, C. y 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), n.º 14, pp. 9-40.

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

LONGO, F. y 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?». En: MANZANO, D. (comp.). *Voto y control político*. Madrid: Editorial Pablo Iglesias, pp. 1-19. (Zona Abierta, n.º 100-101.)
- MARTÍNEZ, R. (2014). «De la opacidad a la casa de cristal. El conflicto entre privacidad y transparencia». En: VALERO, J. y FERNÁNDEZ, M. (coords.), *Régimen Jurídico de la transparencia en el sector público. Del derecho de acceso a la reutilización de la información*. Navarra: Thomson-Aranzadi, pp. 241-280.
- METHE, D. y PERRY, J. L. (2003) [ed. orig. 1980]. «The impacts of collective bargaining on Local Government services». En: THOMPSON, F.: *Classics of Public Personnel Policy*. 3ª ed. Canadá: Thomson, pp. 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*, n.º 55, pp. 48-66
- MOE, T. (1994). «Integrating politics and organizations: positive theory and public Administration». *Journal of Public Administration Research and Theory*, n.º 4, vol. 1, pp. 17-25.
- NORTH, D. (1993). *Instituciones, cambio institucional y desempeño económico*. México: Fondo de Cultura Económica.
- MOSHER, F. (2003) [ed. orig. 1968]. «Merit, morality and democracy». En: THOMPSON, F.: *Classics of Public Personnel Policy*. 3ª ed. Canadá: Thomson, pp. 34-46.
- (1999) [ed. orig. 1968]. «La Democracia y el Servicio Público: Los Servicios Colectivos». En: SHAFRITZ, JM. y HYDE, CM. (eds.). *Clásicos de la Administración Pública*. México: FCE, pp. 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». En: MATAS, J. (ed.). *El control político de la Administración*. Barcelona: ICPS, pp. 129-161.
- , LAPUENTE, V. y DALSTRÖM, C. (2016). «The abandoned trustees: explaining corruption in Local Government». *Quality of Government Institute. WP Series*. Gotemburgo: QOG.
- PIÑAR MAÑAS, J. L. (2014). «Derecho de acceso a la información pública: régimen general». En: WENCES, I., KÖILING, M. y RAGONE, S. *La Ley de transparencia, acceso a la información pública y buen gobierno. Una perspectiva académica*. Madrid: Centro de Estudios Políticos y Constitucionales, pp. 35-59.

- PRZEWORSKI, A. (2015) [ed. orig. 1947]. «Acerca del diseño del Estado: una perspectiva principal-agente». En: CHUDNOSKY, M. (comp.). *El valor estratégico de la gestión pública: trece textos para comprenderla*. Buenos Aires: CAF, pp. 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.
- y 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». En: VVAA. *Los límites al derecho de acceso a la información pública*. Madrid: INAP, pp. 185-207.
- RODRIG, 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. y 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), pp. 16-24.
- SÁNCHEZ MORÓN, M. (2016). *Derecho de la Función Pública*. Madrid: Tecnos. 9.ª edición.
- (2012). «Consideraciones sobre la reforma del régimen de acceso al empleo público». *Revista Catalana de Dret Públic*, n.º 45, pp. 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), n.º 241 (julio-agosto), pp. 56-65.
- VILLORIA, M. (2000). *Ética pública y corrupción: curso de ética administrativa*. Madrid: Tecnos.
- e IZQUIERDO, A. (2016). *Ética Pública y Buen Gobierno. Regenerando la democracia y luchando contra la corrupción desde el servicio público*. Madrid: Tecnos.

— y CRUZ-RUBIO, N. (2016). «Gobierno abierto, transparencia y rendición de cuentas: marco conceptual». En: VILLORIA, M. *Buen Gobierno, Transparencia e integridad institucional en el gobierno local*. Madrid: Tecnos, pp. 92-121.

— y JIMÉNEZ, F. (2012). «La corrupción en España (2004-2010): datos, percepción y efectos». *Revista Española de Investigaciones Sociológicas* (Madrid), n.º 138, pp. 109-134.

WALDO, D. (1999). «Una teoría de la Administración Pública significa en nuestra época también una teoría de la política». En: LYNN, N. y WILDAVSKY, A. (comps.). *Administración Pública: el estado actual de la disciplina*. México: Fondo de Cultura Económica, pp. 126-137.

WOLIN, S. (2004) [ed. orig. 1960]. *Política y perspectiva*. Buenos Aires: Amorrortu.

ZUVANIC, L., IACOVIELLO, M. y RODRÍGUEZ, A. (2010). «The weakest link: the bureaucracy and civil service systems in Latin America». En: SCARRUCINI, C. STEIN, E. y TOMASI, M. *How democracy works. Politics, institutions, actors, and arenas in Latin America policymaking*. Cambridge: BID-Harvard University, pp. 147-176.

Autor

J. Javier Cuenca Cervera es gestor público y profesor universitario.

Técnico de la Administración Local, ha sido director de recursos humanos en diversas entidades locales desde 1992 y subdirector general responsable del Instituto Valenciano de Administración Pública (IVAP).

Doctor en Ciencia Política y de la Administración por la Universitat de València, con premio extraordinario, en la que es Profesor asociado en su Departamento de Derecho Constitucional, Ciencia Política y de la Administración.

Profesor en diversos institutos y escuelas de formación de directivos públicos en materia de Función Pública y Gestión Pública de Recursos Humanos y autor de diversas monografías, capítulos de libro y artículos en estas materias.



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

cemical.diba.cat

El CEMICAL, constituïdo por la Diputació de Barcelona, la Federació de Municipios de Catalunya, la Asociación Catalana de Municipios y Comarcas, la Federación de Servicios Públicos de la UGT de Catalunya y la Federación de Servicios Públicos de CC.OO., tiene dos objetivos: promocionar el progreso de las relaciones entre los representantes de las entidades locales y el personal a su servicio, y favorecer la resolución de los conflictos laborales. Con la colección Estudios de Relaciones Laborales, el consorcio se propone facilitar el diálogo social, mediante la reflexión y el debate, y abordar cuestiones objeto de discusión en las mesas de negociación.

La transparencia administrativa incidirá sensiblemente en el funcionamiento de lo público, obligando a informar a la ciudadanía no solo de qué se hace, sino haciendo posible su escrutinio posterior, con una finalidad concreta: favorecer la rendición de cuentas.

El propósito del libro es orientar sobre cómo afecta la transparencia en la función pública: cómo informar de aspectos como las retribuciones, la selección, las incompatibilidades, los altos cargos o las relaciones sindicales. Con un enfoque práctico, se analiza la normativa estatal y autonómica, y las resoluciones de los órganos de control, sin olvidar cuestiones como los límites o la protección de los datos de carácter personal en este ámbito, proporcionando pautas de actuación.

- 1** La carrera administrativa: nuevas perspectivas
- 2** La conciliación de la vida laboral y familiar del personal al servicio de las entidades locales
- 3** El acoso moral: incidencia en el sector público
- 4** El personal directivo en la Administración local
- 5** El personal laboral de las corporaciones locales después del Estatuto básico del empleado público
- 6** Los órganos de representación del personal funcionario: delegados y juntas de personal. Una visión crítica
- 7** El despido colectivo en las administraciones y entes públicos. Marco general, causas y procedimiento
- 8** Aplicación del principio de no discriminación al personal temporal al servicio de la Administración pública
- 9** La reducción de la jornada y la excedencia por cuidado de hijos o familiares en las administraciones públicas
- 10** La discapacidad y el empleo en las administraciones públicas
- 11** La reinternalización de servicios públicos: aspectos administrativos y laborales
- 12** Transparencia y Función Pública