

GOVERN OBERT 2014

1

**La publicidad
activa en la Ley
de transparencia,
acceso a la
información
y buen gobierno:
posibilidades
e insuficiencias**

Manuel Villoria

UNIVERSIDAD REY JUAN CARLOS

GOVERN OBERT 2014

1

**La publicidad
activa en la Ley
de transparencia,
acceso a la
información
y buen gobierno:
posibilidades
e insuficiencias**

Manuel Villoria

UNIVERSIDAD REY JUAN CARLOS



Generalitat de Catalunya

Sumario

Saludo

7

La publicidad activa en la Ley de transparencia, acceso a la información y buen gobierno: posibilidades e insuficiencias

Un análisis de la publicidad activa en la Ley 19/2013, de 9 de diciembre, de transparencia, acceso a la información y buen gobierno (LTBG)

Manuel Villoria

I. Introducción

9

II. Contexto para la introducción de la publicidad activa

13

III. Un análisis de la publicidad activa en la LTBG

21

Conclusiones

62

Bibliografía

67

Saludo

Vivimos tiempos marcados por la desafección política, que se traduce en una mayor distancia y desconfianza de la ciudadanía respecto a la actividad política, los políticos y los diferentes niveles de gobierno.

Desde el Gobierno de la Generalidad, nos sentimos interpelados y con la necesidad de reflexionar y de identificar las causas de esa desafección política para entenderla y buscar nuevos caminos que nos permitan recuperar la necesaria confianza de los ciudadanos para la buena salud de nuestro sistema democrático.

Impulsado por esta necesidad, el Gobierno ha querido promover la colección «Govern Obert», desde la cual diversos autores aportarán su saber en ámbitos como el de la transparencia, los datos abiertos y la participación ciudadana.

Estas aportaciones y conclusiones con seguridad han de servir para analizar algunas de las actuaciones adoptadas por el Gobierno con vistas a hacer que este sea más abierto y transparente, objetivo al cual se orienta, por ejemplo, la creación del portal de la transparencia (transparencia.gencat.cat). Nos servirá de hoja de ruta a la hora de construir las futuras estructuras de estado que el país necesita, con el objetivo de construir una Administración pública más transparente y más abierta, a partir de la cual los ciudadanos puedan implicarse más activamente en la gobernanza de sus instituciones y responsabilizarse de estas.

Artur Mas

Presidente de la Generalidad de Cataluña

Barcelona, junio de 2014

La publicidad activa en la Ley de transparencia, acceso a la información y buen gobierno: posibilidades e insuficiencias

Manuel Villoria

UNIVERSIDAD REY JUAN CARLOS

I. Introducción

La publicidad activa se diferencia del derecho de acceso en la actitud de los poderes públicos a la hora de aportar datos a la ciudadanía. En la *publicidad activa*, el gobierno pone los datos a disposición de la ciudadanía, en portales y páginas web, sin esperar a que los ciudadanos los demanden, proactivamente. En el *derecho de acceso*, el gobierno responde a las demandas de documentos que le hace la ciudadanía, reactivamente. Ambos forman parte de lo que se denomina políticas de datos abiertos (*open data*) y están interrelacionados: cuanta más publicidad activa, menos necesidad de solicitar documentos, y cuanta menos publicidad activa, más demanda y más litigiosidad. La publicidad activa, con datos reutilizables y fuerte interoperatividad, es la vía más adecuada para generar transparencia en estos comienzos del siglo **xxi**. Aunque la publicidad activa no agota todas las posibilidades de datos abiertos —el derecho de acceso también es parte de esta política—, hoy en día es casi sinónimo de la apertura de documentos, es decir, de documentos libremente disponibles y reutilizables. Puede haber datos abiertos en el ámbito científico, en el ámbito privado y en el ámbito gubernamental. Dentro del ámbito gubernamental incluye varios tipos de información y documentos. Para empezar, está la información sobre la propia sociedad, como tendencias de salud o enfermedades o datos de criminalidad; también existen datos que tienen como finalidad facilitar la actividad económica, como los relacionados con los transportes o el tráfico; finalmente, existen datos cuyo fin es facilitar la transparencia gubernamental y su rendición de cuentas, como los datos sobre contratación pública. Cada uno de estos tipos de datos cumple funciones diferentes.

En todo caso, no sería posible hablar de publicidad activa, tal y como la entendemos hoy en día, sin tener en cuenta la revolución que ha supuesto la llegada de las nuevas tecnologías de información y comunicación (NTIC) y, sobre todo, Internet 2.0 a nuestras sociedades. Hoy en día, es perfectamente posible volcar en plataformas digitales la inmensa cantidad de información que tiene la Administración pública en archivos físicos y ponerlos a disposición de los ciudadanos en formatos reutilizables, de manera que cada ciudadano pueda construir con tal información sus propios productos, además de controlar y hacer llegar a la Administración propuestas e informaciones. Siguiendo a Castells (2010, pp. 50-51), es cierto que los instrumentos de ejercicio del poder son los mismos ahora que hace veinte siglos –la violencia y el discurso–, pero las formas de legitimación han cambiado notablemente con las nuevas tecnologías, dado que la sociedad actual ya no es la sociedad de la imprenta y las sociedades cerradas, sino la sociedad red, en que la capacidad de generar y renovar redes y transmitir información –y discurso– a través de ellas es el fundamento del poder. Hoy en día, gracias a estas nuevas tecnologías, hemos podido pasar de un Boletín Oficial del Estado (BOE) que leía un porcentaje mínimo de la población a unas páginas web que pueden seguir millones de personas y donde –a través de los portales adecuados– se pueden realizar cientos de trámites administrativos, auditar el funcionamiento de las administraciones, controlar el buen uso de nuestros recursos, participar en la generación de normas y en la definición de problemas, colaborar en la gestión de servicios públicos y, generar conocimiento compartido de forma permanente y cada vez más sofisticada. La política de datos abiertos y, en concreto, la publicidad activa se debe insertar en ese marco sociológico y político para ser adecuadamente comprendida y analizada, además de convenientemente contextualizada.

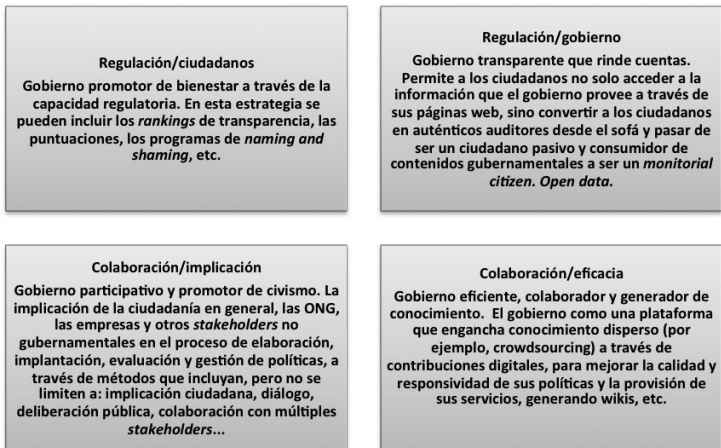
Este hecho hace que sea también positivo distinguir entre gobierno abierto (*open government*), administración electrónica (*e-administration*) y publicidad activa, aunque gracias a las NTIC puedan estar fuertemente interrelacionados. La *administración electrónica*, en sentido estricto, se refiere «a la aplicación de la tecnología necesaria para obtener la mayor eficiencia y efectividad de los trámites y servicios que las instituciones públicas ponen a disposición de los ciudadanos» (Coroján y Campos,

2011, p. 16). Resumiendo, lo que aportamos es una idea del gobierno electrónico como un instrumento tecnológico que permite mejorar la eficacia de la actuación del gobierno, haciendo más sencillas y cómodas las interacciones (Torres *et al.*, 2005). El foco de la administración electrónica está puesto en mejorar la economía, la eficiencia, la provisión y la efectividad del gobierno, proporcionando servicios disponibles en varios canales diferentes y bajo diversas nomenclaturas (sitios web, *one stop government shops* o ventanillas únicas, etc.). Los esfuerzos en este ámbito se han centrado en conciliar de la mejor manera posible los aspectos de *front office* (en la entrega de servicios) y de *back office* (rediseño de procedimientos administrativos, modernización de estructuras y funciones, etc.) (Criado, 2009). En general, se reconoce el valor que puede tener para el ciudadano y para la Administración acceder a procesos más ágiles, expeditos y amigables, como la digitalización de los mecanismos de declaración de impuestos en casi en todo el mundo, la generación de plataformas digitales para las compras y adquisiciones del sector público, la simplificación digital de trámites diversos sobre prestaciones esenciales, como certificados de nacimiento, tarjetas de identidad, entre muchos otros avances (Coursey y Norris, 2008). El *open data* no tiene que ver con la prestación de servicios de forma digital y sencilla, sino con la idea de mejorar los controles, la rendición de cuentas y la utilización eficiente de la información pública.

Por su parte, el *gobierno abierto* se inserta en unas ideas en virtud de las cuales el buen gobierno es aquel que: 1) promueve la ciudadanía, la integración y la discusión pública; 2) fomenta la participación de los ciudadanos en el diseño y la prestación del servicio; 3) determina la agenda de las políticas, convoca a la mesa a los jugadores apropiados y facilita y gestiona soluciones sostenibles para los problemas públicos; 4) difunde la información para enriquecer el debate público y promover una visión compartida de los asuntos públicos (Bourgon, 2007). A partir de ello, ya podemos considerar que, más operativamente, el gobierno abierto está asociado a mejorar los niveles de transparencia mediante la apertura de datos públicos (para ejercer control social y rendición de cuentas) y la reutilización de la información del sector público (RISP); facilitar la participación de la ciudadanía en el diseño e implementación de las políticas públicas (e incidir en la toma de decisiones); y favorecer

la generación de espacios de colaboración entre los diversos actores, particularmente entre las administraciones públicas, y entre estas y la sociedad civil y el sector privado. Las actividades que confluyen en el gobierno abierto serían (ver figura 1): 1) las del gobierno promotor de bienestar a través de la capacidad regulatoria; 2) las del gobierno transparente que rinde cuentas; 3) las del gobierno participativo y promotor de civismo; 4) las del gobierno eficiente, colaborador y generador de conocimiento. Las dos primeras están basadas en la regulación y en el papel del Estado en la generación de instituciones para mejorar la sociedad; las dos segundas se basan en la capacidad de la sociedad para crear por sí misma, y con el Estado, mejoras sociales (Villoria, 2013). Todo esto nos lleva a concluir que las políticas de datos abiertos no son sino una parte del gobierno abierto, aquella que se conecta con la visión más liberal de este, la del reforzamiento de los pesos y contrapesos y la posible rendición de cuentas.

Figura 1. *Las ideas y posibilidades del gobierno abierto*



Fuente: elaboración propia.

Clarificados los conceptos, el texto que se presenta procederá, a continuación, a tratar de explicar la llegada de la ley desde un enfoque de política pública, definiendo sus objetivos esenciales. Tras ello, analizaremos la norma y, finalmente, explicaremos si la norma, tal y como está redactada, va a permitir o no alcanzar los fines para los que nace.

II. Contexto para la introducción de la publicidad activa

La Ley 19/2013, de 9 de diciembre, de transparencia, acceso a la información y buen gobierno (LTBG) es una ley que surge en una sociedad democrática casi plenamente digitalizada, una sociedad en la que las redes sociales se estructuran cada vez más mediante las nuevas tecnologías y pueden, gracias a ello, expandirse de forma global y comunicarse a velocidades casi instantáneas. En esta sociedad, pensar que los documentos físicos constituyen todavía un elemento clave de poder e influencia, o que se pueden poner puertas a la información y hacerla llegar a sectores muy específicos, sin que se difumine, es ciertamente irreal. Por desgracia, en la Administración española actual todavía conviven los dos mundos, el del siglo XIX y el del XXI, y eso se comprueba en la norma que analizamos y se comprobará aún más en las dificultades de implantación que sufriremos. En todo caso, la ley llegó y lo primero que deberíamos preguntarnos, sin perjuicio de que en los textos introductorios y de conclusiones se desarrolle esta reflexión, es por qué ha llegado ahora y no hace ya casi diez años, como algunos estuvimos defendiendo en su momento. En general, hay tres tipos de razones para explicarse las causas de la norma y una especial para explicarse por qué ahora y no durante los dos gobiernos del presidente Zapatero, a pesar de que estaba en el programa electoral desde 2004. En relación con esta última cuestión, es importante considerar que la Administración española ha funcionado –y funciona– con opacidad desde sus mismos orígenes. Los *arcana imperii* son parte esencial de la configuración y el ejercicio del poder en la España imperial y, posteriormente, en los intentos racionalizadores de las administraciones liberales y tecnocráticas. Como sabemos bien quienes nos insertamos en enfoques institucionalistas, el camino generado en diversas coyunturas críticas constituye un camino de dependencia del que es muy difícil salirse (ver Pierson, 2000, 2004; North, 1994, 2001). El equilibrio puntuado, en este caso, no ha dejado de tener siempre el mismo desequilibrio a favor de la opacidad y en contra de la transparencia. En el año 2004, esta propuesta entró en el programa electoral del PSOE como un pío deseo que, posteriormente, chocó con la realidad interna de una burocracia insensible al valor transparencia y con unos líderes políticos que siguieron creyendo que más opacidad era más poder, de ahí las continuas dilaciones en la aprobación de la norma

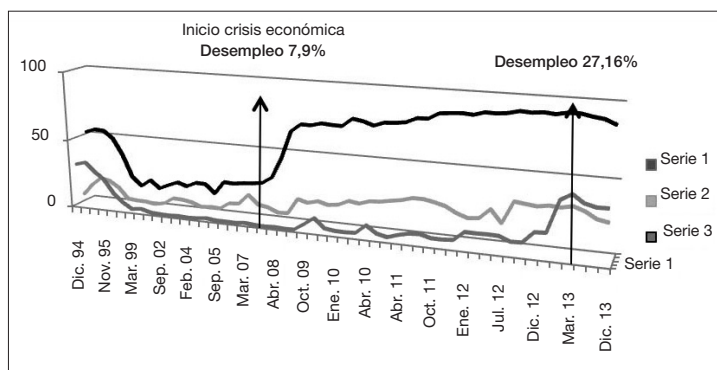
prometida. No obstante, la mera promesa ya era un cambio muy importante. Siguiendo la famosa metáfora de Kingdon (2003) sobre las ventanas de oportunidad, podríamos decir que en 2004 ni la transparencia era un problema social relevante ni había voluntad política real de generar una política en el tema, y tan solo había instrumentos (anteproyectos de normas, informes) en busca de problemas para cuando surgiera la ocasión.

Pero en estos diez últimos años se va creando una coyuntura crítica, además de una inicialmente débil coalición promotora –coalición que se va ampliando y reforzando– (ver Sabatier, 1998), que cambia el *statu quo*. Es probable, incluso, que sin la coyuntura crítica –la gran crisis económica y social de España–, cambios graduales y efectos acumulativos hubieran conseguido, poco a poco, el cambio en el modelo de política hacia el acceso a datos y la apertura gubernamental; la *idea* de la transparencia tiene en las democracias actuales un poder extraordinario y su influencia en los procesos discursivos es cada vez mayor (Thelen, 1999, 2003; Mahoney y Thelen, 2009); no obstante, en todo caso, un nuevo gobierno con necesidades específicas de legitimación, presiones externas –reforzamiento de la coalición promotora y presión europea–, ciertos liderazgos internos –el papel de la vicepresidenta y su equipo–, la crisis del sistema económico y político; y la cada vez mayor disposición de instrumentos tecnológicos para hacer frente al reto de la transparencia dieron lugar a que se juntaran todos los elementos esenciales para que la ventana se abriera y, una vez abierta, se ampliaran las presiones hacia una política de transparencia con todas las consecuencias.

Puestos en la visión gubernamental, la política de transparencia, y, en concreto, la ley que analizamos, tiene tres objetivos esenciales. En primer lugar, recuperar legitimidad para la acción de gobierno y reducir la desconfianza política e institucional. En segundo lugar, prevenir una corrupción que ha aportado, durante los últimos años, nuevos titulares de prensa diariamente. Y, finalmente, reforzar la eficiencia gubernamental, gracias a los incentivos y desincentivos que la transparencia genera. Con relación al primer punto, la creencia de que los políticos son un problema y que la corrupción es uno de los tres problemas más graves en el país se ha ido acrecentando en los últimos cuatro años y ha generado un estado de opinión ciertamente preocupante (ver gráfi-

co 1). Al tiempo, la desconfianza hacia las diversas instituciones públicas del país no ha hecho sino expandirse, como demuestran también los estudios del CIS.¹ Y, más aún, los niveles de confianza política han caído a datos históricamente bajos; si se toman las series del CIS desde 1996, se han perdido más de veinte puntos desde entonces hasta ahora (del 50% al 30%) en los niveles de confianza política de los españoles y españolas (Jiménez, 2013, pp. 132-133). Es cierto que ello, en los últimos cinco años, ha ido muy vinculado, como se ve en el gráfico 1, a la percepción del bajo rendimiento de los gobiernos en la lucha contra la crisis económica, pero en cualquier caso, esta profundización en los tradicionales rasgos de desafección en España empieza a ser demoledora. La Ley de Transparencia se ha pensado como una palanca que ayude a recuperar legitimidad y, por ello, se ha conectado reiteradamente por el gobierno a la lucha contra la desafección política.

Gráfico 1. *Porcentaje de ciudadanos que creen que la corrupción (serie 1) y los políticos (serie 2) son uno de los tres problemas más importantes del país. Y porcentaje de ciudadanos que creen que la situación económica es mala o muy mala (serie 3)*



Fuente: barómetros del CIS y encuestas de población activa (INE).

Por otra parte, también, en diferentes declaraciones, se ha vinculado la ley a la lucha contra la corrupción. Es cierto que desde el año 1994 (primeros datos existentes), la mayoría de los españoles ha creído que

1. Ver, por ejemplo, Estudio n.º 2.984, abril 2013.

la corrupción política había aumentado o permanecido igual durante el año precedente (Díez Nicolás, 2013). Pero los datos actuales de percepción son demoledores y, comparativamente con Europa, nos sitúan como el país en el que más ha empeorado la percepción de corrupción (ver tabla 1).

Tabla 1. *Percepción de la corrupción en España, según los eurobarómetros 325, 374, 397*

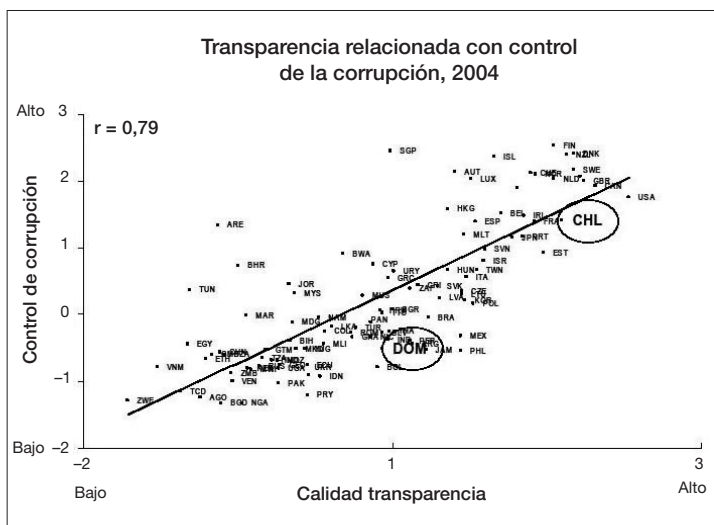
Países	Eurobarómetro 325, 2009. De acuerdo con «hay corrupción en las instituciones nacionales de mi país»	Eurobarómetro 374, 2011. De acuerdo con «hay corrupción en las instituciones nacionales de mi país»	Eurobarómetro 397, 2013. De acuerdo con «hay corrupción en las instituciones nacionales de mi país»
Alemania	80%	70%	74%
Austria	66%	85%	73%
Dinamarca	35%	25%	38%
Finlandia	68%	50%	51%
Francia	83%	80%	76%
Grecia	98%	99%	97%
Holanda	56%	39%	57%
Hongría	98%	86%	72%
Italia	89%	95%	93%
Polonia	86%	73%	78%
Portugal	91%	91%	86%
Reino Unido	76%	73%	72%
República Checa	96%	95%	94%
Rumanía	87%	89%	82%
España	91%	93%	95%

Fuente: eurobarómetros 325, 374 y 397.

La alta percepción de corrupción tiene relación con factores históricos, de desconfianza institucional sólidamente afianzada (Torcal y Magalhães, 2010), que ha sido reforzada por la continua presencia de noticias de corrupción política, sobre todo a partir de fines de la década de los ochenta del siglo xx, con puntas en función de la llegada de nuevos escándalos (Jiménez y Villoria, 2012; Della Porta, 2000). Dado que la corrupción es un fenómeno que existe en la mirada del perceptor, seguro que un sentimiento preexistente de desconfianza hacia los po-

líticos afecta a las respuestas sobre su inmoralidad y predispone a los ciudadanos a adscribir motivos corruptos a los actos de aquellos (Wroe *et al.*, 2013, p. 176). La confianza institucional, además, tiene una fuerte relación con la confianza interpersonal (Inglehart y Wenzel, 2005; Putnam, 1993), y ambas con la corrupción (Rothstein y Stolle, 2003; Rothstein y Eek, 2009; Della Porta y Vanucci, 1997). Por ello, existe correlación positiva entre los bajos niveles de confianza intersubjetiva y la percepción de corrupción (Villoria *et al.*, 2013), de forma que ese bajo nivel de confianza entre los ciudadanos, rasgo consolidado en España desde que se mide esta variable, podría afectar a la percepción de corrupción, y viceversa. En todo caso, la Ley de Transparencia se ha considerado como un buen antídoto contra la corrupción, sobre todo porque permitiría detectar mejor los casos de corrupción existentes y, con ello, desincentivaría las actividades corruptas, especialmente si la persecución y sanción siguen a la detección previa. La correlación entre transparencia y baja corrupción, empíricamente demostrable, reforzaría esta creencia (ver figura 2).

Figura 2. Correlación entre transparencia y corrupción



Fuente: World Bank Institute, 2004.

servicios públicos y la coproducción supedita su eficacia a la transparencia. Más aún, la transparencia vinculada al uso de las nuevas tecnologías produce incrementos de eficiencia notables. Hoy en día, a través de las aplicaciones móviles y los wikis este proceso ha encontrado una dimensión desconocida históricamente. El gobierno abierto crea la posibilidad de integrar en sistemas de regulación plataformas de colaboración y *wiki-government*. Con el gobierno abierto plenamente funcional, hay una posibilidad real de reutilizar y agregar datos y, además de generar conocimiento, de crear empleo a través de la generación de nuevas empresas y ONG que traten dichos datos, con los positivos efectos que para la economía tiene esta sinergia. Según la National Audit Office británica (2012), la apertura de datos puede generar importantes beneficios a la economía británica (en torno a los veinte mil millones de euros es el valor atribuido a los datos existentes). Para que esta riqueza llegue a los ciudadanos, en diciembre de 2011 ya se había realizado la conexión de 7.865 archivos públicos con datos reutilizables en la web data.gov.uk. De hecho, más de cuarenta y siete millones de ciudadanos habían visitado la página web de la policía sobre los mapas de criminalidad solo entre los meses de febrero y diciembre de 2011. En esta línea, una investigación reciente sobre la reutilización de la información pública en la Unión Europea estimó que el valor de dicha información puede rondar los ciento cuarenta mil millones de euros al año (Vickery, 2011).

En suma, las ideas sobre el valor de la transparencia para resolver problemas importantes en el país se fueron consolidando. Las ideas son importantes para clarificar objetivos, definir el rango de posibilidades de acción, o ayudar a seleccionar el impacto concreto que se quiere, en ausencia de una única solución, pero no hay que olvidar que también son útiles para racionalizar decisiones ya tomadas y para institucionalizar ideas previas (Majone, 2001, p. 3). Las ideas existen en tres ámbitos: en las políticas, en los programas y en las filosofías; y son de dos tipos: cognitivas y normativas. Un discurso es un proceso interactivo de transmisión de ideas y se desarrolla de dos formas: en el discurso coordinativo, entre los actores de una política, y en el discurso comunicativo, entre los actores políticos y el público. En los sistemas políticos sencillos, prima la variante comunicativa; en los sistemas complejos, prima la variante coordinativa (Schmidt, 2008, 2010). Cuando se estudia esta reforma administrativa

es muy importante, por ello, considerar la relevancia explicativa de las ideas, en las cuales existen expectativas normativas sobre por qué cierta conducta es deseable y necesaria, así como asunciones y puntos de vista cognitivos sobre cómo deberían actuar los actores y las organizaciones ante el problema correspondiente (Powell, 1991, pp. 27, 31). En suma, el discurso de la coalición promotora se sofisticó lo suficiente como para reducir las resistencias al cambio. Por ello, podemos concluir que la LTBG es, sobre todo, la consecuencia de la consolidación de una serie de ideas, articuladas en discursos coordinativos y comunicativos, que, ante una ventana de oportunidad, han triunfado y se han asumido

Tabla 2. *La LTBG en materia de publicidad activa*

A qué obliga la norma	A quién obliga
Información institucional, organizativa y de planificación: <ul style="list-style-type: none"> a. Funciones que desarrollan, la normativa que les sea de aplicación, así como su estructura organizativa. b. Planes y programas anuales y plurianuales. 	Administraciones públicas (AAPP) (art. 2.1 del a al d): a y b. Otros entes públicos y constitucionales (EPC) (art. 2.1 del e al j): solo a. Partidos, sindicatos, organizaciones empresariales (PSE) (art. 3a): solo a. Entes privados subvencionados (EPS) (art. 3.b): solo a.
Información de relevancia jurídica.	Solo AAPP (art. 2.1 del a al d).
Información económica, presupuestaria y estadística: <ul style="list-style-type: none"> a. Contratos. b. Convenios suscritos. c. Subvenciones y ayudas públicas concedidas. d. Presupuestos. e. Cuentas anuales. f. Retribuciones altos cargos y máximos responsables. g. Resoluciones de autorización o reconocimiento de compatibilidad. h. Declaraciones anuales de bienes y actividades de los representantes locales. i. Información estadística necesaria para valorar el grado de cumplimiento y calidad de los servicios públicos. j. Relación de los bienes inmuebles que sean de su propiedad. 	AP (art. 2.1 del a al d): todos los apartados. Otros EPC (art. 2.1 del e al j): todos los apartados excepto h y j (en gran medida tampoco se aplicaría g a los del apartado f del artículo 2.1). PSE (art. 3a): solo a, b y c (cuando sean contratos, convenios o subvenciones con las AAPP) (dudoso el resto). EPS (art. 3.b): solo a, b y c (cuando sean contratos, convenios o subvenciones con las AAPP) (dudoso el resto).

Fuente: elaboración propia.

como buenas por actores clave en la generación de políticas públicas y por la ciudadanía de nuestra democracia.

III. Un análisis de la publicidad activa en la LTBG

En las páginas que siguen vamos a analizar la LTBG siguiendo el esquema siguiente: a qué obliga la ley y a qué no, a quién obliga, cómo obliga y qué consecuencias tiene no cumplirla. En la tabla 2, hemos resumido lo esencial de la norma.

Cómo ha de publicarse	Consecuencias de la infracción	Excepciones
De forma periódica y actualizada. En las correspondientes sedes electrónicas o páginas web. De una manera clara, estructurada y entendible para los interesados y, preferiblemente, en formatos reutilizables. Se facilitará la accesibilidad, la interoperabilidad, la calidad y la reutilización de la información publicada, así como su identificación y localización. La información será comprensible, de acceso fácil y gratuito y estará a disposición de las personas con discapacidad.	El incumplimiento reiterado de las obligaciones de publicidad activa reguladas tendrá la consideración de infracción grave. Solo afecta a las administraciones públicas de la AGE.	Límites al derecho de acceso a la información pública previstos en el artículo 14 y, especialmente, el derivado de la protección de datos de carácter personal, regulado en el artículo 15.
Ídem	Ídem	Ídem
Ídem	Ídem	Ídem

Pasemos ahora a analizar con un poco más de detalle lo que estos artículos implican para los sujetos obligados. En todo caso, es muy importante destacar que, como indican Barrero *et al.* (2014), la información que se exige es la mínima necesaria y nada impide –todo lo contrario– que se incorpore más información que la exigida en el texto legal.

Información institucional, organizativa y de planificación

La ley comienza el listado de obligaciones con aquellas más vinculadas a informaciones que podrían ayudar a mejorar la eficacia del sector público (en sentido muy amplio) y que permitirían a los ciudadanos receptores de la información clarificar sus derechos y obligaciones y simplificar sus interacciones con las entidades públicas. Veámoslo con un poco más de detalle.

a) Funciones que desarrollan, la normativa que les sea de aplicación, así como su estructura organizativa. A estos efectos, incluirán un organigrama actualizado que identifique a los responsables de los diferentes órganos y su perfil y trayectoria profesional.

Todos los sujetos obligados de los artículos 2.1 y 3 deben aportar esta información en sus páginas web o sedes electrónicas. En cuanto a los del artículo 2.1, las funciones que desarrollan estarán muy vinculadas a la normativa que se lo permite, de ahí su conexión; en general, una información bien estructurada de estos temas facilitará a los ciudadanos conocer sus derechos y obligaciones en relación con cada organismo público, y a quién deben dirigirse en caso de que se necesite interactuar con estos órganos. La normativa de aplicación es, ciertamente, un concepto que, si se toma al pie de la letra, llevará a que casi todos publiquen normas de general aplicación, como la LPA, etc. Por otra parte, considerando la «diarrea legislativa» existente, en algunos casos solo enterarse de todo lo que les es de aplicación ya llevará una investigación para ciertos entes públicos altamente sofisticada. Se supone que habría que publicar la normativa más importante y no obsesionarse con publicar toda norma que pueda afectarles, que, repito, sería algo bastante complicado de desarrollar.

Parece lógico pensar que toda esta información alcanzará su máxima eficacia si va unida a un buen sistema de administración electrónica. Lo que no está muy claro es qué se entiende por *órgano* y hasta dónde debe llegar la obligación de identificar a sus responsables, dado que este es un concepto bastante indeterminado. Si se refiere a lo que la LOFAGE denomina *órganos administrativos* –imposible de aplicar a los sujetos del artículo 3 y a algunos del artículo 2.1– podríamos estar ante un gran número de unidades afectadas.² Además, el perfil y trayectoria profesional es una información que puede darse con pleno detalle o con muy poco; en todo caso sería necesario tener los datos suficientes para conocer quién está al cargo de las unidades públicas más importantes y qué competencias (conocimientos, habilidades, actitudes) laborales atesora. Ya veremos cómo se conecta esta información con las limitaciones derivadas de la protección de datos, siguiendo lo establecido en el artículo 5.3. Una excesiva protección de datos hará inútil esta previsión normativa. En todo caso, además de lo anterior, tal vez hubiera sido conveniente que la ley exigiera la publicación de forma completa de la relación de puestos de trabajo (RPT) vinculada a los organigramas, la oferta pública de empleo de la Administración correspondiente, y su desarrollo y ejecución, o la información sobre los procesos selectivos del personal de plantilla (bases y composición del tribunal, listas de admitidos y excluidos, exámenes, etc.).

Con relación a los sujetos del artículo 3, la obligación que marca el artículo 6.1 puede tener como objetivo dar información a los ciudadanos de las características básicas de los partidos, sindicatos y asociaciones receptoras de ayudas públicas, así como de su estructura organizativa. En general, cualquier página web institucional ya incorpora estos datos, no obstante, de todo lo enunciado en la norma existen algunas exigencias que merece la pena destacar, esencialmente lo relacionado con el perfil y trayectoria profesional de los responsables de los órganos. Se supone que responsables de los órganos son tanto los nacionales

2. El artículo 5.2 de la Ley 6/1997, de 14 de abril, de Organización y Funcionamiento de la Administración General del Estado (LOFAGE), define el órgano administrativo como «las unidades administrativas a las que se les atribuyan funciones que tengan efectos jurídicos frente a terceros, o cuya actuación tenga carácter preceptivo».

como los propios de cada autonomía e, incluso, los responsables locales en los casos de partidos y sindicatos de ámbito nacional y más representativo. En cuanto a las entidades privadas que reciben ayudas públicas, sobre todo las más pequeñas, si incorporan sus páginas web a los portales públicos estos datos nos permitirán conocer mejor cuáles son las que reciben ayudas públicas.

b) Los planes y programas anuales y plurianuales en los que se fijen 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.

Esta obligación ya solo es exigible a las administraciones públicas. En sí, puede ser una auténtica revolución organizativa en una Administración, como la española, que mide poco y mal. Es una pena que la redacción del artículo no se haya hecho utilizando la terminología organizativa más moderna y con conceptos propios del *policy analysis*. En realidad, parece conectarse con terminología propia del presupuesto por objetivos y programas (PPBS), y aunque ello no tiene en sí nada de negativo, hubiera sido mejor hablar de planificación estratégica y de políticas y programas, además de incorporar referencias a los planes de calidad y la evaluación de la calidad.

Lo ideal hubiera sido que se exigiera a todas las organizaciones públicas el desarrollo de una reflexión estratégica, que se hubiera podido comprobar en qué medida se consultaba a todas las partes interesadas (*stakeholders*), que se pudiera conocer quiénes son y por qué son seleccionados los grupos de expertos, y que se hubiera tenido que explicar cómo se tomaron las decisiones estratégicas, además de lo ya establecido sobre indicadores de gestión.³ Esto nos ayudaría a evaluar no solo la eficacia en los servicios públicos, sino también la calidad de nuestra democracia y si existe o no equilibrio en la toma

3. Como un ejemplo que puede tomarse de desarrollo de un plan estratégico y lo que implica, ver: alcobendas.org/recursos/doc/Planificacion/922214304_432014221934.pdf.

de decisiones y un campo de juego equitativo para los actores implicados en cada una de las políticas y programas públicos. La ausencia de igualdad política es uno de los problemas más importantes de las democracias contemporáneas, en las que la presencia de grupos de interés muy poderosos y sus correspondientes *lobbies* pueden desequilibrar profundamente la toma de decisiones y generar un sistema político que favorezca repetidamente a los mejor organizados y con más medios, y que dañe, a menudo, a la ciudadanía en general. Por ello, la incorporación de la agenda de los actores públicos más relevantes a las obligaciones de transparencia y las transcripciones de sus reuniones con grupos de interés podrían haber ayudado mucho en la mejora de nuestra democracia. Ciertamente, una adecuada redacción de estas obligaciones hubiera exigido que parte de este epígrafe se hubiera tenido que aplicar al poder legislativo, pues el seguimiento de la denominada *huella legislativa* no se queda en el ejecutivo, sino que su rastreo en el ámbito legislativo también es importante, incluso en España, donde la disciplina parlamentaria hace más innecesario acudir a los diputados y senadores para buscar redacciones que se adecuen a los intereses de los *lobbies* correspondientes. Lástima que no se haya entendido lo que hay en juego tras estas normas que se extienden imparablemente por las democracias de mayor calidad. Esperemos que en la próxima regulación del *lobby* se incorporen estas ideas.

También hubiera sido ideal incorporar la gestión de la calidad a los requisitos de transparencia, y obligar a publicar los planes de calidad, los indicadores de calidad, las cartas de servicios y las autoevaluaciones, además de las evaluaciones externas que en la AGE realiza la Agencia Estatal de Evaluación y Calidad (AEVAL). Ciertamente, el apartado *i* del artículo 8 habla de información estadística para «valorar el cumplimiento y calidad de los servicios», pero su redacción es muy ambigua, pues las estadísticas todos sabemos que pueden decir todo o nada. Lo más criticable del texto es la ausencia de referencias a la evaluación de políticas y programas de acuerdo con las metodologías más avanzadas, y el olvido de la AEVAL. Atribuir, en la AGE, a las inspecciones de servicios la evaluación del cumplimiento de indicadores en planes y programas presupuestarios es perfectamente compatible con evalua-

ciones más científicas sobre las políticas y programas públicos, además de la calidad. Hoy en día, la evaluación de políticas y programas es algo rutinario en las administraciones más avanzadas, mientras que en España seguimos sin dar contenido a una agencia que fue creada precisamente para ello. Además, la evaluación del cumplimiento de los planes y contratos-programa de las agencias públicas no puede dejarse en manos de las inspecciones de servicios de los ministerios, si respetamos la ley de agencias y el papel que se ha reservado a AEVAL para este fin. Finalmente, la nueva gestión pública insiste no solo en medir la eficacia de los programas (es decir, si cumplen sus objetivos), sino también su efectividad e impacto. Existen programas que cumplen sus objetivos y ni consiguen resultados de desarrollo, ni impactan positivamente en la sociedad a la que se dirigen. Para evaluar efectividad y, sobre todo, impacto, se requieren competencias sofisticadas y un trabajo bastante objetivo por parte del órgano correspondiente. Para ello nació AEVAL.

En este supuesto, en que la transformación en las actitudes y comportamientos organizativos es tan importante, es donde más se echa de menos un sistema de control y sanciones más exigente que el que la ley establece. ¿Servirá toda esta información requerida para relegitimar la actuación pública y para luchar contra la corrupción? Difícilmente a corto plazo, pero sí a medio plazo si se consideran las matizaciones aquí hechas; en todo caso, puede ser un gran avance en términos de eficacia y, tal vez, de eficiencia si se respetaran por los actores afectados.

Información de relevancia jurídica

La información de relevancia jurídica puede ser un instrumento muy importante de cara a la mejora de la calidad de nuestra democracia, siempre que se conecte a vías de participación y colaboración ciudadanas en la elaboración normativa. Adelantar la información de cómo va a ser la norma sin que los ciudadanos puedan intervenir en el proceso puede ser incluso contraproducente y deslegitimar más aún a los poderes públicos. Veamos lo que establece la norma como debidamente publicable.

a) Las directrices, instrucciones, acuerdos, circulares o respuestas a consultas planteadas por los particulares u otros órganos en la medida en que supongan una interpretación del derecho o tengan efectos jurídicos.

Aunque, como indican Barrero *et al.* (2004), la obligación de publicación ya existía conforme a la LAP para algunas disposiciones (ver artículo 37.10 LPA), ahora se incorporan dos novedades: la primera es que se suman acuerdos y circulares a las instrucciones, además de las respuestas que tengan efectos jurídicos; y la segunda es que se deben publicar en la página web. Por desgracia, al legislador parece habersele olvidado incorporar los informes de la Abogacía del Estado o de la Intervención, informes que serían de gran utilidad para conocer el proceso de toma de decisiones en materias de interés para la ciudadanía. En todo caso, esta publicación contribuye a la mejora de la seguridad jurídica y, por ello, debe ser bienvenida.

b) Los anteproyectos de ley y los proyectos de decretos legislativos cuya iniciativa les corresponda, cuando se soliciten los dictámenes a los órganos consultivos correspondientes. En el caso en que no sea preceptivo ningún dictamen, la publicación se realizará en el momento de su aprobación.

Nuevamente nos preguntamos qué sentido tiene esta publicación si no se permite a la ciudadanía incidir en la mejora de los textos o hacer oír su voz. Estas publicaciones de textos se hacen en numerosos países con el objetivo de democratizar la elaboración de normas y se permite a toda la ciudadanía, interesada directamente o no, hacer llegar a los poderes públicos su voz. Comoquiera que los grupos de interés mejor organizados seguramente ya han accedido al texto y comunicado sus opiniones –cuando no impuesto sus intereses–, antes de la audiencia pública, se hace más urgente equilibrar el juego democrático y reforzar la igualdad política utilizando este modesto medio, que, aunque no cambie sustancialmente las reglas del juego, sí permite una mejora. Históricamente, la Ley de Procedimiento Administrativo estadounidense ya abría estas vías de participación desde hace más de veinte años, pero ahora, con la política de go-

bierno abierto y las nuevas tecnologías, las posibilidades se amplían. Publicar en la página web un anteproyecto de ley ya remitido a informe del Consejo de Estado no mejora mucho la toma de decisiones normativas, máxime cuando el informe del Consejo ya cierra la fase prelegislativa. En este caso, como ya indicamos, una auténtica política de gobierno abierto hubiera unido a la publicación vías para la participación y colaboración ciudadanas que mejorarían la calidad de nuestra democracia y, tal vez, unidas a otras medidas, reducirían la desafección existente. El momento adecuado para la publicación y la participación podría ser, como establece la Ley extremeña de Gobierno Abierto, en su artículo 40, en la fase anterior al trámite de audiencia. Esta participación, en todo caso, debería respetar un procedimiento que exija el acuse de recibo y, además, la respuesta individualizada a cada propuesta ciudadana.

c) Los proyectos de reglamentos cuya iniciativa les corresponda. Cuando sea preceptiva la solicitud de dictámenes, la publicación se producirá una vez que estos hayan sido solicitados a los órganos consultivos correspondientes, sin que ello suponga, necesariamente, la apertura de un trámite de audiencia pública.

En este caso, la norma es aún más clara y demuestra que no existe un interés en convertir la publicación de los reglamentos en una vía de audiencia pública, que se supone se habrá realizado con los más directamente interesados en la fase previa, antes de solicitar dictamen al órgano competente, conforme a la Ley de Gobierno en la AGE. Es incomprensible, desde la perspectiva del gobierno abierto, esta opción, pues la apertura, unida a la participación y colaboración, son siempre elementos legitimatorios si se realizan con calidad y respeto de las opiniones ciudadanas; por ejemplo, como indicamos previamente, acusando recibo de las sugerencias, y dando respuesta a ellas en el sentido que sea, pero debidamente justificado.

Además, la norma se olvida de indicar cuándo se ha de publicar el proyecto de reglamento en los casos en que no haya que solicitar dictamen a los órganos consultivos.

d) Las memorias e informes que conformen los expedientes de elaboración de los textos normativos; en particular, la memoria del análisis de impacto normativo regulada por el Real Decreto 1083/2009, de 3 de julio.

En este caso, sí que la mera publicación aportará información útil para entender las fortalezas y debilidades de la norma y sus posibilidades de mejora en el trámite legislativo. Lo importante, en este caso, es que los gobiernos cumplan los requisitos del decreto, cosa que no se observa con demasiada claridad en la elaboración normativa de nuestras administraciones (baste con ver la inexistencia de estudios de impacto económico y presupuestario en muchos proyectos de ley). Además, esto es aplicable tan solo a la AGE, pues en las Comunidades Autónomas pueden existir unos sistemas de elaboración normativa mucho menos exigentes.

e) Los documentos que, conforme a la legislación sectorial vigente, deban ser sometidos a un periodo de información pública durante su tramitación.

En este caso, la novedad con respecto a los procedimientos ambientales o urbanísticos es que la publicación se hará en línea, lo cual es siempre mucho más cómodo y favorece la interacción inmediata, si se abriera esta posibilidad en el portal correspondiente y se cumplieran los requisitos de claridad, reutilización, etc. Lo ideal sería que, como indican Barrero *et al.* (2014), la información pública se generalizara, en aplicación del artículo 86 de la LPA, y la ciudadanía tuviera un conocimiento mejor de la toma de decisiones públicas. En coherencia con esta argumentación, parece necesaria la publicación, en línea y de forma clara y reutilizable, de los planes de ordenación territorial e insular (en su caso) y los planes urbanísticos, junto con las últimas modificaciones aprobadas, la de los convenios y otros instrumentos urbanísticos, los planes de protección medioambiental y de ordenación de los recursos naturales (o denominación similar) de las Comunidades Autónomas, etc.

Información económica, presupuestaria y estadística

La información de este tipo es la que más importancia tiene de cara a la prevención y lucha contra la corrupción, aunque la eficiencia también puede verse muy beneficiada con este tipo de información pública. En general, los sujetos del artículo 2.1 deberán publicar los actos de gestión administrativa con repercusión económica o presupuestaria que se indican en el artículo 8. Veamos lo que la ley exige que se publique.

a) Contratos. Todos los **contratos**, con indicación del objeto, duración, el importe de licitación y de adjudicación, el procedimiento utilizado para su celebración, los instrumentos a través de los que, en su caso, se ha publicitado, el número de licitadores participantes en el procedimiento y la identidad del adjudicatario, así como las modificaciones del contrato. Igualmente serán objeto de publicación las decisiones de desistimiento y renuncia de los contratos. La publicación de la información relativa a los contratos menores podrá realizarse trimestralmente. Asimismo, se publicarán datos estadísticos sobre el porcentaje en volumen presupuestario de contratos adjudicados a través de cada uno de los procedimientos previstos en la legislación de contratos del sector público.

Aunque, en gran medida, la publicidad de los contratos ya estaba exigida en las normas vigentes –ver sobre perfil del contratante el artículo 53 del Real Decreto Legislativo 3/2011, de 14 de noviembre, por el que se aprueba el texto refundido de la Ley de Contratos del Sector Público (TRLCSP); o las exigencias derivadas de la plataforma de contratación del Estado, del artículo 334 de la misma norma, que daban ya posible acceso vía Internet a bastantes datos–, es cierto que la norma amplía la información exigida para los contratos y, sobre todo, expande a los contratos menores la exigencia de publicidad, con lo que se extienden las posibilidades de control y monitoreo; especialmente, será más fácil detectar los famosos fraccionamientos de contratos, que permiten saltarse la publicidad y otorgar contratos importantes «a dedo», como el caso Gürtel ha puesto de manifiesto en la Comunidad de Madrid. En todo caso, no se entiende muy bien por qué no se han incluido las actas de las comisiones de contratación, que pudieran haber dado una información interesante de cara al control; en concreto, y como

proponía el Consejo de Estado, con ello habríamos tenido información sobre el número de licitadores y sobre sus ofertas económicas, así como la puntuación otorgada a cada uno. Parece obvio que publicar la composición, la forma de designación y las convocatorias de las mesas de contratación ayudaría a detectar conflictos de interés e incompatibilidades, pero eso tampoco se ha exigido (por fortuna, muchos entes públicos lo hacen ya regularmente).⁴

Esta obligación es exigible a todas las administraciones públicas, y también a los otros entes públicos y constitucionales, pero solo para los contratos administrativos, y no para los civiles o mercantiles que puedan realizar los entes y administraciones públicas en sus transacciones patrimoniales (Barrero *et al.*, 2014). En cuanto a los sujetos del artículo 3, la obligación se refiere solo a los contratos que se realicen con las administraciones públicas. Lógicamente, a estos últimos sujetos no les es de aplicación la necesaria publicación del número de licitadores participantes en el procedimiento, o de las decisiones de desistimiento y renuncia de los contratos en los que participen, ni de las estadísticas de contratación.

La pregunta más importante que nos podemos hacer respecto a la prevención de la corrupción es la de hasta qué punto esta publicación puede ser un buen instrumento de desincentivación de actividades corruptas o inmorales en este ámbito. Para ello, lo mejor es analizar los riesgos que han sido identificados por los empresarios entrevistados en España para el Eurobarómetro 374 sobre actitudes de las empresas sobre la corrupción en la UE (2014). En general, las empresas del área de la construcción son las que tienen percepciones de corrupción más altas en toda Europa, pero especialmente en España, donde la construcción de infraestructuras y la gestión de los residuos son espacios de corrupción bien conocidos. Para el 54% de las empresas españolas, la corrupción es un problema al hacer negocios (media europea, 43%); también el patronazgo lo es para el 46% (media europea, 41%).

4. Ver los índices de transparencia de los ayuntamientos, de comunidades autónomas o de diputaciones de Transparencia Internacional España: <http://www.transparencia.org.es>.

Somos el país líder en Europa en cuanto a la creencia por parte de las empresas de que la corrupción en la contratación es generalizada: 83% a nivel nacional y 90% a nivel regional y local (media europea, 56% y 60%, respectivamente). Las empresas españolas son las que tienen el récord europeo de percepción de corrupción, junto a las griegas: el 97% (media europea, 75%). Las malas prácticas que en términos generales se observan por nuestras empresas son: favorecer a amigos y familia al hacer negocios, el nepotismo y clientelismo en la Administración, y la opaca financiación de los partidos. El 91% de nuestras empresas ven excesivos vínculos entre dinero y política (media europea, 80%); el 93% cree que la corrupción y el favoritismo dañan los negocios (media europea, 73%); y el 78% creen que los sobornos y las conexiones son la forma más sencilla de obtener servicios públicos (media europea, 69%).

Tal vez por todo esto, las empresas españolas son las que, junto con las chipriotas, menos participan en contratación pública: el 11% de ellas en los últimos tres años (media europea, 29%). De entre las que han participado, el 42%, cree que la corrupción les ha impedido ganar concursos (media europea, 32%). Los problemas que con relación a la contratación se han hallado son los que se indican en la tabla 3.

Tabla 3. Principales problemas de la contratación pública según las empresas. Porcentaje de empresas que consideran el ítem propuesto como un problema

Problemas	Contratos teledirigidos	Conflictos de interés	Arreglos previos/collusión	Criterios de selección poco claros	Diseño realizado por el contratista	Abuso de procesos negociados	Modificados	Abuso de emergencia
UE	57	54	52	51	46	47	44	46
España	80	79	71	72	56	72	69	64

Fuente: Eurobarómetro, 374.

Pues bien, con estos datos en la cabeza y conectándolos con la norma de transparencia, podemos ver que si los datos que se nos transmiten por las administraciones son ciertos, verdaderamente reutilizables y hay interoperabilidad, existirá una posibilidad mayor de descubrir modificados indebidos y abusos de emergencia, tal vez los abusos de los

procedimientos negociados y, con gran trabajo, la colusión; al no haber incorporado las actas a la publicidad, los criterios de selección poco claros, los diseños predefinidos por el contratista y los contratos tele-dirigidos serán más difíciles de descubrir; por desgracia, los conflictos de interés en la contratación exigirán investigaciones muy complejas, pues los datos que se incorporarán a la publicidad son pocos (declaraciones de bienes y actividades de electos locales). Si se hubiera incluido la obligación de publicitar las variaciones de precio o de plazo, se hubiera mejorado el control poscontractual, origen de tanto fraude. Por ejemplo, obligando a publicar la fecha concreta prevista para la finalización de las obras más importantes, o bien la fecha concreta de inicio y el plazo de ejecución de dichas obras, publicando, en su caso, las prórrogas habidas. En todo caso, todo este control dependerá del desarrollo de una sociedad civil activa y vigilante dispuesta a analizar y comprobar datos. Y, también, del desarrollo de la contratación electrónica, que tan buenos resultados ha dado en numerosos países.

b) Convenios suscritos. 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 y obligaciones económicas, así como las subcontrataciones que se realicen, con mención de los adjudicatarios, del procedimiento seguido para la adjudicación y de su importe.

Hasta recientemente, la firma de convenios y encomiendas de gestión era una práctica bastante seguida para evitar la contratación pública y no someterse al principio de concurrencia competitiva. La publicidad de convenios con todos los requisitos establecidos y la de las encomiendas de gestión pueden ayudar a reducir estas posibilidades. En el convenio de colaboración, igual que en el contrato, se da la existencia de un acuerdo de voluntades productor de efectos jurídicos entre los sujetos que intervienen. Ahora bien, a diferencia del contrato, en el convenio de colaboración la obligación que asume cada sujeto no tiene por causa la prestación o promesa de una cosa o servicio por la otra

parte, como ocurre con los contratos onerosos sujetos al TRLCSP, sino que la causa de la aportación será la consecución de un fin común a los sujetos que convienen, y comoquiera que, al menos uno de ellos, ha de ser una administración pública, dicho fin habrá de ser de interés público (FIASEP, 2013, p. 61). De ahí la importancia de conocer el objeto y modificaciones que pudiere haber en los convenios.

En cuanto a las encomiendas de gestión, pueden ser de dos tipos: las del artículo 4.1.n) del TRLCSP y las que se regulan por el artículo 15 de la Ley de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común; en ambos casos nos encontramos con mecanismos destinados al suministro interno. Según informes del Tribunal de Cuentas y de la Comisión de la Competencia, la encomienda de gestión debería ser modificada en su regulación para evitar que se convierta en un instrumento de evasión de la contratación y, además, de carácter claramente ineficiente. Por ello, el Tribunal de Cuentas propone que en los expedientes de encomiendas se proceda a una justificación detallada y exhaustiva de la necesidad de llevarlos a cabo, justificando la mayor economicidad y eficiencia de esta vía frente a la contratación abierta. También que, igual que en el ámbito contractual, la elección de la vía de la encomienda frente al contrato suponga la elección de la oferta económicamente más ventajosa; que se eliminen los márgenes de rentabilidad y que los márgenes para atender imprevistos sean siempre liquidados y debidamente justificados; o, finalmente, que se limite la posibilidad de subcontratación. Tras este análisis de las recomendaciones del Tribunal, parece claro que la LTBG supone un avance en el control de esta figura, aunque sería necesario conocer también quiénes forman parte de las entidades adjudicatarias de la encomienda, pues en ocasiones no son entes públicos puramente, sino entidades mixtas con presencia de bancos u otro tipo de empresas privadas, lo que rompe la naturaleza de provisión interna del instrumento.

Esta obligación, igual que la anteriormente expuesta, afecta a todos los sujetos del artículo 2.1 y a los del artículo 3, pero, en este último caso, nuevamente, solo cuando se trate de convenios con administraciones públicas. Se supone que la encomienda de gestión no es realizable con los entes del artículo 3.

c) Subvenciones y ayudas públicas concedidas. En primer lugar, es importante destacar que hay que publicitar no solo las subvenciones y ayudas de la Ley General de Subvenciones, sino todas las que se reciban, incluso las no sometidas a la publicidad en la citada ley o no reguladas por ella (Barrero *et al.*, 2014). La normativa de subvenciones ya establece que estas deben someterse a principios de concurrencia competitiva y publicidad en el BOE, la LTBG exige ahora que la publicidad se haga en las páginas web o sedes electrónicas y que se incluyan las subvenciones nominativas y las inferiores a 3.000 euros; además de que deberán publicarse ayudas no reguladas por la Ley General de Subvenciones, como las recibidas por los partidos de las administraciones públicas.

Esta obligación afecta a todos los sujetos del 2.1 y, además a los del artículo 3, pero únicamente en cuanto a las subvenciones que reciban de las Administraciones públicas. En este último caso, se publicarán por ambas partes, por los adjudicatarios y por parte de los receptores. Con una excepción, las entidades privadas que perciban durante el periodo de un año ayudas o subvenciones públicas en una cuantía inferior a 100.000 euros, o cuando menos del 40 % del total de sus ingresos anuales tengan carácter de ayuda o subvención pública, no estarán obligadas por la ley a publicar las subvenciones, lo cual no impide, ni mucho menos, que los entes públicos que las concedieron sí las publiciten electrónicamente.

Con respecto a los partidos políticos, la publicidad de las subvenciones es importante que se haga de forma desagregada, de manera que sepamos cuánto reciben de cada ente público, desde el Estado hasta el último de los municipios. La razón es que de acuerdo con el artículo 14 de la Ley Orgánica 8/2007, de 4 de julio, sobre Financiación de los Partidos Políticos, «las cuentas anuales consolidadas se extenderán a los ámbitos estatal, autonómico, comarcal y provincial»; es decir, que no incluye el ámbito local, con todos los problemas de corrupción que conocemos que ha habido en nuestros municipios. Por desgracia, con esta previsión de la LTBG no parece que pueda subsanarse el vacío de información que tenemos sobre las donaciones privadas a nivel local, como veremos más adelante.

d) Presupuestos, con descripción de las principales partidas presupuestarias e información actualizada y comprensible sobre su estado de ejecución y sobre el cumplimiento de los objetivos de estabilidad presupuestaria y sostenibilidad financiera de las administraciones públicas.

Conforme al muy citado *Open Data Index* de la Open Knowledge Foundation (consultado el 10 de marzo de 2014), España solo cumple el 55% de los requisitos requeridos por esta fundación para tener presupuestos plenamente abiertos; en concreto, los fallos fundamentales del presupuesto español tienen que ver con los formatos con los que se publican, que no son reutilizables en hoja de cálculo, ni están publicados con licencia abierta. Siguiendo de nuevo el citado *Open Data Index*, España tiene cero puntos sobre cien en el apartado de transparencia en los gastos gubernamentales. Según el índice, ni tenemos datos suficientes, ni están disponibles para los ciudadanos, ni en forma digital, ni son reutilizables, etc.

Por otra parte, en el informe del Fondo Monetario Internacional (FMI) sobre transparencia presupuestaria en España (2005), ya se indicó que era necesaria una publicación actualizada de los presupuestos de los niveles subcentrales de Gobierno; que había que explicar la metodología y los cálculos de las previsiones presupuestarias; que debían desarrollarse los marcos presupuestarios a medio plazo; que deberían ser más transparentes los criterios utilizados para definir las relaciones entre las administraciones y las empresas públicas y otros entes públicos, entre otras cosas. Más aún, el Pleno del Tribunal de Cuentas, el 30 de junio de 2011, aprobó su primer, y hasta ahora único, informe de resultados de fiscalización sobre la transparencia en el ámbito de la gestión financiera, el cual resultaba bastante crítico con referencia a la actuación del Ministerio de Hacienda (Sesma Sánchez, 2012, pp. 78 y ss.), pues indicaba que, respecto de los *escenarios presupuestarios plurianuales*, no era pertinente su ausencia de publicación en la página web del Ministerio, además de que no fueron aportados cuando fueron requeridos. También criticó la falta de publicación en el BOE de la Orden del Ministerio sobre elaboración de los escenarios presupuestarios 2007-2009, que impone preceptivamente el artículo 28 de la Ley general presupuestaria (LGP). Con relación a los distintos

libros (19 libros, divididos en 51 tomos), agrupados en series (roja, verde, amarilla y gris), que acompañan como documentación complementaria la remisión a las Cortes Generales de los proyectos de la Ley de presupuestos generales del Estado (LPGE), el Tribunal de Cuentas cuestionó la información al considerar que ni es completa, ni está organizada, sino dispersa, ni tampoco es clara y sistemática con relación al suministro de información de todo el sector público estatal, autonómico y local, con especificación del ámbito de las responsabilidades de cada nivel y de los recursos con que cuenta para atenderlas. Sobre la publicidad y difusión de esta documentación, el Tribunal de Cuentas es especialmente crítico con el hecho de que el BOE no publique el texto íntegro de las LPGE sino solo los resúmenes de los estados de ingresos y gastos. Además, considera que esta limitada publicidad oficial resulta contraria a lo previsto en el artículo 91 CE. Por último, respecto de la fiabilidad de toda esta documentación, el informe del Tribunal de Cuentas señala que no viene avalada antes de su remisión a las Cortes Generales por un órgano externo a la Administración, como propugna el cuarto pilar –garantías de integridad– del Código de Transparencia Fiscal del FMI. En este punto, el informe del Tribunal no hace sino sumarse a las recomendaciones internacionales y también europeas de que las previsiones presupuestarias vengan avaladas por instituciones u organismos independientes con autonomía funcional respecto de los gobiernos.

Por su parte, el Código de Buenas Prácticas del Fondo Monetario Internacional, revisado en 2007, fija como principios de la transparencia fiscal la clara definición de funciones y responsabilidades, la existencia de procesos presupuestarios transparentes, el acceso de los ciudadanos a la información y la existencia de garantías de integridad. Y, además, la Directiva 2011/85 del Consejo, de 8 de noviembre de 2011, que establece los requisitos aplicables a los marcos presupuestarios de los Estados miembros, además de exigir una contabilidad íntegra y coherente de todos los subsectores de las administraciones y un control interno y auditorías públicas, exige la divulgación de los datos presupuestarios, con las siguientes indicaciones concretas sobre su periodicidad: mensual para la Administración central, Comunidades Autónomas y administraciones de Seguridad Social, y trimestral para las corporaciones locales.

En suma, dados los diagnósticos previos y las obligaciones adquiridas, la posibilidad de tener información clara y en línea sobre la ejecución del presupuesto y el gasto público que la LTBG abre será de altísimo interés para la eficiencia del sistema y para la mejora de los sistemas de control social sobre el gasto, si se cumplen sus previsiones. En realidad, con la LTBG lo que se hace es obligar a situar en las páginas web y –esperemos– de forma clara y reutilizable, algo que la normativa actual ya exige, en gran medida, por vía documental a partir, sobre todo, de la aprobación de la Ley Orgánica 2/2012, de sostenibilidad financiera y estabilidad presupuestaria, y su desarrollo reglamentario posterior. Así, la citada Ley 2/2012 ha mejorado la transparencia financiera y ha intensificado los requerimientos de información a todas las administraciones estableciendo los plazos y la forma de remisión de la información que se debe suministrar y previendo su publicación. En concreto (Alcalde, 2012, pp. 28 y ss.), la normativa actual ya exige (para entrega al Ministerio de Hacienda) información económico-financiera de las comunidades autónomas y corporaciones locales referida al personal de estas administraciones públicas, planes de tesorería y detalle de información de su deuda viva, así como de información presupuestaria más completa, al introducir información relativa a los marcos presupuestarios, y las líneas fundamentales del presupuesto en sus diferentes fases de elaboración, aprobación y ejecución. También, el suministro de información relativa a la aprobación y seguimiento de los planes económico-financieros, planes de reequilibrio y planes de ajuste, así como a los informes de seguimiento, de los cuales se da ya publicidad. Junto a la publicidad, y con el objeto de profundizar en el cumplimiento del principio de transparencia, se han establecido por parte del Ministerio de Hacienda y Administraciones Públicas cuadros resumen de medidas y síntesis de los datos con el objeto de facilitar su homogenización y su supervisión, así como la sistematización de su seguimiento, con un calendario preciso y sujeto a publicación. Finalmente, se exige el suministro y publicación mensual de la información de ejecución presupuestaria de las comunidades autónomas, tanto en términos presupuestarios como de contabilidad nacional. También es una novedad la obtención trimestral de información presupuestaria y financiera de las administraciones locales.

La clave, así pues, es que toda esta información se ponga en la página web del Ministerio de Hacienda y que todas las administraciones públicas (y entes públicos afectados por esta normativa presupuestaria) cumplan con sus respectivas obligaciones publicando también en sus páginas web o sedes electrónicas los datos exigidos por la LTBG de forma reutilizable, clara, sistemática, estructurada y entendible para los interesados. Para empezar, esto obliga a la propia AGE que, aunque ha exigido a las administraciones subnacionales una información extraordinaria, ella misma ha incumplido repetidamente su obligación de dar información clara, íntegra y contrastada de cómo configura sus escenarios macroeconómicos y previsiones plurianuales y de la calidad de sus datos.

Para terminar, una breve reflexión sobre la aplicación de este epígrafe a los sujetos del artículo 3 de la LTBG. Según respuestas del Ministerio de la Presidencia a consultas realizadas por entes privados sujetos a la ley, todo el artículo 8 les es de aplicación, con las excepciones lógicas de los epígrafes *g*, *h* e *i*. En mi opinión, este apartado *d* es de muy difícil aplicación a dichos entes privados tal y como está redactado, salvo que se haga una interpretación muy extensa y se considere que lo único que se les exige es la publicación de los presupuestos, sin más. Para empezar, a nadie le interesa si la ejecución de los presupuestos por una entidad privada es buena, mala o regular, y mucho menos si cumplen con la estabilidad presupuestaria (en su interés estará no quebrar). Sí nos interesa si los fondos públicos recibidos se han usado de forma conforme a los requisitos de la subvención, pero no si con los fondos privados se están cumpliendo o no sus objetivos presupuestarios privados. Lo mismo diría de los sindicatos y las patronales, que deben dar respuesta a sus afiliados de cómo se gastan sus presupuestos, pero no a la ciudadanía en general (salvo las subvenciones públicas recibidas, que deberán demostrar que las gastan en aquello para lo que fueron concedidas y por lo que pasan las correspondientes fiscalizaciones públicas). En suma, no comparto la idea de que estén obligados por la ley, aunque sí estén obligados por un compromiso cívico, dado su papel constitucional y, sobre todo, por la búsqueda de la buena gobernanza interna de sus organizaciones (a efectos de mejorar la rendición de cuentas interna y de favorecer el control de sus afiliados). En todo

caso, debería clarificarse cómo han de estructurar sus presupuestos los sindicatos, dado que no son Administración, ni tampoco deberían ser tratados como una sociedad anónima.

Cuestión distinta son los partidos políticos, los cuales reciben en España una media del 80% del presupuesto de que disponen de las administraciones públicas, mientras que una parte del 20% restante proviene de donaciones privadas que podrían influir en las acciones de sus representantes en los diferentes gobiernos. Por ello, sería muy importante que los partidos, además de las obligaciones que se expondrán en el epígrafe siguiente, que son las que nos dan la verdadera información de su situación financiera y patrimonial, también publicaran sus presupuestos en sus páginas web, cosa que no les exige, por ahora, la Ley Orgánica sobre Financiación de los Partidos Políticos.

e) Las **cuentas anuales** que deban rendirse y los informes **de auditoría de cuentas** y de fiscalización por parte de los órganos de control externo que sobre ellos se emitan.

Ciertamente, aun cuando la mejora en la calidad técnica de los presupuestos en los niveles subnacionales de gobierno ha sido elevada desde la Ley de Sostenibilidad Financiera, las cuentas anuales ya dan una información más precisa de lo que ha pasado que el presupuesto en sí mismo, pues se conocen los ingresos y gastos efectivos; por ello, es fundamental para la transparencia económico-financiera que se publiquen en línea, en formatos reutilizables, las cuentas anuales. Lo que no se entiende muy bien es por qué solo se incorporan a la publicidad activa los informes de fiscalización externa y no los de fiscalización o auditoría interna, que tienen una importancia cada vez mayor en el ámbito público (ver los principios del International Organisation of Supreme Audit Institutions, INTOSAI, o el modelo *Committee of Sponsoring Organizations*, COSO).⁵ Más aún, el verdadero control del cumplimiento de objetivos de las Administraciones que se busca con el artículo 6.2 de la LTBG debería estar ligado a la realización de auditorías operativas

5. En Palomar y Garcés (2013) se puede encontrar abundante información al respecto.

generalizadas, realizadas por parte de la Intervención General de la Administración del Estado (IGAE) (e intervenciones autonómicas), con lo que su publicación permitiría un cumplimiento de dicho artículo con mayores garantías que las que se derivan de poner en manos de las inspecciones de servicios internas esta labor.

De acuerdo con la redacción dada al artículo 136.4 de la Ley General Presupuestaria por la Ley de Presupuestos Generales del Estado para 2013, se estableció para las entidades del sector público estatal que no tienen obligación de publicar sus cuentas en el Registro Mercantil la publicación anual en el BOE del informe de auditoría de cuentas, además del balance de situación, la cuenta del resultado económico-patrimonial y el resumen de las cuentas anuales (que ya era obligatorio). Con esta medida, se podía conocer la opinión de los auditores sobre la razonabilidad de las cifras y datos incluidos en las cuentas anuales de las entidades públicas. Ahora, de acuerdo con la disposición final tercera de la LTBG, esta norma se modifica e incluye esta obligación también para «las entidades que deban aplicar principios contables públicos», lo que hace que las auditorías internas de un gran número de entidades públicas puedan conocerse. Pero, por desgracia, se publican solo en el BOE, no en formatos reutilizables, y sin los requisitos de claridad que la LTBG exige. Y, por otra parte, los informes vinculados al control financiero permanente y a la función interventora de las administraciones públicas, así como las auditorías de la IGAE (u homólogos en las comunidades autónomas, CCAA) a las administraciones y organismos autónomos (diferentes de las *entidades*, que serían las del artículo 2.1.c, d, g de la Ley General Presupuestaria) no son publicables en ningún formato. En todo caso, dados los principios de concomitancia y concurrencia que implica la función interventora y el control financiero permanente (Garcés, 2013), se entiende que los informes podrían publicarse transcurrido un tiempo desde su entrega al órgano correspondiente (por ejemplo, tres meses).

Para concluir esta parte, es necesario recordar que la auditoría de cuentas y gestión externa que realiza el Tribunal de Cuentas no es exigible a todos los sujetos del artículo 2.1 de la ley, sino tan solo a los que la Ley del propio Tribunal establece. Ello hace dudoso que

el Tribunal pueda auditar a los órganos constitucionales, aunque se viene haciendo en algunos de ellos por su normativa interna, como, por ejemplo, el Consejo General del Poder Judicial (cuyo Reglamento lo establece en los artículos 33 y 114), y al Tribunal Constitucional o al Consejo de Estado. Pero no se hace al Parlamento o al Defensor del Pueblo (Aznar, 2013). Curiosamente, algunos órganos de fiscalización externa autonómicos sí fiscalizan a sus respectivos parlamentos (Castilla-La Mancha y Comunidad Valenciana). En suma, la auditoría externa no existe para algunos de los sujetos obligados por la ley, por lo que difícilmente la van a publicar.

En este epígrafe de nuevo se plantea el problema de su aplicación para los sujetos del artículo 3 de la LTBG. Como ya indicamos, el Ministerio de la Presidencia ha estimado que debe aplicarse este epígrafe a todos los sujetos del artículo 3. Nuevamente, expreso mis dudas sobre su aplicabilidad a las entidades privadas, sobre todo porque la publicidad debería centrarse en el control de las subvenciones públicas y en los informes de fiscalización de las intervenciones y del Tribunal de Cuentas sobre el adecuado uso de estos ingresos, nada más. Más aún, en el caso de los sindicatos, por ejemplo, es difícil aplicarles plenamente la contabilidad de las sociedades anónimas, pues disponen gratuitamente de propiedades públicas para uso (a efectos de que puedan realizar su función constitucional) que no se deben computar como propiedad propia, con las distorsiones que de cara a una auditoría esto conlleva. En todo caso, como indicamos previamente, a fin de mejorar sus niveles de rendición de cuentas interna y la transparencia con sus afiliados, sería bueno que publicaran tales datos en la forma más sencilla, íntegra y coherente posible.

Cuestión muy distinta, de nuevo, es la de los partidos políticos. Los partidos deben ser plenamente transparentes frente a la ciudadanía (y no solo frente a sus afiliados, que también) en sus fuentes de financiación y en el uso que hacen de ellas; la razón fundamental es que estas organizaciones pueden ser influidas para que adopten, cuando sus militantes ocupen el gobierno correspondiente, políticas y programas que favorezcan a quienes las financian y dañen el interés público. Además, deben dar cuenta de cómo usan los fondos públicos que

reciben. Por ello, la LTBG puede ser un instrumento que refuerce sus obligaciones de publicidad y rendición de cuentas (al obligar al uso de información en línea, reutilizable, clara, etc.), en unión de la normativa propia de financiación que exige ya una serie de datos de publicidad bastante extensos. Veamos.

De acuerdo con el artículo 14 de la Ley Orgánica 8/2007, de 4 de julio, sobre Financiación de los Partidos Políticos, los partidos políticos deben «llevar libros de contabilidad detallados que permitan en todo momento conocer su situación financiera y patrimonial y el cumplimiento de las obligaciones previstas en la presente Ley». Además, los libros de tesorería, inventarios y balances deberán contener, conforme a principios de contabilidad generalmente aceptados:

- a) El inventario anual de todos los bienes.
- b) La cuenta de ingresos, en la que deben consignarse como mínimo las siguientes categorías de ingresos:
 - Cuantía global de las cuotas y aportaciones de sus afiliados.
 - Ingresos procedentes de su propio patrimonio.
 - Ingresos procedentes de las donaciones a que se refiere el artículo cuatro de esta Ley.
 - Subvenciones públicas.
 - Rendimientos procedentes de las actividades del partido.
- c) La cuenta de gastos, en la que deben consignarse como mínimo las siguientes categorías de gastos:
 - Gastos de personal.
 - Gastos de adquisición de bienes y servicios (corrientes).
 - Gastos financieros de préstamos.
 - Otros gastos de administración.
 - Gastos de las actividades propias del partido.
- d) Las operaciones de capital relativas a:
 - Créditos o préstamos de instituciones financieras.
 - Inversiones.
 - Deudores y acreedores.

Y más adelante, señala: «Las cuentas anuales comprenderán el Balance, la cuenta de Resultados y una Memoria explicativa de ambas. En todo caso dicha Memoria incluirá la relación de subvenciones públicas y de donaciones privadas recibidas de personas físicas o jurídicas con referencia concreta, en cada una de ellas, de los elementos que permitan identificar al donante y señalar el importe del capital recibido. La Memoria deberá ir acompañada, igualmente, de un anexo donde se especifiquen pormenorizadamente las condiciones contractuales estipuladas de los créditos o préstamos de cualquier clase que mantenga el partido con las entidades de crédito. En él se identificará a la entidad concedente, el importe otorgado, el tipo de interés y el plazo de amortización del crédito o préstamo y la deuda pendiente al cierre del ejercicio de que se trate con indicación de cualquier contingencia relevante sobre el cumplimiento de las condiciones pactadas».

En la actualidad, y como consecuencia de la aprobación de la Ley Orgánica 5/2012, de 22 de octubre, de reforma de la Ley Orgánica 8/2007, se ha adicionado un apartado ocho al artículo 14 de la citada ley, que queda redactado en los siguientes términos:

«Ocho. Los partidos políticos, una vez emitido por el Tribunal de Cuentas el informe de fiscalización correspondiente a un determinado ejercicio, vendrán obligados a hacer públicas, preferentemente a través de su página web, el balance y la cuenta de resultados y, en particular, la cuantía de los créditos que les han sido concedidos, el tipo de entidad concedente y las condonaciones de deuda correspondientes a tal ejercicio, de forma que esta información sea de gratuito y fácil acceso para los ciudadanos.»

En suma, si se cumplen las previsiones de la LTBG y los partidos ponen en la web sus cuentas anuales, en formatos reutilizables y de forma clara, los ciudadanos podremos realizar un control de sus fuentes de financiación riguroso y comprobar si en la actividad de los gobiernos por ellos gestionados se favorece especialmente a quienes les financian de forma generosa. Si, además, incorporaran de una vez los datos de sus agrupaciones locales, sería ya un salto definitivo hacia la transparencia.

También, en aras de una mayor transparencia, en la ley 5/2012 se modifica el artículo 15 de la Ley Orgánica 8/2007 y se establece que:

«Los partidos políticos deberán prever un sistema de control interno que garantice la adecuada intervención y contabilización de todos los actos y documentos de los que se deriven derechos y obligaciones de contenido económico, conforme a sus estatutos. El informe resultante de esta auditoría acompañará a la documentación a rendir al Tribunal de Cuentas.»

Lo ideal sería que este informe también se hiciera público, al igual que se hace ya el del Tribunal de Cuentas cuando fiscaliza a los partidos, y que ambos fueran publicados en la web el partido correspondiente. Ahora, siguiendo la LTBG, únicamente será obligatorio publicar el del Tribunal de Cuentas.

Es importante señalar también que los partidos políticos obtienen ingresos por la vía de sus fundaciones y empresas. Con respecto a las primeras se ha desarrollado, a partir de la citada Ley 5/2012, un mayor control y transparencia, así, por la Ley 5/2012 se modifica la disposición adicional séptima de la Ley Orgánica 8/2007, de 4 de julio, sobre Financiación de los Partidos Políticos, que queda redactada en los siguientes términos:

«Disposición adicional séptima.

Uno. Las aportaciones que reciban las fundaciones y asociaciones vinculadas a los partidos políticos con representación parlamentaria estarán sometidas a los mecanismos de fiscalización y control y al régimen sancionador previstos, respectivamente, en los títulos V y VI de esta Ley, sin perjuicio de las normas propias que les sean de aplicación [...]. Cinco. Las fundaciones y asociaciones reguladas en esta disposición adicional estarán obligadas a formular y aprobar sus cuentas en los términos previstos en la legislación vigente y a realizar una auditoría de sus cuentas anuales. Una vez emitido por el Tribunal de Cuentas el informe de fiscalización de las aportaciones a las que se refiere el apartado Uno de este artículo, vendrán obligadas a hacer públicas, preferentemente a través de su página web, el balance y la

cuenta de resultados de forma que esta información sea de gratuito y fácil acceso para los ciudadanos. [...]. Seis. Las fundaciones y asociaciones reguladas por esta disposición adicional estarán obligadas a informar anualmente al Ministerio de Hacienda y Administraciones Públicas de todas las donaciones y aportaciones recibidas, a cuyo fin se aprobará una orden ministerial en la que se indicarán el contenido, alcance y estructura de la información que ha de facilitarse. Además, todas las donaciones procedentes de personas jurídicas deberán ser objeto de notificación al Tribunal de Cuentas en el plazo de tres meses.»

Como un anticipo del posible cumplimiento de la LTBG, sería bueno realizar una auditoría del cumplimiento por los partidos y sus fundaciones de la normativa de financiación vinculada a la transparencia (al fin y al cabo, ya han pasado casi dos años desde que se aprobó la reforma de 2012). Pues bien, la Fundación Compromiso y Transparencia lo ha realizado para 2012 (Barrio *et al.*, 2012), para lo que ha comprobado las páginas web de los partidos más importantes de España, y los resultados no son muy alentadores: excepto UPyD y, en menor medida, IU, el cumplimiento es aún bastante defectuoso (sobre un máximo de seis puntos,⁶ la media es de 0,65).

f) Las **retribuciones** percibidas anualmente por los altos cargos y máximos responsables de las entidades incluidas en el ámbito de la aplicación de este título. Igualmente, se harán públicas las indemnizaciones percibidas, en su caso, con ocasión del abandono del cargo.

Para empezar, sería bueno saber qué incluye el concepto *retribuciones*, si solo las fijas o también las variables. La *productividad* es un concepto retributivo que, ya desde la Ley 30/84, debería ser público y, sin embargo, no lo es en numerosos ministerios. Lo importante, además, sería saber cómo se reparte la productividad por ministerios (a las CCAA donde exista este complemento también son aplicables estas reflexiones), en

6. Los seis puntos se refieren a: balance, cuenta anual e informe (1 punto); detalle de las principales fuentes de ingresos (1 punto); detalle de las principales fuentes de gasto (1 punto); préstamos recibidos y condonados (1 punto); informe de auditoría interna (1 punto); e informe del Tribunal de Cuentas (1 punto).

qué criterios se basa, y cómo y por qué se reparte entre los empleados y altos cargos agraciados. Con la publicidad de estos datos, todos ganaríamos. Las indemnizaciones por abandono del cargo afectan a pocos casos, pero sí es bueno conocer cuándo se dan y si se aceptan o no (tras las elecciones de 2011, en la AGE una gran parte de los altos cargos con derecho a la indemnización renunciaron a ella). Por todo ello, la publicidad activa de esta información será positiva. Finalmente, están las indemnizaciones por razón del servicio, que no son retribuciones en sentido estricto y, por ello, no deben ser publicitadas. En principio, no se entienden las razones por las que no han sido incorporadas a la ley. Es dinero público y tenemos demasiados datos de abusos en su manejo como para no demandar transparencia en las indemnizaciones. No es únicamente el caso del expresidente del Consejo General del Poder Judicial (CGPJ) son muchos más casos en los que altos cargos vuelan a sus casas los fines de semana y cobran dietas por ello de forma repetida (si hay que establecer un complemento retributivo para altos cargos que vivan fuera de la capital del Estado o de la Comunidad, pues debería establecerse, pero el uso repetido de las indemnizaciones habría de evitarse); e igual pasa con el servicio exterior, en el que la opacidad de las retribuciones es excesiva y debería clarificarse (sin negar que deba indemnizarse la residencia fuera del país).

En cuanto a las personas de las que debe darse esta información, podemos tener claro quiénes son altos cargos del Estado (tomando como referencia la Ley 5/2006, de Conflictos de Interés e Incompatibilidades) e, incluso, quiénes son los máximos responsables de *entidades* del Estado tras el Real Decreto 451/2012, en el que se regulan las retribuciones de estos directivos; sin embargo, en cuanto a las comunidades autónomas, cada una tiene o no clarificado el concepto a su criterio, y las corporaciones locales no lo tienen definido de forma general. Sería bueno indicar que se aplica interpretativamente el modelo AGE a todos los gobiernos subnacionales, salvo que la normativa autonómica diga lo contrario. Pero luego viene el problema de los electos, especialmente los parlamentarios, que no son altos cargos, ni máximos responsables (solo los presidentes de las cámaras podría considerarse tales). O los consejeros del CGPJ, del Consejo de Estado o del Tribunal de Cuentas, que tampoco lo son (excepto, de nuevo, el presidente/a del

órgano), aunque se asimilen en algunos casos a altos cargos para sus incompatibilidades (Consejo de Estado). En fin, que la norma deja abierto el ámbito subjetivo en este caso, aunque esperemos que una interpretación sensata lleve a asumir que todos los electos y personas de relieve en órganos constitucionales (y sus homólogos autonómicos) asumen esta obligación de transparencia en sus retribuciones.

Finalmente, de nuevo los sujetos del artículo 3 nos plantean problemas de cara a la aplicación de este epígrafe. Respecto a partidos políticos, entendemos que deberían publicitarse todas las retribuciones fijas, variables e indemnizatorias de los miembros de sus órganos directivos nacionales, autonómicos y locales, y también de su personal laboral en puestos de dirección nacional y autonómica (gerentes, directores de gabinete, etc.). Salvo en los grandes partidos, esto afectará a pocas personas. En todo caso, es una apreciación personal, vinculada al principio de transparencia y rendición de cuentas interno y externo, no a lo que dice la ley, que podría solventarse publicitando las «retribuciones» del secretario general y/o presidente, que son sus máximos responsables (legalmente, no hay altos cargos en los partidos).

Con relación a los sindicatos y patronales, las retribuciones de sus «altos cargos» y máximos responsables tiene una función de rendición de cuentas ante sus afiliados que entendemos positiva. Podríamos entender que las retribuciones que deben publicitarse son las de los miembros de sus ejecutivas nacionales, regionales y locales; en los sindicatos, además, las de los miembros de las ejecutivas de las federaciones. Nuevamente, no entendemos que la ciudadanía en general tenga «derecho» a conocer lo que cobran los máximos responsables de estas organizaciones, salvo que asumiéramos que cumplen una función constitucional y que por ello deberían recibir unas subvenciones públicas transparentes y suficientes para cumplir con su labor, cosa que no ocurre en España. Ahora bien, dado que existen normas que permiten las liberaciones sindicales, sería positivo conocer, por parte de los afiliados, si los «responsables» de las ejecutivas cobran algún suplemento por su dedicación, o indemnizaciones por residencia fuera de su localidad, etc. Simplemente para poder controlar abusos. Obviamente, si se muestran estas retribuciones en la página web, lo podrá conocer toda persona que esté interesada, pero, en

esencia, la obligación de estas organizaciones entendemos que es hacia sus afiliados, dado el carácter democrático de su organización, como la Constitución proclama. En cualquier caso, si sindicatos y patronales deciden simplemente cumplir la ley, en la interpretación extensiva del Ministerio de Presidencia, bastaría con que pusieran en la web las retribuciones de sus máximos responsables, es decir, de sus secretarios generales.

Finalmente, para las entidades privadas que reciben subvenciones, todo lo dicho anteriormente es de aplicación, aunque en los casos en que casi el 100% de los ingresos sean públicos la lógica de la publicidad activa adquiere, en consecuencia, más relevancia.

g) Las resoluciones de autorización o reconocimiento de compatibilidad que afecten a los empleados públicos, así como las que autorizan 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.

Este epígrafe, que solo afecta, como es lógico, a los sujetos del artículo 2.1, es bastante extraño en su configuración, aun cuando supone un avance en materia de transparencia. Lo mismo pasa con el epígrafe *f* que sigue, que también trata el mismo tema. A partir del momento en que la ley entre en vigor, la Oficina de Conflictos de Interés (y sus homólogas autonómicas) deberá colgar en la página web correspondiente todas las resoluciones de autorización de compatibilidades de los empleados públicos. No está claro si se incluye aquí a los altos cargos, aunque, de acuerdo con la normativa estatal, se entiende que difícilmente un alto cargo puede tener compatibilidades.⁷ Además, quién es un alto

7. Ley 5/2006, de 10 de abril, de Regulación de los Conflictos de Intereses de los Miembros del Gobierno y de los Altos Cargos de la Administración General del Estado: «Artículo 5. Dedicación exclusiva al cargo público. Los altos cargos comprendidos en el artículo 3 ejercerán sus funciones con dedicación exclusiva y no podrán compatibilizar su actividad con el desempeño, por sí, o mediante sustitución o apoderamiento, de cualquier otro puesto, cargo, representación, profesión o actividad, sean de carácter público o privado, por cuenta propia o ajena, y, asimismo, tampoco podrán percibir cualquier otra remuneración con cargo a los presupuestos de las Administraciones públicas o entidades vinculadas o dependientes de ellas, ni cualquier otra percepción que directa o indirectamente provenga de una actividad privada».

cargo en un gobierno local, al igual que en ciertas autonomías, es algo dudoso. Lo que está claro es que no incluye a los cargos electos, ni a los responsables de los órganos constitucionales, ni a los jueces y fiscales. Con ello, se deja fuera a una parte importante de las personas con mayores problemas en este ámbito: los alcaldes y concejales y los diputados. En España tenemos un grave fallo normativo en esta materia, como diferentes instancias internacionales nos vienen recordando (entre las cuales, el Grupo de Estados Contra la Corrupción, GRECO) pues los electos tienen un sistema de conflictos de interés e incompatibilidades muy mal regulado y, lo que es peor aún, un sistema sin controles serios y con lagunas clamorosas. Poner en manos de los secretarios municipales el control de los conflictos de interés de los alcaldes y concejales es una vergüenza, y dejar que los propios diputados, a través de su comisión correspondiente, se den compatibilidades abiertamente ilegales o, como mínimo, inmorales también lo es. Al menos, con la LTBG vamos a poder conocer, si se cumple la ley –cosa dudosa–, las resoluciones de compatibilidad de los gobiernos locales sobre empleados públicos, que en algunos casos son abiertamente ilegales, o las que dé el Congreso a sus funcionarios (pues son empleados públicos). Pero no conoceremos las resoluciones de compatibilidad para alcaldes y concejales (¿existen?), ni para diputados y senadores. Los jueces y fiscales (aunque a estos últimos la ley no les afecta, pues por un error incomprensible la Fiscalía no es sujeto obligado) no son un problema, ya que su régimen es muy estricto y está bien controlado.

Pero, además, de las amplias posibilidades que recoge la normativa sobre conflictos de interés, únicamente se publicita uno de los datos importantes para prevenir situaciones de corrupción, lo que se denominan *cuarentenas posempleo*:⁸ el ejercicio de actividad privada al cese.

8. En concreto, el artículo 8 de la Ley 5/2006 establece lo siguiente:

«1. Durante los dos años siguientes a la fecha de su cese los altos cargos, a los que se refiere el artículo 3, no podrán desempeñar sus servicios en empresas o sociedades privadas relacionadas directamente con las competencias del cargo desempeñado. A estos efectos se considera que existe relación directa cuando se den cualquiera de los siguientes supuestos de hecho:

a) Que los altos cargos, sus superiores a propuesta de ellos o los titulares de sus órganos dependientes, por delegación o sustitución, hubieran dictado resoluciones en relación con dichas empresas o sociedades.

Nuevamente, además, esta obligación solo incluye a los altos cargos (sobre todo del Estado, pues hay autonomías donde ni se regula esta situación) y, por ello, deja fuera a los cargos electos, que bajo ningún concepto pueden ser considerados como tales *altos cargos*. Por desgracia, además, ni los diputados y senadores, ni los jueces y fiscales, ni la inmensa mayoría de los miembros de órganos constitucionales tienen regulada esta situación.⁹ Y los alcaldes y concejales, que sí la tienen regulada, no estarían afectados por esta norma.¹⁰ En todo caso,

b) Que hubieran intervenido en sesiones de órganos colegiados en las que se hubiera adoptado algún acuerdo o resolución en relación con dichas entidades.

2. Los altos cargos, regulados por esta Ley, que con anterioridad a ocupar dichos puestos públicos hubieran ejercido su actividad profesional en empresas privadas, a las cuales quisieran reincorporarse, no incurrirán en la incompatibilidad prevista en el apartado anterior cuando la actividad que vayan a desempeñar en ellas lo sea en puestos de trabajo que no estén directamente relacionados con las competencias del cargo público ocupado ni puedan adoptar decisiones que afecten a éste.

3. Durante el periodo de dos años a que se refiere el primer apartado de este artículo no podrán celebrar por sí mismos o a través de sociedades o empresas participadas por ellos directa o indirectamente en más del 10 por ciento contratos de asistencia técnica, de servicios o similares con las administraciones públicas, directamente o mediante empresas contratistas o subcontratistas.

4. Las personas que hubiesen desempeñado alguno de los altos cargos comprendidos en el artículo 3 deberán efectuar, durante el periodo de dos años a que se refiere el primer apartado de este artículo, ante la Oficina de Conflictos de Intereses prevista en el artículo 15, declaración sobre las actividades que vayan a realizar, con carácter previo a su inicio. En el plazo de un mes la Oficina de Conflictos de Intereses se pronunciará sobre la compatibilidad de la actividad a realizar y se lo comunicará al interesado y a la empresa o sociedad en la que fuera a prestar sus servicios.

5. Cuando la Oficina de Conflictos de Intereses estime que la actividad privada que quiera desempeñar una persona que hubiera ocupado un alto cargo vulnera lo previsto en el apartado 1, se lo comunicará al interesado y a la empresa o sociedad a la que fuera a prestar sus servicios, que formularán las alegaciones que tengan por convenientes. Analizadas las alegaciones, la Oficina propondrá la resolución que proceda.

6. Durante los dos años posteriores a la fecha de cese, aquellos que reingresen a la función pública y presten servicios retribuidos mediante honorarios, arancel o cualquier otra forma de contraprestación económica a personas físicas o jurídicas de carácter privado se inhibirán en todas aquellas actuaciones privadas que guarden relación con las competencias del alto cargo ejercido.»

9. Ver, al respecto, GRECO (2013).

10. De acuerdo con el número 4 de la disposición adicional novena de la Ley del Suelo, se produjo la inclusión de un nuevo apartado 8 en el artículo 75 de la Ley de Bases de Régimen Local que establece: «8. Durante los dos años siguientes a la finalización de su mandato, a los representantes locales a que se refiere el apartado primero de este artículo que hayan ostentado responsabilidades ejecutivas en las diferentes áreas en que se organice el gobierno local, les serán de aplicación en el ámbito territorial de

la regulación que estableció la Ley del Suelo, en su momento, es papel mojado, pues nadie controla ni decide sobre este tipo de situaciones de los alcaldes y concejales, ni siquiera del personal directivo local, también afectado por la prohibición,¹¹ excepto tal vez en Cataluña, gracias a la creación de la Oficina Antifrau. Para concluir con este tema, creemos que sería muy conveniente publicitar no solo las autorizaciones, sino también las denegaciones de la posibilidad de trabajo en áreas vinculadas al cargo; la ausencia de esta información hace más difícil la aplicación estricta de la ley de contratos, que, entre las prohibiciones de contratar para las empresas (artículo 60), establece:

su competencia las limitaciones al ejercicio de actividades privadas establecidas en el artículo 8 de la Ley 5/2006, de 10 de abril, de Regulación de los Conflictos de Intereses de los Miembros del Gobierno y de los Altos Cargos de la Administración General del Estado. A estos efectos, los ayuntamientos podrán contemplar una compensación económica durante ese periodo para aquellos que, como consecuencia del régimen de incompatibilidades, no puedan desempeñar su actividad profesional, ni perciban retribuciones económicas por otras actividades».

11. Disposición adicional decimoquinta en la Ley de Bases de Régimen Local: «Régimen de incompatibilidades y declaraciones de actividades y bienes de los Directivos Locales y otro personal al servicio de las Entidades locales», que establece que: «1. Los titulares de los órganos directivos quedan sometidos al régimen de incompatibilidades establecido en la Ley 53/1984, de 26 de diciembre, de Incompatibilidades del Personal al Servicio de las Administraciones Públicas, y en otras normas estatales o autonómicas que resulten de aplicación. No obstante, les serán de aplicación las limitaciones al ejercicio de actividades privadas establecidas en el artículo 8 de la Ley 5/2006, de 10 de abril, de Regulación de los Conflictos de Intereses de los miembros del Gobierno y de los Altos Cargos de la Administración General del Estado, en los términos en que establece el artículo 75.8 de esta Ley. A estos efectos, tendrán la consideración de personal directivo los titulares de órganos 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.
2. El régimen previsto en el artículo 75.7 de esta Ley será de aplicación al personal directivo local y a los funcionarios de las Corporaciones Locales con habilitación de carácter estatal que, conforme a lo previsto en el artículo 5.2 de la Disposición Adicional Segunda de la Ley 7/2007, de 12 de abril, del Estatuto Básico del Empleado Público, desempeñen en las Entidades locales puestos que hayan sido provistos mediante libre designación en atención al carácter directivo de sus funciones o a la especial responsabilidad que asuman.»

En suma, los empleados públicos directivos y los habilitados de carácter estatal deberán declarar sus bienes y actividades, y esa declaración será pública. No obstante, a los citados habilitados no les es de aplicación la cuarentena posempleo de dos años, pues solo se extiende a los directivos locales.

«Haber contratado a personas respecto de las que se haya publicado en el Boletín Oficial del Estado el incumplimiento a que se refiere el artículo 18.6 de la Ley 5/2006, de 10 de abril, de Regulación de los Conflictos de Intereses de los Miembros del Gobierno y de los Altos Cargos de la Administración General del Estado, por haber pasado a prestar servicios en empresas o sociedades privadas directamente relacionadas con las competencias del cargo desempeñado durante los dos años siguientes a la fecha de cese en el mismo. La prohibición de contratar se mantendrá durante el tiempo que permanezca dentro de la organización de la empresa la persona contratada con el límite máximo de dos años a contar desde el cese como alto cargo.»

¿Qué podría y debería publicitarse (idealmente), además de lo establecido en la LTBG, en relación con los conflictos de interés? Pues, en su caso, las declaraciones de ingresos y patrimonio familiares, la declaración de regalos, la declaración de intereses privados que sean relevantes y puedan influir en la toma de decisiones o en el asesoramiento, el acceso a información privilegiada, los nombramientos concurrentes fuera del gobierno (por ejemplo, en partidos, organizaciones no gubernamentales (ONG) o patronatos de fundaciones), las declaraciones de abstención y la contratación de la gestión ciega de valores (contratar a una entidad financiera registrada la gestión de dichas acciones en empresas, sin que puedan darles instrucciones de inversión durante tal periodo). Todo ello nos daría una información relevante sobre la actividad de los directivos públicos y miembros del gobierno que, seguro, podría suponer un desincentivo a la corrupción.

h) Las declaraciones anuales de bienes y actividades de los representantes locales, en los términos previstos en la Ley 7/1985, de 2 de abril, Reguladora de las Bases del Régimen Local. Cuando el reglamento no fije los términos en que han de hacerse públicas estas declaraciones se aplicará lo dispuesto en la normativa de conflictos de intereses en el ámbito de la Administración General del Estado. En todo caso, se omitirán los datos relativos a la localización concreta de los bienes inmuebles y se garantizará la privacidad y seguridad de sus titulares.

De acuerdo con la Ley del Suelo, en concreto, en su disposición adicional novena 3 se modifica el artículo 75.7 de la Ley Reguladora de Bases de Régimen Local estableciendo que:

«Los representantes locales, así como los miembros no electos de la Junta de Gobierno Local, formularán declaración sobre causas de posible incompatibilidad y sobre cualquier actividad que les proporcione o pueda proporcionar ingresos económicos. Formularán asimismo declaración de sus bienes patrimoniales y de la participación en sociedades de todo tipo, con información de las sociedades por ellas participadas y de las liquidaciones de los impuestos sobre la Renta, Patrimonio y, en su caso, Sociedades. Tales declaraciones, efectuadas en los modelos aprobados por los plenos respectivos, se llevarán a cabo antes de la toma de posesión, con ocasión del cese y al final del mandato, así como cuando se modifiquen las circunstancias de hecho. Las declaraciones anuales de bienes y actividades serán publicadas con carácter anual, y en todo caso en el momento de la finalización del mandato, en los términos que fije el Estatuto municipal. Tales declaraciones se inscribirán en los siguientes Registros de intereses, que tendrán carácter público: a) La declaración sobre causas de posible incompatibilidad y actividades que proporcionen o puedan proporcionar ingresos económicos, se inscribirá, en el Registro de Actividades constituido en cada Entidad local. b) La declaración sobre bienes y derechos patrimoniales se inscribirá en el Registro de Bienes Patrimoniales de cada Entidad local, en los términos que establezca su respectivo estatuto.»

Esta regulación, por desgracia, tiene varios problemas muy importantes de implantación: primero, que nadie controla que lo allí dicho sea cierto; segundo, que la publicidad puede hacerse de forma opaca, en un boletín interno que nadie lea; tercero, que muchos ayuntamientos no han regulado esta obligación en el estatuto para evitar que se les aplique. Por ello, la LTBG supone un avance importante en la materia, dado que, si se publica en línea, de forma clara, estructurada y entendible, con independencia de que se incluya o no en el estatuto, habrá muchos ciudadanos que puedan comprobar si lo que se dice en las declaraciones es cierto, lo que desincentivará la falsedad y los posibles actos corruptos.

La pregunta que nos hacemos ahora es ¿por qué solo se publicitan las de los representantes locales? ¿No deberían incluirse también las de los diputados y senadores, cargos constitucionales y altos cargos de todo tipo? Parece obvio que sí, pero el legislador sabe que, en el caso de diputados y senadores, para los que ya es obligatoria la publicación en la página web de sus declaraciones, desde 2011, el incumplimiento (sobre todo, de la declaración tras el cese) no está llevando a la apertura de expedientes, que nadie controla si lo dicho en las declaraciones de actividades y patrimonio es cierto, que falta información relevante, etc. (ver informe GRECO, 2013). Además, con respecto a la inmensa mayoría de los cargos de órganos constitucionales, no hay tal obligación de declaraciones. Y con respecto a los altos cargos, la LTBG simplemente ha procedido a ampliar la obligación de publicidad, a través del BOE, del contenido de declaraciones de bienes patrimoniales para todos los obligados por la Ley de Regulación de los Conflictos de Interés, es decir, los de la AGE.¹² No se entiende muy bien, para estos últimos casos, por qué en el BOE y no en las páginas web.

En conjunto, una adecuada información de los bienes patrimoniales de los altos cargos y de su familia puede ayudar mucho a encontrar conflictos de interés en la contratación, pues no olvidemos que, según el artículo 60 del Real Decreto Legislativo 3/2011, de 14 de noviembre, por el que se aprueba el texto refundido de la Ley de Contratos del Sector Público, entre las prohibiciones de contratar se encuentra la siguiente:

12. «Disposición final segunda, *Modificación de la Ley 5/2006, de 10 de abril, de regulación de los conflictos de intereses de los miembros del Gobierno y de los altos cargos de la Administración General del Estado*. Se modifica la Ley 5/2006, de 10 de abril, de Regulación de los Conflictos de Intereses de los Miembros del Gobierno y de los Altos Cargos de la Administración General del Estado en los siguientes términos:
El apartado 4 del artículo 14 queda redactado como sigue:

“4. El contenido de las declaraciones de bienes y derechos patrimoniales de los miembros del Gobierno y de los Secretarios de Estado y demás altos cargos previstos en el artículo 3 de esta ley se publicarán en el Boletín Oficial del Estado, en los términos previstos reglamentariamente. En relación con los bienes patrimoniales, se publicará una declaración comprensiva de la situación patrimonial de estos altos cargos, omitiéndose aquellos datos referentes a su localización y salvaguardando la privacidad y seguridad de sus titulares.”»

«Estar incurso la persona física o los administradores de la persona jurídica en alguno de los supuestos de la Ley 5/2006, de 10 de abril, de Regulación de los Conflictos de Intereses de los Miembros del Gobierno y de los Altos Cargos de la Administración General del Estado, de la Ley 53/1984, de 26 de diciembre, de Incompatibilidades del Personal al Servicio de las Administraciones públicas o tratarse de cualquiera de los cargos electivos regulados en la Ley Orgánica 5/1985, de 19 de junio, del Régimen Electoral General, en los términos establecidos en la misma. La prohibición alcanzará a las personas jurídicas en cuyo capital participen, en los términos y cuantías establecidas en la legislación citada, el personal y los altos cargos de cualquier administración pública, así como los cargos electos al servicio de las mismas. La prohibición se extiende igualmente, en ambos casos, a los cónyuges, personas vinculadas con análoga relación de convivencia afectiva y descendientes de las personas a que se refieren los párrafos anteriores, siempre que, respecto de los últimos, dichas personas ostenten su representación legal.»

i) Información estadística necesaria para valorar el grado de cumplimiento y calidad de los servicios públicos.

Esta obligación, por su naturaleza tampoco es aplicable a los sujetos del artículo 3. En cuanto a qué puede implicar es muy difícil de definir a priori. Cada administración y organismo definirá cómo valora el cumplimiento y la calidad de los servicios públicos. No obstante, parece obvio que cumplir con la obligación exige una investigación de suficiente calidad como para poder *valorar*, y no *estimar*, el cumplimiento. A este efecto, la AEVAL desarrolla un trabajo bastante serio y riguroso en la materia y su modelo podría ser el adecuado para el resto de administraciones autonómicas, mientras que, para las locales, lo ideal es que trabajaran en cooperación con la propia AEVAL para la evaluación rigurosa de la calidad de sus servicios. Además de los datos que proporcionen AEVAL o sus homólogos autonómicas, cada organismo público podría y debería tener un sistema de seguimiento apropiado de sus servicios más específicos. En materia medioambiental, por ejemplo, son muy importantes los datos o índices de la calidad del agua interior (lagos, ríos, embalses, etc.) en cada región, o los datos sobre las

emisiones de gases de efecto invernadero nacionales y regionales, y el cumplimiento del Protocolo de Kioto. O, en el ámbito sanitario, sería conveniente que se publicaran datos con periodicidad regular sobre el número de hospitales, centros de atención sanitaria, y plazas/camas hospitalarias por habitante, y su rendimiento; sobre las listas de espera de los distintos centros sanitarios; catálogos de los distintos servicios públicos y sus condiciones de acceso (horarios, precios, etc.).

Más complicado será para los sujetos del 2.1.f¹³ desarrollar esta labor, pero un acercamiento al cumplimiento de esta obligación sería muy importante y útil; por ejemplo, para el CGPJ, la elaboración de estadísticas sobre distintos tipos de delitos, sus sentencias, duración del proceso, etc. Lo mismo podría decirse de la Fiscalía, aunque no está incorporada a la ley como sujeto de esta, por un error imperdonable, dado que la Fiscalía tiene personalidad jurídica propia.

j) Relación de los bienes inmuebles que sean de su propiedad o sobre los que ostenten algún derecho real.

Esta obligación, vinculada a la de tener un inventario de todos los bienes y derechos que integran su patrimonio (artículo 32 de la Ley del patrimonio de las Administraciones públicas, LPAP), es muy positiva. La única queja que podemos tener con respecto a ella es la de la ausencia de los bienes muebles en esta relación, lo cual no es muy lógico si consideramos la inmensidad de riquezas artísticas, por ejemplo, que atesora la Administración y los expolios que pueden producirse por la ausencia de control.

Sanciones

En relación con todo este tipo de obligaciones se nos plantea ahora la pregunta sobre qué pasa en caso de incumplimiento. Las conclusio-

13. La Casa de su Majestad el Rey, el Congreso de los Diputados, el Senado, el Tribunal Constitucional y el Consejo General del Poder Judicial, así como el Banco de España, el Consejo de Estado, el Defensor del Pueblo, el Tribunal de Cuentas, el Consejo Económico y Social y las instituciones autonómicas análogas, en relación con sus actividades sujetas a Derecho Administrativo.

nes, como veremos, no son muy optimistas. El artículo 9 de la LTBG establece que:

«1. El cumplimiento por la Administración General del Estado de las obligaciones contenidas en este capítulo será objeto de control por parte del Consejo de Transparencia y Buen Gobierno.

2. En ejercicio de la competencia prevista en el apartado anterior, el Consejo de Transparencia y Buen Gobierno, de acuerdo con el procedimiento que se prevea reglamentariamente, podrá dictar resoluciones en las que se establezcan las medidas que sea necesario adoptar para el cese del incumplimiento y el inicio de las actuaciones disciplinarias que procedan.

3. El incumplimiento reiterado de las obligaciones de publicidad activa reguladas en este capítulo tendrá la consideración de infracción grave a los efectos de aplicación a sus responsables del régimen disciplinario previsto en la correspondiente normativa reguladora.»

De este artículo se derivan las siguientes reflexiones. En primer lugar, como ya indican Barrero *et al.* (2014), el artículo 9 no tiene carácter básico. Al no tener carácter básico el punto tercero, pues los otros dos es lógico que no lo tengan, la posible sanción por incumplimiento se deja a la decisión de cada autonomía, que podría no establecer ninguna sanción para su administración y para las administraciones locales que de su normativa dependan.

Segundo, para la AGE sí parece que existe un control del cumplimiento por parte del Consejo, el cual podrá abrir procedimientos destinados a requerir el cumplimiento a través de la resolución correspondiente y, en caso de reiterado incumplimiento, iniciar el expediente disciplinario. Ahora bien, ¿qué implica *reiterado incumplimiento*? Para empezar, no habría sanción por el mero incumplimiento, sino que este debe ser repetido; pero que sea *reiterado* exigirá que tras varias llamadas de atención no se proceda a incorporar los datos correspondientes. Lo cual puede llevar meses, al menos. Por otra parte, ¿podría sancionarse de forma leve el mero incumplimiento sin reiteración? No parece claro,

pues la norma solo habla de sanciones graves y de una repetida conducta infractora. Más aún, ¿quién es el responsable de la infracción? Este es un problema bastante complejo, pues debería indicarse desde ya que el responsable debería ser el subsecretario correspondiente, pero no el jefe de servicio de atención al público, que no tiene ninguna capacidad interna para exigir información a las respectivas direcciones generales. Pero, si fuera el subsecretario, ¿cómo se le sanciona? No existe en la normativa de buen gobierno ninguna sanción incorporada por incumplir la obligación de publicidad activa. Sí existe una falta muy grave para los altos cargos y asimilados, en el artículo 28.k de la LTBG, por el incumplimiento de las obligaciones de publicación o de suministro de información previstas en la normativa presupuestaria y económico-financiera, pero estas obligaciones se agotan con la publicación en boletines o el suministro de datos al órgano competente, sin requerir su publicidad en la red. Más aún, en el artículo 29 de la citada ley se establecen faltas muy graves por publicar, se supone que «indebidamente», documentos a los que hayan tenido acceso por razón de su cargo o por la negligencia en la custodia de secretos oficiales. En suma, una verdadera contradicción que puede generar bloqueos en el suministro de información sin que se sepa, al final, qué criterios seguir en caso de dudas. En el caso de los empleados públicos, la sanción tampoco existe aún en la normativa disciplinaria «correspondiente», por lo que su aplicación puede ser diferida hasta que se incorpore al Estatuto del empleado público de la AGE, cuando exista y proceda. Finalmente, se supone que el Consejo no es el órgano que va a incoar el expediente correspondiente, sino que simplemente instará al órgano competente a que lo haga. Si este no lo hace, el Consejo difícilmente podrá exigir que se respete su propuesta, aunque sí podrá exigir, en analogía con lo dispuesto en el artículo 38.2.e de la LTBG para la publicidad pasiva, que se justifique la negativa.

En tercer lugar, ¿qué pasa con los sujetos obligados que no son Administración pública? Pues que su incumplimiento quedará sujeto a la reprobación social, si llega el caso. El Consejo no tiene competencia sancionadora a los órganos del 2.1.f, como es lógico, pero no queda claro que la tenga para los entes y entidades distintos de la Administración General en sentido estricto, si seguimos el criterio general de la ley, que

los ha distinguido reiteradamente. Y de los sujetos del artículo 3 habrá que separar a los partidos políticos del resto, pues los partidos, por su propia normativa de financiación podrían incurrir en responsabilidades y sanciones por incumplimientos de la publicidad activa. En realidad, es una mera hipótesis que difícilmente se va a producir, por el momento, pues la Ley Orgánica de Financiación solo habla de infracciones graves, y esta no lo es, y como no existe una tipología de faltas en la citada Ley Orgánica, ni un sistema de sanciones coherente, habrá que esperar a ver cómo se modifica para que el Tribunal de Cuentas pueda, por fin, sancionar a los partidos incumplidores. En cuanto a los demás sujetos del artículo 3, no hay ningún método previsto para exigirles el cumplimiento; en consecuencia, todo queda a la reprobación social.

Cómo ha de publicarse la información

Como ya indicamos y consta en el artículo 5 de la LTBG, la información ha de publicarse:

1. De forma periódica y actualizada. La verdad es que este precepto, si se toma en serio, exige, a partir de la entrada en vigor de la norma, una continua, diaria, actualización, salvo excepciones lógicas. Si no, puede ocasionar daños al interesado que habría que reparar. Muy importante es destacar que el principio afecta tan solo a los sujetos del artículo 2.1 y que, unido al resto de artículos del capítulo II, tiene por fin garantizar la transparencia de la actividad relacionada con el funcionamiento y control de la actuación pública. También es esencial destacar que la información exigida en la norma es de mínimos, pues las obligaciones de transparencia contenidas en el capítulo II se entienden sin perjuicio de la aplicación de la normativa autonómica correspondiente o de otras disposiciones específicas que prevean un régimen más amplio en materia de publicidad.

2. En las correspondientes sedes electrónicas o páginas web. Las sedes electrónicas están vinculadas a la administración electrónica y permiten la interacción para la gestión de servicios públicos, mientras que las páginas web no tienen por qué tener sede electrónica. Esto implica que todos los sujetos obligados deberían tener su correspon-

diente página o *sede electrónica* (si son administraciones públicas). Comoquiera que hay municipios muy pequeños y entidades privadas que quizás no poseen medios para mantener su página, existe la posibilidad de la cooperación y colaboración para ello. Por esta razón, «cuando se trate de entidades sin ánimo de lucro que persigan exclusivamente fines de interés social o cultural y cuyo presupuesto sea inferior a 50.000 euros, el cumplimiento de las obligaciones derivadas de esta Ley podrá realizarse utilizando los medios electrónicos puestos a su disposición por la Administración pública de la que provenga la mayor parte de las ayudas o subvenciones públicas percibidas» (artículo 5.4 LTBG). Y para los organismos públicos, el artículo 10.3 LTBG establece que: «La Administración General del Estado, las administraciones de las comunidades autónomas y de las Ciudades de Ceuta y Melilla y las entidades que integran la Administración local podrán adoptar otras medidas complementarias y de colaboración para el cumplimiento de las obligaciones de transparencia recogidas en este capítulo».

3. La información se publicará de una manera clara, estructurada y entendible para los interesados y, preferiblemente, en formatos reutilizables. Además, se facilitará la accesibilidad, la interoperabilidad, la calidad y la reutilización de la información publicada así como su identificación y localización. Finalmente, la información será comprensible, de acceso fácil y gratuito y estará a disposición de las personas con discapacidad. Todo esto es muy encomiable, aun cuando deberá verse cómo se implementa. Lo lógico es que, tras la aprobación de esta LTBG, la Ley 37/2007, de 16 de noviembre, sobre Reutilización de la Información del Sector Público, y el Real Decreto 1495/2011, de 24 de octubre, por el que se desarrolla la ley anterior para el ámbito del sector público estatal, se modificaran y contemplaran la reutilización no solo de documentos, sino de información, además de garantizar la gratuidad del proceso.

Para terminar con este apartado, es importante destacar que, para la AGE, se prevé desarrollar un Portal de Transparencia dependiente del Ministerio de la Presidencia, que facilitará el acceso de los ciudadanos a toda la información a la que se refieren los artículos 6, 7 y 8 relativa a su ámbito de actuación. Además, este portal funcionará conforme a los siguientes principios técnicos:

- a) **Accesibilidad:** se proporcionará información estructurada sobre los documentos y recursos de información con vistas a facilitar la identificación y búsqueda de la información.
- b) **Interoperabilidad:** la información publicada será conforme al Esquema Nacional de Interoperabilidad, aprobado por el Real Decreto 4/2010, de 8 enero, así como a las normas técnicas de interoperabilidad.
- c) **Reutilización:** se fomentará que la información sea publicada en formatos que permitan su reutilización, de acuerdo con lo previsto en la Ley 37/2007, de 16 de noviembre, sobre Reutilización de la Información del Sector Público, y en su normativa de desarrollo.

Este portal, si consiguiera interconectar toda la información de la AGE, sería un gran avance, lástima que no se entendiera que el portal podría haber sido un gran portal de gobierno abierto, donde se incorporaran posibles vías de colaboración y participación ciudadana, además de conectarse con las sedes electrónicas y proporcionar servicios de calidad a los usuarios públicos.

Límites

Comoquiera que existirán más textos dedicados al efecto en posteriores publicaciones, simplemente dejamos constancia de que, según el artículo 5.3, serán de aplicación, en su caso, los límites al derecho de acceso a la información pública previstos en el artículo 14 y, especialmente, el derivado de la protección de datos de carácter personal, regulado en el artículo 15. A este respecto, cuando la información contuviera datos especialmente protegidos, la publicidad únicamente se llevará a cabo previa disociación de dichos datos.

Asumidos estos límites, dada su congruencia con la normativa comparada (Guichot, 2014), es cierto que su uso expansivo podría dar lugar a dejar casi sin efecto la normativa de publicidad activa, por ello es importante destacar que deben ser sometidos a la necesaria justificación, a la proporcionalidad en su invocación y a la ponderación, caso por caso, de los intereses diversos en conflicto.

Conclusiones

Tras el análisis de la norma, lo importante en estas conclusiones es conectarla con los objetivos que estimamos guían su nacimiento. La pregunta clave, en consecuencia, es si la LTBG permitirá relegitimar la acción pública, si prevendrá la corrupción y si incrementará la eficiencia de nuestras administraciones. Lógicamente, para saber si estos nobles fines se alcanzan, será necesario realizar una evaluación de la política de transparencia una vez que la norma se implemente plenamente. Para que se implemente adecuadamente, será preciso que se den toda una serie de variables que permitan que los juegos de intereses y las capacidades de los actores alcancen equilibrios positivos y que no se produzcan vetos paralizadores. En concreto, y siguiendo la literatura existente sobre esta materia, se pueden identificar los siguientes retos para que una estrategia de transparencia y acceso a la información sea implementada de forma efectiva:

1. Que exista un sistema de archivos y de almacenamiento de decisiones eficaz, pues de lo contrario ni con buena voluntad se podrá dar la información exigida.
2. Una simplificación exigente de normas y procedimientos. Si esta simplificación no se produce, la información será difícilmente clara, estructurada y entendible.
3. Una interoperabilidad eficaz entre los sistemas o componentes para intercambiar información y utilizar la información intercambiada. En este caso, nos encontramos ante un problema de voluntad política, no tanto ante un problema técnico, pues la ingeniería informática y de telecomunicaciones tiene respuesta a estos problemas. Considerando los antecedentes en tantas políticas y programas españoles, parece que va a ser muy difícil superar este reto. El trabajo por silos es parte consustancial de la cultura organizativa española, los departamentos del mismo gobierno no se pasan información entre ellos, ni siquiera dentro de los ministerios las Direcciones Generales se la pasan, con que es fácil imaginar cómo se la pasarán entre administraciones diferentes y de partidos distintos.

4. Una garantía de agilidad en la provisión de información y en su tratamiento y renovación. Este reto pertenece a lo que denominaríamos gestión interna; la reestructuración interna de procesos para garantizar la renovación informativa y la inmediata publicidad debe ser desarrollada en cada unidad de gobierno.

5. Una garantía de reutilización de los datos, por todos los usuarios que lo deseen, gratis o a bajo coste. Para ello, será importante el compromiso de todas las administraciones con esta forma de presentación de datos, tan importante para el adecuado control del gobierno y con tantas posibilidades para la generación de riqueza. Por ejemplo, en 2012, en el Reino Unido, el 75% de los datos de www.data.gov.uk eran reutilizables y de propiedad abierta.

6. Un sistema de incentivos al cumplimiento. Para ello, los premios a la transparencia, o los *rankings* gestionados por organismos independientes son una fuente excelente de promoción del cumplimiento de las normas.

7. Un sistema de sanciones eficaz de los incumplimientos. Ya hemos visto los enormes fallos que tiene la LTBG en esta materia.

8. Un buen procedimiento de solicitud, demanda, quejas y recursos. Este requisito se refiere mayormente al derecho de acceso, aunque en publicidad activa también son importantes los procedimientos de control y demanda. Así como el control de calidad del proceso de implementación.

9. Una formación de los funcionarios afectados, técnica y en valores. En este sentido, la ley exige el desarrollo de un plan de formación en la materia, que, a nuestro juicio, debería completarse con una formación en gobierno abierto y en integridad.

10. Un presupuesto suficiente. Según la Oficina de Auditoría Británica, la media de gasto por departamento en la implantación del sistema de *open data* es de entre 53.000 y 500.000 libras, lo cual indica que la implantación de la LTBG exigirá una inversión importante, no solo en tecnología, sino también en tiempo de trabajo de funcionarios relevantes.

11. Un órgano político impulsor con relevancia y peso político. En este caso, la LTBG pone, para la AGE, al Ministerio de Presidencia a la cabeza; es una buena idea, dado el peso extraordinario de la Vicepresidencia en la labor del Gobierno y su coordinación.

12. Un órgano de gestión del sistema con medios suficientes, independencia, transparencia, que rinde cuentas y que asegura la integridad de sus miembros. Habrá que ver cómo se estructura finalmente el Consejo de Transparencia, pero, por ahora, la independencia del órgano no parece asegurada plenamente.

Por otra parte, los resultados de la investigación internacional sobre datos abiertos son reveladores de algunos de los problemas que se tendrán para conseguir los objetivos antes citados si no se desarrolla una estrategia más holística. Para empezar, Bauhr y Grimes (2013) han encontrado que la transparencia solo relegitima al gobierno y reduce la corrupción si, al tiempo, se mejora la rendición de cuentas; esto está en línea con el célebre modelo de Klitgaard (1988), que postula que la mejora del control reduce la corrupción. Si se incrementa la transparencia y se permite la reutilización, probablemente la sociedad civil encontrará ineficiencias y actos no muy honestos; si, ante ello, la Administración no da la explicación adecuada y asume las responsabilidades correspondientes, entonces no se avanzará mucho en la legitimación del Gobierno, sino todo lo contrario.

A su vez, Heald (2012) ha resaltado que no todos los datos que se publicitan son iguales en la lucha contra la corrupción; de ahí que sea importante separar los datos relevantes a tal fin de los que no lo son. Finalmente, Worthy (2013), basándose en la experiencia del Reino Unido en la implementación del gobierno abierto, defiende que el impacto de los datos abiertos depende de la existencia de una sociedad civil fuerte y del uso sostenido que hace esta de las posibilidades que le otorga la reutilización y la publicidad. También, depende de la existencia de una auténtica separación de poderes y de los controles y chequeos mutuos.

En relación con la búsqueda de eficacia y eficiencia a través de la transparencia, es importante considerar que hoy en día la gestión pública es muy compleja y está vinculada a la acción de múltiples actores públicos y privados, por lo que pensar en un control jerárquico de nivel departamental (por silos aislados) es claramente insuficiente. Un buen control de resultados y del gasto no significa necesariamente «enumerar en detalle y cuantificar todos los objetivos, indicadores y actividades a realizar para ejercer un estricto seguimiento y control del cumplimiento de objetivos» (Zapico, 2013, p. 337). Esta estrategia está dando lugar a comportamientos disfuncionales (maquillaje de información, retención hasta el momento en que el órgano de control ya no tenga tiempo para hacer un control eficaz, desborde de información hacia los órganos centrales, etc.). Por ello, siguiendo de nuevo a Zapico (2013), es tiempo para conectar la gestión por resultados con las políticas de gobierno abierto y buscar a través de la transparencia que los organismos públicos controlen resultados de forma coordinada e interorganizacional, que se busque la participación ciudadana y su colaboración en el control de los objetivos y del gasto público, que se evalúen los resultados e impactos con participación de los afectados, que se transparenten mejor los marcos conceptuales y metodológicos de las políticas y programas de gasto, y que se gestione el control de forma orientada al aprendizaje.

Con todas estas enseñanzas, esperemos poder afrontar la implantación de la LTBG con una estrategia suficientemente sofisticada como para evitar bloqueos, incumplimientos y fracasos superables con una buena hoja de ruta.

Bibliografía

- Akerlof, G. A. (1970), «The market for lemons: Quality uncertainty and the market mechanism», *Quarterly Journal of Economics*, 84, n.º 3 (agosto), pp. 488-500.
- Alcalde, J. C. (2012), «Transparencia y acceso a la información económico-financiera del sector público», *Revista Española de Control Externo*, vol. XIV, n.º 42, pp. 17-40.
- Aznar, M. (2013), «El Tribunal de Cuentas», en Palomar, A.; Garcés, M. (dirs.), *La gestión de los fondos públicos: Control y responsabilidades*, Pamplona, Thomson Reuters - Aranzadi, pp. 791-890.
- Barrero, C.; Guichot, E.; Horgué, C. (2014), «Publicidad activa», en Guichot, E. (coord.), *Transparencia, acceso a la información y buen gobierno. Estudio de la Ley 19/2013, de 9 de diciembre*, Madrid, Tecnos, pp. 143-198.
- Barrio, E.; Martín Cavanna, J.; Martisi, B. C. (2012), *Transparencia, el mejor slogan*. Madrid, Fundación Compromiso Empresarial.
- Bauhr, M.; Grimes, M. (2013), «Indignation or resignation: The implications of transparency for societal accountability», *Governance*, DOI 10.1111/gove. 12033.
- Bellver, A.; Kaufmann, D. (2004), «Transparenting Transparency: Initial Empirics and Policy Applications», Mimeo, The World Bank Institute.
- Bourgon, J. (2007), «Gobierno receptivo, responsable y respetado. Hacia una “nueva” teoría de la Administración Pública», *Revista Internacional de Ciencias Administrativas*, vol. 73, n.º 1 (marzo), pp. 5-26.
- Castells, M. (2010), *Comunicación y poder*, Madrid, Alianza Editorial.
- Coursey, D.; Norris, D. F. (2008), «Models of e-Government: Are they correct? An empirical assessment», *Public Administration Review*, 68 (mayo-junio), pp. 524-536.

- Coroján, A.; Campos, E. (2011), *Gobierno abierto: Alcance e implicaciones*, Madrid, Fundación Ideas (Documentos de Trabajo 3/2011).
- Criado, J. I. (2009), *Entre sueños utópicos y visiones pesimistas. Internet y las TIC en la modernización de las administraciones públicas*, Madrid, Instituto Nacional de Administración Pública.
- Cunill, N. (2006), «La transparencia en la gestión pública ¿Cómo construirle viabilidad?», en Mezones, F. (ed.): *Transparencia en la gestión pública. Ideas y experiencias para su viabilidad*, Guatemala, Magna Terra editores.
- Della Porta, D. (2000), «Social capital, beliefs in government and political corruption», en Pharr, S.; Putnam, R., *Disaffected democracies*, Princeton, Princeton University Press.
- Della Porta, D.; Vanucci, A. (1997), «The “perverse effects” of political corruption», en Heywood, P. *Political corruption*, Oxford, Blackwell Pub.
- Díez Nicolás, J. (2013), «Actitudes hacia la corrupción», en Fernández Steinko, A., *Delincuencia, finanzas y globalización*, Madrid, CIS.
- Eurobarómetro (2014), *Special Eurobarometer 374, Businesses' attitudes towards corruption in the EU*, Bruselas, Unión Europea.
- FIASEP (2013), *Principios de contratación administrativa y su aplicación práctica en las áreas de riesgo*, Madrid, Comisión Técnica de Auditoría Pública, Fundación Fiasep (Serie Documentos, n.º 5).
- Fondo Monetario Internacional (2005), *Spain: Report on the Observance of Standard and Codes (ROSC) Fiscal Transparency Module*, 26 de enero de 2005. <http://www.imf.org/external/NP/rosc/rosc.aspx> [último acceso: 1 de marzo de 2012].
- Garcés, M. (2013), «El control económico financiero en el ámbito de la Administración del Estado», en Palomar, A.; Garcés, M. (dirs.), *La gestión de los fondos públicos: Control y responsabilidades*, Pamplona, Thomson Reuters - Aranzadi, 475-538.

- Group of States Against Corruption (GRECO) Greco Eval IV Rep (2013) 5E, «Corruption prevention in respect of members of parliament, judges and prosecutors», Estrasburgo, Consejo de Europa.
- Guichot, E. (2014), «Límites a la transparencia y el acceso a la información», en Guichot, E. (coord.), *Transparencia, acceso a la información y buen gobierno. Estudio de la Ley 19/2013, de 9 de diciembre*, Madrid, Tecnos, pp. 97-142.
- Heald, D. (2012), « Why is transparency about public expenditure so elusive?», *International Review of Administrative Sciences*, 78.1, pp. 30-49.
- Inglehart, R.; Wenzel, C. (2005), *Modernization, cultural change and democracy: The Human Development Sequence*, Cambridge, Cambridge University Press.
- Islam, R. (2003) «Do More Transparent Governments Govern Better?», *Policy Research Working Paper*, 3077 (junio), World Bank Institute Poverty Reduction and Economic Management Division.
- Jiménez, J. F. (2013), «Crisis económica, confianza institucional y liderazgos políticos en España», *Barataria*, n.º 15, pp. 125-141.
- Jiménez, F.; Villoria, M. (2012), «Political finance, urban development and political corruption in Spain», en Mendilow, J. (ed.), *Public funding of political competition and the future of democracy*, Lexington Books.
- Kingdon, J. (2003), *Agendas, alternatives, and public policies*, Nueva York, Longman (2.ª ed.).
- Klitgaard, R. (1988), *Controlling corruption*, Berkeley: University of California Press.
- Mahoney, J.; Thelen, K. (2009), «A Theory of gradual institutional change», en Mahoney, J.; Thelen, K. (eds.), *Explaining institutional change: ambiguity, agency, and power*, Cambridge, Cambridge University Press.
- Majone, G. (2001), «Ideas, interests, and institutional change: The European Commission debates the Delegation Problem», *Les Cahiers Européens de Sciences Po*, n.º 04.

- National Audit Office (2012), *Implementing transparency (Report by the Comptroller and Auditor General. HC 1833 Session 2010-2012. 18 April 2012)*, Londres, The Stationery Office.
- North, D. (1994), *Estructura y cambio en la historia económica*, Madrid, Alianza Universidad.
- North, D. (2001), *Instituciones, cambio institucional y desempeño económico*, México, Fondo de Cultura Económica.
- Open Knowledge Foundation (2014), *Open Data Index*. <https://index.okfn.org/country> [último acceso: 10 de marzo de 2014].
- Palomar, A.; Garcés, M. (dirs.) (2013), *La gestión de los fondos públicos: Control y responsabilidades*, Pamplona, Thomson Reuters - Aranzadi.
- Pierson, P. (2000), «Increasing returns, path dependence, and the study of politics», *American Political Science Review*, 94, pp. 251-268.
- Pierson, P. (2004), *Politics in time. History, institutions, and social analysis*, Princeton, Princeton University Press.
- Powell, W. W. (1991), «Expanding the scope of institutional analysis», en DiMaggio, P. J.; Powell, W.W. (eds.), *The new institutionalism in organizational analysis*, Chicago, University of Chicago Press.
- Putnam, R. D. (1993), *Making Democracy Work: Civil Traditions in Modern Italy*, Princeton, Princeton University Press.
- Rothstein, B.; Stolle, D. (2003), «Social capital, impartiality, and the Welfare State: An institutional approach», en Hooghe, M.; Stolle, D. (eds.), *Generating Social Capital: The Role of Voluntary Associations, Institutions and Government Policy*, Nueva York, Palgrave - Macmillan pp. 191-210.
- Rothstein, B.; Eek, D. (2009), «Political corruption and social trust: An experimental approach», *Rationality and Society*, 21, p. 81.
- Sabatier, P. (1998), «The Advocacy Coalition Framework: Revisions and relevance for Europe », *Journal of European Public Policy*, 5 (marzo), pp. 98-130.

- Sabatier, P., Jenkins-Smith, H. (eds.) (1993), *Policy change and learning: An advocacy coalition approach*, Boulder, Westview Press.
- Schmidt, V. A. (2008), «Discursive Institutionalism: The explanatory power of ideas and discourse», *Annual Review of Political Science*, vol. 11, pp. 303-326.
- Schmidt, V. A. (2010), «Taking ideas and discourse seriously: explaining change through discursive institutionalism as the fourth 'new institutionalism' », *European Political Science Review*, 2 (1), pp. 1-25.
- Sesma Sánchez, B. (2012), «Comentarios al informe de Fiscalización del Tribunal de Cuentas sobre el cumplimiento del principio de transparencia establecido en la legislación sobre estabilidad presupuestaria en relación con los Presupuestos generales del estado para los ejercicios 2007 y 2008», *Revista Española de Control Externo*, vol. XIV, n.º 42, pp. 69-104.
- Stiglitz, J. (2000), «The contribution of the economics of information to the twentieth century economics», *The Quarterly Journal of Economics*, vol. 115, n.º 4, pp. 1441-1478.
- Stiglitz, J. (2002), «Transparency in Government», *The right to tell*, Washington DC, World Bank.
- Thelen, K. (1999), «Historical institutionalism in comparative politics», *The Annual Review of Political Science*, 2, pp. 369-404.
- Thelen, K. (2006), «How institutions evolve: Insights from comparative historical analysis», en Mahoney, J.; Rueschemeyer, D. (eds.), *Comparative historical analysis in the social sciences*, Cambridge, Cambridge University Press.
- Torcal, M.; Magalhaes, P. C. (2010), «Cultura política en el sur de Europa: un estudio comparado en busca de su excepcionalismo», en Torcal, M. (ed.), *La ciudadanía europea en el siglo XXI*, Madrid, CIS.
- Torres, L.; Pina, V.; Acerete, B. (2005), «E-government Developments on Delivering Public Services among EU Cities», *Government Information Quarterly*, 22 (2), p. 217-238.

- Vickery, G. (2011), «Review of recent studies on PSI Re-use and Related Market Developments», Bruselas, Comisión Europea.
- Villoria, M.; Van Ryzin, G.; Lavena, C. (2013), «Social consequences of government corruption: A study of institutional disaffection in Spain», *Public Administration Review (PAR)*, vol. 73, n.º 1 (enero-febrero), pp. 85-94.
- Villoria, M. (2013), «El gobierno abierto como subsistema de políticas: una evaluación desde el institucionalismo discursivo», en Hoffman, A.; Ramírez-Alijas, A.; Bojorquez, J. A. *La promesa del Gobierno abierto*. CopyRight ©. libro.gob.abierto@gmail.com, <http://www.lapromesadelgobiernoabierto.info/>
- Worthy, B. (2013), *David Cameron's Transparency Revolution?*, 29 de noviembre de 2013. <http://ssrn.com/abstract=2361428>, o bien <http://dx.doi.org/10.2139/ssrn.2361428>.
- Wroe, A.; Allen, N.; Birch, S. (2013), «The role of political trust in conditioning perceptions of corruption», *European Political Science Review*, 5, pp. 175-195.
- Zapico, E. (2013), «El control por resultados en la gestión pública desde la perspectiva ciudadana», en Palomar, A.; Garcés, M. (dirs.), *La gestión de los fondos públicos: Control y responsabilidades*, Pamplona, Thomson Reuters - Aranzadi.