



UNIVERSITAT
POLITÈCNICA
DE VALÈNCIA



FACULTAD DE ADMINISTRACIÓN Y
DIRECCIÓN DE EMPRESAS. UPV

UNIVERSIDAD POLITÉCNICA DE VALENCIA

FACULTAD DE ADMINISTRACIÓN Y
DIRECCIÓN DE EMPRESAS

ALCANCE DE LOS PRINCIPIOS DE TRANSPARENCIA, IGUALDAD Y NO DISCRIMINACIÓN EN LA GESTIÓN DE ASUNTOS PÚBLICOS SEGÚN LA LEY 19/2013: SU RÉGIMEN SANCIONADOR

GRADO EN GESTIÓN Y ADMINISTRACIÓN PÚBLICA

Presentado por: Paula Ordiñana Torró

Tutor del TFG: Pablo Amat Llombart

Valencia, septiembre de 2019

ÍNDICE

1. INTRODUCCIÓN	3
1.1 Resumen y objeto	3
1.2 Objetivos	3
1.3 Relación con asignaturas de GAP	4
1.4 Metodología	4
2. PRINCIPIO DE TRANSPARENCIA	5
2.1. Concepto	5
2.1.1. Concepto legal	5
2.1.2. Concepto doctrinal.....	5
2.2. Contenido	14
2.2.1. Introducción.....	14
2.2.2. Ámbito subjetivo de aplicación	15
2.2.3. Publicidad activa	17
2.2.4. Derecho de acceso a la información pública	29
2.2.5. Consejo de transparencia y buen gobierno	33
2.3. Infracciones y sanciones por incumplimiento	35
2.3.1. Infracciones previstas en la Ley de transparencia, acceso a la información y buen gobierno.....	35
2.3.2. Sanciones.....	39
3. PRINCIPIO DE IGUALDAD Y DE NO DISCRIMINACIÓN	42
3.1. Concepto	42
3.1.1. Concepto legal	42
3.1.2. Concepto doctrinal.....	43
3.2. Contenido	45
3.2.1 Introducción.....	45
3.2.2 Discriminación por razón de raza o etnia	46
3.2.3 Discriminación por razón de sexo	49
3.3 Sanciones e Infracciones por incumplimiento	60
4. IMPLEMENTACIÓN PRÁCTICA DE LOS PRINCIPIOS ANALIZADOS	62
4.1 Implementación del principio de transparencia a nivel estatal: el caso del portal de transparencia de la Administración General del Estado (AGE).	62
4.2 Casos de vulneración del principio igualdad y de no discriminación	72
5. CONCLUSIONES Y PROPUESTAS	76
BIBLIOGRAFÍA	79

1. INTRODUCCIÓN

1.1 Resumen y objeto

Dos de los problemas actuales que predominan en nuestra sociedad son la desconfianza de la ciudadanía en las gestiones públicas, a causa de la crisis económica que ha sufrido nuestro país y de los numerosos casos de corrupción originados por la clase política, así como la notoria discriminación y desigualdad entre hombres y mujeres en el Ámbito de la Administración Pública. Por lo que vamos a analizar los dos principios que regulan estas contrariedades.

En el primer caso, con el principio de transparencia queremos conocer toda la información pública que es accesible para los ciudadanos, pues muchos de ellos no conocen su accesibilidad.

La Ley de Transparencia establece las obligaciones de información que afectan a las entidades públicas para garantizar la transparencia en su actividad, y también regula el acceso de los ciudadanos a ella. Además para que las Administraciones Públicas cumplan con su labor y con los requisitos establecidos por la Ley de transparencia, deberán utilizar una herramienta para poder facilitar a los ciudadanos la información que deseen: esta herramienta se conoce como el Portal de Transparencia. Así que en este trabajo conoceremos la información que debe estar subida a los Portales de Transparencia y en el ámbito práctico conoceremos el funcionamiento del Portal de Transparencia de la Administración General del Estado.

Por otro lado, el segundo principio a analizar será el de igualdad y no discriminación. Como bien sabemos, la inferioridad de la mujer es uno de los prejuicios más antiguos, y actualmente impone su influencia en el mundo laboral. Por tanto a partir de estudios y datos estadísticos vamos a analizar cómo concurren la mujer y el hombre en el mundo laboral. Además conoceremos dos casos reales donde se producen vulneraciones del principio de igualdad.

1.2 Objetivos

Los objetivos del siguiente trabajo los podemos concretar en:

- Análisis desde el punto de vista teórico y legal del principio de transparencia, acceso a la información pública y buen gobierno.
- Análisis desde el punto de vista teórico y legal del principio de igualdad y no discriminación.
- Descripción del Portal de Transparencia de la Administración General del Estado para conocer su funcionamiento práctico.
- Estudio de dos sentencias en las que se vulnera el derecho a no ser discriminada por razón de sexo.
- Propuestas de mejora en la aplicación de los principios analizados, sobre todo en el ámbito de la transparencia y la participación pública.

1.3 Relación con asignaturas de GAP

Para la elaboración del presente trabajo hemos empleado una serie de conocimientos que hemos desarrollado a lo largo del Grado en Gestión y Administración Pública. Las principales asignaturas con las que guarda relación el presente trabajo son:

- **Gestión Jurídico-administrativa:** Donde hemos trabajado la Ley 39/2015, de 1 de octubre, del procedimiento administrativo común de las administraciones públicas, y la Ley 40/2015, de 1 de octubre, de régimen jurídico del sector público. Dichas Leyes aparecen en varias ocasiones en este trabajo.
- **Poderes, Órganos e Instituciones Constitucionales:** En esta hemos estudiamos la Constitución. En este trabajo hemos tratado varios artículos de la Constitución Española y su alcance.
- **Derecho Constitucional:** Se desarrollan los derechos y libertades fundamentales de la Constitución de 1978. Es de gran ayuda para el estudio de la igualdad y no discriminación como derecho fundamental.
- **Regímenes de Empleo Público:** Esta asignatura se centra en el estudio del estatuto del empleado público, más concretamente en el acceso, derechos, obligaciones y condiciones del personal funcionario del sector público, fundamental para el análisis de ambos principios.
- **Políticas Públicas y Técnicas de Participación Ciudadana:** En la misma hemos estudiado los principios de gobernanza y buen gobierno de la transparencia. Hemos estudiado la normativa que establece el derecho que poseen los ciudadanos y la obligación de las AAPP para impulsar procedimientos para la participación de los ciudadanos en la elaboración y ejecución de políticas públicas. Todo ello tiene relevancia porque se trata con profundidad en el análisis del principio de transparencia.

1.4 Metodología

Para la persecución de los objetivos empleados en el presente trabajo, así como para llevar a cabo el mismo, se aplica la metodología propia de las ciencias sociales, y además la de la ciencia jurídica y legal.

En dicho método encontramos una serie de fases:

1. La recopilación de toda la normativa actualizada que vamos a necesitar para la realización del trabajo. En este caso se ha empleado la legislación a nivel Estatal.
2. Estudio de la normativa recopilada para empezar a extraer conclusiones sobre la aplicación de la legislación en las diversas materias que vamos a tratar.

3. Análisis de recursos bibliográficos. Consultar la documentación en vigor (libros, revistas, portales de internet, sentencias, etc), con el objetivo de extraer todo tipo de información que nos ayude a desarrollar nuestro trabajo.
4. Detección de problemas que han aparecido como el objetivo de corregir esos errores y solucionarlos.
5. Como última fase encontramos la propuesta de mejora, con el objetivo de mejorar y corregir la regulación vigente o la creación de una nueva.

2. PRINCIPIO DE TRANSPARENCIA

2.1. Concepto

2.1.1. Concepto legal

La Ley 19/2013, de 9 de diciembre, de transparencia, acceso a la información pública y buen gobierno (LTBG), tiene por objeto ampliar y reforzar la transparencia de la actividad pública, regular y garantizar el derecho de acceso a la información relativa a aquella actividad y establecer las obligaciones de buen gobierno que deben cumplir los responsables públicos así como las consecuencias derivadas de su incumplimiento. Así se dispone en su artículo 1.

En cuanto al principio de transparencia, la LTBG pretende facilitar al ciudadano un mayor conocimiento acerca de cómo se gestionan los fondos públicos, las subvenciones, etc; de manera que puedan elegir a sus representantes políticos con base a mayor información. Se considera una legislación que contribuye al buen funcionamiento del sistema y por tanto evita la corrupción y abusos de poder por parte de los políticos. De esta manera se propicia un mayor control del funcionamiento del Sector Público.

Podemos encontrar otras Leyes antecedentes de la LTBG, que inciden en la publicidad de determinados aspectos y en el acceso del ciudadano a la información de la Administración Pública.

La Ley 27/2006, de 18 de julio, por la que se regulan los derechos de acceso a la información, de participación pública y de acceso a la justicia en materia de medio ambiente.

La Ley 11/2007, sustituida ya por la Ley 39/2015, de 1 de octubre, del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas. Se establecía el acceso a la información pública, archivos y registros como un derecho de las personas en sus relaciones con las Administraciones Públicas.

2.1.2. Concepto doctrinal

Además de analizar la transparencia desde el punto de vista legal, profundizaremos en su concepto estudiando opiniones y argumentos de algunos autores.

Hoy en día, debido a los problemas económicos de los últimos años, se ha generalizado entre la ciudadanía una sensación de desconfianza hacia las instituciones públicas y, en base a la necesidad de estas de lograr una mayor cercanía hacia el ciudadano, la transparencia ha conseguido situarse, poco a poco, en el punto de mira como posible solución. Fue el anterior presidente de EEUU, Barack Obama, quien dio un impulso al concepto de la transparencia mediante un Memorandum que emitió en su primer día como presidente. En este, señaló los principios básicos a tener en cuenta para ser una administración transparente y dejó un claro mensaje al respecto: “En caso de duda, prevalecerá la apertura”.

Pero, ¿en qué consiste la transparencia?

El primordial propósito del principio de transparencia aplicado a la administración pública, consiste en la publicación constante de la información que está en manos de la administración, para que los ciudadanos puedan estar informados del funcionamiento y el seguimiento de las actividades de las diferentes instituciones que constituyen la administración, siempre y cuando no viole la intimidad de ninguna persona y se respeten los datos personales, como bien podemos observar en el art.15 de la LTBG.

La información publicada deberá ser completa y clara para los ciudadanos que la soliciten, y si cabe la opción, será publicada en formato reutilizable, como está establecido en el art.11 c) LTBG¹.

De esta forma se conseguirá garantizar el derecho de acceso a la información de los ciudadanos, para proporcionar un entorno de confianza con la administración pública, porque solo así podrán entender los ciudadanos el verdadero funcionamiento interno de la administración, saber cuáles son los fondos públicos disponibles, en qué se emplean estos fondos, o las razones que llevan a los trabajadores de la administración a tomar dichas decisiones, entre otras muchas cosas. Con el conocimiento de esta información, los ciudadanos tendrán un mayor control y tendrán mayor facilidad para crear su propia opinión, de forma objetiva, sobre las funciones públicas, constituyendo un entorno más democrático. Además el acceso a una mayor información, produce un aumento de confianza y cercanía hacia el ciudadano, dándole la oportunidad de participar en la toma de decisiones sobre asuntos públicos. Solo cuando la ciudadanía pueda disponer de todas estas ventajas, se podrá hablar de un ambiente de colaboración eficaz entre administración y sociedad.

Entre la doctrina, BLANES CLIMENT² también destaca que en la actualidad existe una importante preocupación por la falta de confianza en las instituciones democráticas y por el aumento de casos de corrupción. Y como remedio para calmar esta situación habla de la transparencia, considerada como

¹ Reutilización: se fomentará que la información sea publicada en formatos que permita 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.

² BLANES CLIMENT, M.A (2014).*La transparencia informativa de las administraciones públicas*, pág. 17.

una forma de ser de la Administración, de un criterio de actuación del aparato público. La solución que aporta es realizar una lucha diaria contra el secretismo y la opacidad que provocan una gran inquietud en nuestra sociedad.

Analizando la evolución de la transparencia en España, podemos evidenciar que hace unos años la administración pública actuaba negativamente cuando recibía solicitudes de información pública por parte de los ciudadanos, ya que la única respuesta que recibía el ciudadano era el silencio. De esta manera se demostraba la falta de transparencia en la administración. Hasta que entró en vigor la LTBG, la única regulación existente en España sobre el acceso a la información, era el artículo 37 de la Ley 30/1992, de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común (LRJPAC), donde se regulaba el derecho de acceso a la información pública, indicando lo siguiente: “Los ciudadanos tienen derecho a acceder a los registros y a los documentos que, formando parte de un expediente, obren en los archivos administrativos, cualquiera que sea la forma de expresión, gráfica, sonora o en imagen o el tipo de soporte material en que figuren, siempre que tales expedientes correspondan a procedimientos terminados en la fecha de la solicitud”. Dicha regulación fue subestimada y considerada como ineficiente. Por tanto no cabía duda de que en España se necesitaba una mejora de la relación entre el Estado y la ciudadanía.

Según el escritor e historiador GUICHOT REINA³, se produjo en nuestro país la conocida “tormenta perfecta de los ciudadanos”, que consiste en la combinación de, por una parte las constantes demandas de transparencia por parte de los ciudadanos, y por otra parte la necesidad de mejorar la confianza que la ciudadanía había perdido en la Administración Pública debido a la intensa crisis económica que sufrió el país y los numerosos casos de corrupción. Como ya hemos comentado, se produjo una falta de confianza y seguridad por parte de los ciudadanos, cuestionada a partir de uno de los estudios del Centro de Investigaciones Sociológicas. El estudio se realizó en el periodo del 2005 al 2013, es decir, antes de la entrada en vigor de la Ley de transparencia.

³ GUICHOT REINA, E. (2017) *Las relaciones entre publicidad y privacidad en la normativa sobre transparencia y acceso a la información*, pág. 34.

Desarrollo de los problemas en España antes de la Ley de transparencia

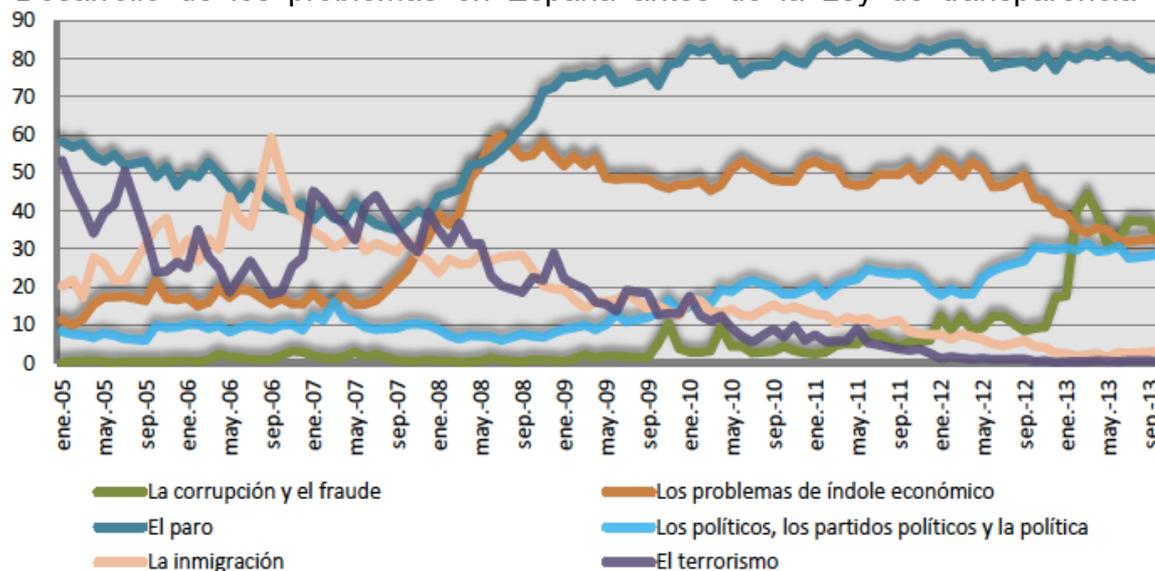


Gráfico 1. Fuente: A partir de los datos del CIS

En el primer tramo, en el año 2005, ya podemos ver el aumento del paro que se mantiene a lo largo de los años. Otros dos factores, como son la inmigración y el terrorismo fueron símbolo de inquietud en el periodo de los años 2005 al 2007, ocupando los puestos segundo y tercero, pero a partir del año 2008 dejaron de generar inquietud en nuestra sociedad. En el año 2007, a raíz de la importante crisis económica que sufrió nuestro país, hubo una fuerte inquietud por los problemas económicos, situándose estos en los tres primeros puestos hasta la actualidad. Finalmente, la corrupción y el fraude, los políticos, los partidos políticos y la política, han tenido una evolución interesante, ya que carecían de importancia los primeros años pero a partir del 2009 se produjo una notoria subida de su interés, pasando a quedar en los primeros puestos del ranking, todo esto a consecuencia de la pérdida de seguridad y confianza de los ciudadanos por causa de la crisis económica.

De esta manera podemos contemplar que la transparencia se colocó en la agenda política por motivo de los impulsos de la sociedad en tiempos de una gran crisis de confianza política, institucional y económica. De este modo se logró que la transparencia tuviera mayor importancia y prioridad absoluta en la agenda pública para conseguir evadirse de la importante crisis de confianza que se generalizó en las administraciones.

Desde otro punto de vista, en opinión de CERRILLO MARTINEZ⁴ la transparencia es un principio de buena gobernanza y de buena administración. Como hemos visto estos últimos años, la transparencia ha provocado unos cambios en las administraciones públicas y en su vínculo con los ciudadanos. La transparencia consiste en la fácil accesibilidad a la información pública para los ciudadanos mediante diferentes medios y para alcanzar fines diversos. Con la transparencia pública, los ciudadanos están al corriente de lo que sucede en el seno de las administraciones públicas. Además mediante la transparencia se

⁴ CERRILLO MARTINEZ, A. (2017) "Las leyes de transparencia y la innovación en las administraciones públicas" en *Revista Internacional: Transparencia e Integridad*, p.1.

mejora el proceso de la toma de decisiones de las AAPP, facilita la participación activa de la ciudadanía en decisiones públicas y fomenta la integridad pública y la prevención de la corrupción.

La transparencia no debe tratar únicamente de responder a las preguntas formuladas por los ciudadanos interesados en una cuestión específica, sino que los poderes públicos deben informar sobre los resultados de sus gestiones para que los ciudadanos adquieran conocimientos al respecto y puedan exigir cuentas. Por ejemplo, no hay problemas en publicar la información que el ciudadano necesita para pagar impuestos o cumplir sus obligaciones, pero más complejo es encontrar los datos económicos que permitan a los ciudadanos comprobar el destino de los ingresos obtenidos con los impuestos, para evitar el conocimiento por parte de la opinión pública, y con ello las críticas a posibles casos de corrupción.

Una de las principales notas del concepto de transparencia es su carácter democrático. "La transparencia es el oxígeno de la democracia", afirma el presidente del CGPJ. La transparencia debe "impregnar la actividad de todas las instituciones públicas, sin excepción, porque es fuente directa de legitimidad y de confianza de los ciudadanos, en un momento en el que si algo se tambalea, es esa confianza ciudadana en los poderes públicos"⁵. También se ha señalado que la información transparente a los ciudadanos es un requerimiento de la ciudadanía que los poderes democráticos ya no pueden ni deben evitar.

También nos indica BARCIELA ADÁN que para conservar un gobierno abierto, constituido de buena gobernanza y corresponsabilidad civil en las políticas públicas, la transparencia es un elemento imprescindible. Así mismo coincide CERRILLO MARTINEZ y señala que para él, la transparencia es el derecho de la sociedad civil a estar informada de toda actividad de las administraciones públicas, y del proceso de toma de decisiones de los agentes políticos y representativos. Siendo la información el mayor recurso que gestiona la transparencia, ya que si este recurso no es de calidad, la transparencia no existe o es de baja calidad. "La transparencia junto con la participación de la sociedad civil, son las claves de las políticas públicas"⁶

Encontramos el llamado "derecho a la transparencia" que forma parte de los derechos del hombre, y engloba los siguientes derechos:

- a) El derecho a saber: los ciudadanos tienen derecho a saber qué ocurre en el interior de los poderes públicos que están a su servicio.
- b) El derecho a controlar: si se conoce la actuación de los poderes públicos es posible controlar la legalidad y la oportunidad de las decisiones que se adoptan, pudiendo saber además cómo se utilizan los fondos públicos y cuál es su destino.

⁵ MARRACO RAMÓN, M. (2017). "La transparencia es el oxígeno de la democracia." En ELMUNDO. <<https://www.elmundo.es/espana/2017/11/29/5a1ef9b946163faa668b4595.html>>[Consulta: 7 de Marzo del 2019]

⁶ BAERCIELA ADÁN, B. (2019) "la transparencia: el gobierno abierto como generador de conocimiento" en *Revista Internacional: Transparencia e Integridad*. Número 9.

c) El derecho de los ciudadanos a ser actores y no solo espectadores de la vida política.

Podemos interpretar la transparencia de distintas maneras, siempre teniendo en cuenta que el objetivo consiste en evitar el abuso de poder que pueden cometer los gobernantes. Con la transparencia no solo se pretende un equilibrio de poderes dentro del Estado, sino conseguir una participación social activa que convierte a cada ciudadano en una fuente potencial de vigilancia y control sobre el sector público. En este sentido, ROMEU GRANADOS, citando a Christopher Hood identifica cuatro formas de entender la transparencia de manera multidimensional⁷ :

- La transparencia como gobierno de reglas. Los gobiernos deben basar su actividad en normas y regulaciones estables y conocidas, es decir, no arbitrarias, en contraposición a confiar el destino de la comunidad política únicamente a las capacidades, destrezas y carácter moral del gobernante. La idea de Estado de Derecho se relaciona directamente con esta interpretación de la transparencia.
- Transparencia como candor y franqueza. Se refiere a la exigencia de que los asuntos gubernamentales y de interés de la sociedad se discutan y manejen a la vista de todos y con verdad.
- Transparencia como libre acceso a la información pública. Instituida por primera vez en la ley sueca de libertad de prensa 1766, que esta incluía el derecho a acceder a los expedientes gubernamentales. Para algunos autores esta es la forma más precisa y práctica de entender la transparencia.
- Transparencia como transparencia social. El uso de la ciencia para iluminar aquellos espacios o asuntos sociales donde ocurren injusticias o desdichas. Se trata de la posibilidad de hacer visibles y debatir abiertamente las situaciones sociales que normalmente pasan desapercibidas o que parece que no se cuestionan debidamente, para problematizarlas y proceder a su atención.

Adicionalmente el autor añade más significados de transparencia, entre los que destaca, la transparencia como participación ciudadana en la toma de decisiones y la transparencia como regímenes claros de rendición de cuentas económicas en lo que se refiere a contar con criterios o estándares contables que permitan conocer cómo gasta el Gobierno sus recursos.

Hablando de transparencia desde un punto de vista general, MOLINA MOLINA indica que la economía tiene que ser transparente, ya que una economía transparente es garantía de un sistema equilibrado para hacer un proyecto de sociedad seguro. Porque “cuando la economía juega a la ocultación, las vías de las trampas ocultas son un atropello a los que confían en las reglas

⁷ ROMEU GRANADOS, J.(2018). *El principio de transparencia en la actividad contractual de la administración pública*. Tesis doctoral. Madrid: Universidad Complutense de Madrid.

del juego”⁸. Además de aplicarse al ámbito económico, la transparencia se extiende a todos los aspectos de la vida, como son la vida política, sus Administraciones Públicas, las organizaciones sociales, las instituciones jurídicas, la enseñanza y la cultura, y sin olvidar las creencias religiosas. Nada debe quedar oculto en esta sociedad donde convivimos. Resulta esencial para que los individuos puedan “decidir” las diversas decisiones que le afectan a su vida.

Los ciudadanos demandan cada día con mayor insistencia el control, la transparencia y la rendición de cuentas. Quieren una gestión eficaz y honrada, porque las normas y los controles no funcionan o no se quiere que funcione.

Está en manos de los ciudadanos que se produzca un cambio en el control del gasto y en las acciones de los políticos para que no nos sigan explotando con sus políticas. Para conseguir mayor transparencia necesitaremos más facilidades, como por ejemplo, que la información de las instituciones esté subida a la Web.

MOLINA MOLINA considera que sin transparencia no hay realmente democracia. Él considera que la transparencia es uno de los valores fundamentales que demanda una sociedad desarrollada y democrática, especialmente en España, país en el que siempre ha existido falta de información por parte de las instituciones públicas y gobernantes. La transparencia constituye un pilar básico que es necesario desarrollar e impulsar desde todos los niveles de la sociedad, y ello como una vía necesaria para impulsar la equidad social y la eficiencia económica.

Y en opinión de TORRES PASCUAL quien considera imprescindible este principio: “El buen gobierno, la transparencia y la rendición de cuentas son principios de actuación pública imprescindibles para el desarrollo de los países y las democracias”⁹. Afirma que el buen gobierno es la organización de la sociedad para que exista igualdad de oportunidades. En los últimos años, la crisis económica y el desequilibrio financiero en nuestro país ha generado desconfianza en la sociedad y a su vez la necesidad de exigir mayor transparencia, mejor acceso a la información y un incremento de reclamaciones y de rendición de cuentas al gobierno.

Será necesario contar con información fiable tanto en el ámbito económico, en la contratación pública, en las financiaciones y verificación de utilización de recursos públicos, para ganar confianza en la ciudadanía y fortalecer la toma de decisiones públicas.

También resulta imprescindible que todos los procesos que tengan relación económica con el Gobierno sean divulgados y se proceda a la rendición de cuentas con precisión y transparencia. Actualmente, con el avance de los medios electrónicos se pueden transmitir algunos actos como reuniones de comisiones y juntas de gobierno para generar fiabilidad y confianza en la

⁸ MOLINA MOLINA , J.(2015) *Por qué la transparencia*. Pamplona: Aranzadi. Pág.87.

⁹ TORRES PASCUAL,E.(2015). *Transparencia como principio*. En el Nuevo Día. <<https://www.elnuevodia.com/opinion/columnas/transparenciacomoprincipio-columna2027902/>> [Consulta: 26 de Febrero del 2019]

sociedad, tanto a la población, como a empresarios e inversionistas hacia la gestión pública y desempeño gubernamental para así conseguir mejoras en el desarrollo económico y social.

Los cambios apuntados deben basarse en una serie de principios que sitúen la transparencia como eje de las acciones que ejecuta el Gobierno, así desarrollar servicios para que los ciudadanos puedan tomar y aclarar sus decisiones, puedan conocer los fundamentos de los servicios públicos y quiénes son los que se encargan de gestionarlos. No bastará con que los funcionarios públicos actúen correctamente desde el punto de vista normativo, sino que el buen gobierno debe aumentar la transparencia y la rendición de cuentas, gestionar los impactos sociales, económicos y fiscales resultantes de su actuación y promover el involucramiento, el diálogo y la participación de la ciudadanía y los actores sociales en las decisiones.

Por tanto, para actuar contra los problemas actuales, intervenir en los riesgos emergentes y mantener el control de los ciudadanos para poder llevar a cabo las estrategias señaladas, será necesario gestionar los asuntos públicos de forma transparente. Ello permitirá mejorar la eficacia y eficiencia en la utilización de los recursos públicos y generar respuestas acertadas para el bien común y desalentar la corrupción.

Como hemos visto la corrupción ha sido una de las principales causas por las que nuestra sociedad exige mayor transparencia. Como indica OTERO PARGA¹⁰, la corrupción, entre otros males, ha ocasionado que la sociedad actual haya conquistado unos derechos y haya ejercitado unas libertades que los configuran como sociedad y a los que ya no están dispuestos a renunciar. De aquí surge el derecho a la transparencia como el derecho de los ciudadanos a saber, a tener la información suficiente para llegar a crear una opinión de la actividad de la administración en cuanto al ejercicio de sus derechos. Se entiende por transparente aquello que permite ver los objetos a través de él. Si aplicamos este adjetivo a las necesidades de la realidad actual, los seres humanos quieren saber, quieren poder formarse una opinión sobre las cosas que suceden y para ello necesitan datos e información que les permitan formar su propia opinión. La democracia es el gobierno del pueblo, ese pueblo debe tener una importante participación en el mismo. Por tanto es imprescindible dar a la persona la importancia que posee como elemento básico de la sociedad.

Finalmente para terminar con el concepto de transparencia, añadimos el punto de vista de BERNADÍ GIL¹¹ indica que el acceso de los ciudadanos a la información pública, se ha conmovido siempre alrededor de la tensión permanente entre publicidad y secreto. La profundización de la democracia siempre refuerza la publicidad, “ya que la transparencia va ligada a la democracia, como la opacidad y el secreto a la tiranía”. El derecho de los ciudadanos al conocimiento, el derecho a saber, se debe concebir como una

¹⁰ OTERO PARGA, M. (2017). “ Transparencia e información pública” en *Revista Española e la Transparencia*. 2017, p. 67

¹¹ BERNADÍ GIL, X. (2014) “Una visió general de la Llei 19/2014, del 29 de desembre, de transparència, accés a la informació pública i bon govern” en *Activitat parlamentària-Núm.28*

exigencia derivada del principio democrático. Cuando hablamos de transparencia, hablamos de democracia. El derecho de los ciudadanos a saber es una exigencia derivada del principio de democracia. Algo obvio como la necesidad de garantizar el conocimiento y el acceso a la información, que tiene por sí la naturaleza pública.

En cualquier caso, la presión social para acceder a la información pública se ha incrementado a medida que se tomaba conciencia de que esta información es vital para controlar los poderes públicos y luchar contra la corrupción, para participar en sus decisiones y mejorar sus actuaciones, como indicó Jeremy Bentham en su creación arquitectónica, denominada Panóptico: “Cuando más te observo, mejor te comportas”. A raíz de esta presión social, también se han ido impulsando leyes de transparencia a nivel autonómico junto a la normativa estatal.

2.2. Contenido

2.2.1. Introducción

En este apartado vamos a analizar el contenido que regula la Ley de transparencia 19/2013 respecto al principio estudiado. Su principal objetivo es el aumento y refuerzo de la transparencia en la actividad pública, reconocer y garantizar el acceso a la información pública y establecer las obligaciones de buen gobierno que tienen que cumplir los responsables públicos, así como las consecuencias que supone el incumplimiento de estas.

Esta Ley se basa en los conceptos de publicidad activa, derecho de acceso a la información y buen gobierno para regular la transparencia. Además incorpora una referencia a los sujetos que deben cumplir con lo regulado en la misma.

Empezaremos analizando la publicidad activa, la cual se diferencia del derecho de acceso en la actitud de los poderes públicos, es decir, la manera en que se comparte la información con la ciudadanía. Por una parte, en la publicidad activa el gobierno sube los datos y la información necesaria a los portales y páginas web, sin que se requiera solicitud previa por parte del interesado. De esta manera la ciudadanía tiene un acceso fácil y eficiente. Por otro lado, en el derecho de acceso el gobierno actúa una vez ha recibido la demanda o solicitud por parte del interesado, como bien dice la palabra se ejerce “el derecho a acceder”.

Tanto la publicidad activa como el derecho de acceso son conceptos que forman parte de las políticas *opendata*¹². Además estos conceptos están relacionados, ya que cuanto menor sea la publicidad activa, habrá mayor necesidad de demanda del derecho de acceso y cuanto mayor sea la publicidad activa, menor será la demanda del derecho de acceso.

¹² Filosofía que consiste en que ciertos datos determinados sean accesibles de forma libre para todo el mundo, sin ninguna restricción y ningún tipo de control.

2.2.2. *Ámbito subjetivo de aplicación*

Las disposiciones que encontramos en la LTBG, las cuales vamos a analizar a continuación, serán aplicadas a los sujetos siguientes:

ADMINISTRACIONES PÚBLICAS	OTROS ENTES PÚBLICOS Y CONSTITUCIONALES	PARTIDOS, SINDICATOS, OO.EE	ENTES PRIVADOS SUBVENCIONADOS
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.	Las corporaciones de Derecho Público, en lo relativo a sus actividades sujetas a Derecho Administrativo.	Los partidos políticos, organizaciones sindicales y organizaciones empresariales.	Las entidades privadas que perciban durante el período de un año ayudas o subvenciones públicas en una cuantía superior a 100.000 euros o cuando al menos el 40 % del total de sus ingresos anuales tengan carácter de ayuda o subvención pública, siempre que alcancen como mínimo la cantidad de 5.000 euros.
Las entidades gestoras y los servicios comunes de la Seguridad Social así como las mutuas de accidentes de trabajo y enfermedades profesionales colaboradoras de la Seguridad Social.	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.		

<p>Los organismos autónomos, las Agencias Estatales, las entidades públicas empresariales y las entidades de Derecho Público que, con independencia funcional o con una especial autonomía reconocida por la Ley, tengan atribuidas funciones de regulación o supervisión de carácter externo sobre un determinado sector o actividad.</p>	<p>Las sociedades mercantiles en cuyo capital social la participación, directa o indirecta, de las entidades previstas en este artículo sea superior al 50 por 100.</p>		
<p>Las entidades de Derecho Público con personalidad jurídica propia, vinculadas a cualquiera de las Administraciones Públicas o dependientes de ellas, incluidas las Universidades públicas.</p>	<p>Las fundaciones del sector público previstas en la legislación en materia de fundaciones.</p>		
	<p>Las asociaciones constituidas por las Administraciones, organismos y entidades previstos en este artículo. Incluyendo los órganos de cooperación previstos en el art.5 de la Ley 30/92.</p>		

2.2.3. Publicidad activa

Analizaremos las obligaciones que establece la LTBG respecto a la publicidad activa. Empezando por las obligaciones de información con carácter institucional, organizativo y de planificación; continuaremos con la información de relevancia jurídica, y finalizaremos con el análisis de la información económica, presupuestaria y estadística.

a) Información institucional, organizativa y de planificación

Como indica el art. 6.1 de la Ley, serán publicadas las 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. Esta información deberá ser publicada en las páginas web y sedes electrónicas de las correspondientes Administraciones. En general, la información servirá de apoyo a los ciudadanos a la hora de comprender sus derechos y obligaciones en cada organismo público y así también tendrán conocimiento de a quién dirigirse en caso de querer informarse/comunicarse. Para VILLORIA MENDIETA existe una pequeña duda: “qué se entiende por órgano y hasta dónde debe llegar la obligación de identificar a los responsables del mismo”¹³. La Ley 6/1997, de 14 de abril, de Organización y Funcionamiento de la Administración General del Estado (LOFAGE) establece en su artículo 5.2 que los órganos administrativos serán: las unidades administrativas a las que se les atribuyan funciones que tengan efectos jurídicos frente a terceros, o cuya actuación tenga carácter preceptivo. En todo caso, la ley tendría que haber publicado la Relación de Puestos de Trabajo asociándola a los organigramas, la Oferta Pública de Empleo de la Administración, y la información sobre el desenvolvimiento de los procesos de selección de personal.

También deben ser publicados, como establece el art. 6.2 de la LTBG, 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 ahora solo se exige a las Administraciones públicas. Encontramos ausencia de igualdad política, siendo esta uno de los problemas primordiales de la actualidad, ya que existen grupos de interés más poderosos que tienen más privilegios en algunos aspectos, como por ejemplo en la toma de decisiones. Se crea un sistema político donde acaban beneficiándose unos grupos de interés en concreto y el resto de la ciudadanía resulta perjudicada negativamente. Por tanto, sería de gran ayuda para mejorar la democracia de nuestro país, la publicación de la agenda de los personajes públicos de mayor importancia en cuanto a obligaciones de transparencia.

¹³ VILLORIA MENDIETA, M. (2014). *La Ley de Transparencia, acceso a la información pública y buen gobierno*. Madrid: Centro de Estudios Políticos y Constitucionales, pag.4

b) Información de relevancia jurídica

También cabe considerar la información de relevancia jurídica. Cuando en la elaboración de normativas se dé importancia a los ciudadanos mediante participación y colaboración, podremos observar una mejora de calidad en la democracia. Ya que elaborar una norma sin consideración a la opinión ciudadana, puede llegar a suponer un procedimiento contraproducente. La norma tiene fijada una serie de conceptos a la hora de ser publicada.

Empezaremos analizando la obligación de publicar 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 conlleven efectos jurídicos. Tal y como está previsto en el art. 7.a) de la LTBG.

La responsabilidad de publicación ya venía regulada en la LRJPAC, (como hemos visto en el punto: concepto de transparencia), donde se indicaba expresamente: “Los ciudadanos tienen derecho a acceder a la información pública, archivos y registros en los términos y con las condiciones establecidas en la Constitución, en la Ley de transparencia, acceso a la información pública y buen gobierno y demás leyes que resulten de aplicación”¹⁴. Como novedades encontramos la obligación de añadir acuerdos y circulares a las instrucciones, y asimismo las respuestas que supongan efectos jurídicos. Además de esto, existe obligatoriedad de publicarlos en la página web correspondiente.

Continuamos con el artículo 7.b) de la LTBG sobre la responsabilidad de publicar 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 realizara en el momento de su aprobación. Estas publicaciones pretenden mejorar la democracia a través de la participación de la ciudadanía, es decir, que la opinión del pueblo llegue a los poderes públicos y influya en la elaboración de las normas. Siempre se da la ocasión en la que ciertos grupos de interés mejor organizados, tienen mayor oportunidad de acceder al texto/norma y aportan su opinión, la cual tiene preferencia sobre la opinión ciudadana. Por circunstancias como esta nos encontramos con la necesidad de que exista igualdad política, como ya hemos visto anteriormente.

Seguimos con la obligación establecida en el art. 7.c). Los proyectos de Reglamentos, en caso de ser regulada la solicitud de dictámenes, su publicación se realizará cuando los mismos sean requeridos a sus correspondientes órganos consultivos, sin necesidad del procedimiento de audiencia pública. Vemos que en este caso no se produce la necesidad de proceder a la audiencia pública, considerado incoherente desde el punto de vista del *open government*¹⁵. Ya que

¹⁴ Artículo 37 de la Ley de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común (LRJPAC).

¹⁵ Doctrina política que surgió a finales de 1970 en Inglaterra, a raíz de la adopción de la filosofía del movimiento del software libre. Su fin consiste en que la ciudadanía colabora en la creación y

la participación, colaboración y la apertura son fundamentos con carácter legal, siempre que sean de calidad y respeten las opiniones del ciudadano.

También será objeto de publicación lo dispuesto en el art. 7.d) de la LTBG es decir, 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 931/2017, de 27 de octubre, por el que se regula la Memoria del Análisis de Impacto Normativo. En este caso sí que conviene proceder a su publicación, ya que será de ayuda para conocer las fortalezas y debilidades de la norma y esto servirá de mejora para la elaboración de la misma. Uno de los procesos más importantes a la hora de elaborar normativas es el cumplimiento de las condiciones reguladas en el Real Decreto, anteriormente citado, por parte de los gobiernos, y en el caso de nuestro país no se realiza con precisión.

Finalmente, se dispone en el art. 7.e) de la LTBG que deberán ser publicados los documentos que, conforme a la legislación sectorial vigente, deban ser sometidos a un período de información pública durante su tramitación. Como novedad encontramos la nueva forma de publicación online en los procedimientos de ámbito urbanístico o ambiental. Esto beneficiará la interacción inmediata siempre y cuando en el portal de transparencia pertinente se siguieran las condiciones de calidad, precisión y reutilización, como veremos más adelante, en los principios generales y condiciones de publicación. Encontramos opiniones como la de BARRERO, citado por VILLORIA MENDIETA, el cual indica que sería ejemplar que la información pública fuera regulada por la derogada LRJPAC, específicamente aplicando su artículo 86 en el que trata de la participación de los interesados en la Información pública, para que se produjera una generalización de la información pública y para que la ciudadanía tenga un mayor conocimiento sobre la toma de decisiones públicas.

c) Información de relevancia económica, presupuestaria y estadística.

Para concluir el apartado sobre el tipo de información que debe ser publicada, finalizamos con la información de relevancia económica, presupuestaria y estadística. La publicación de este tipo de información conlleva cierta importancia a la hora de terminar con la corrupción.

La ley exige la publicación de contratos art. 8.1.a) de la LTBG con indicación del objeto, duración, importe de licitación y de adjudicación, el procedimiento empleado para su celebración, los instrumentos empleados para publicitar, el número de licitadores participantes en el proceso, la identidad del adjudicatario, las modificaciones del contrato, las decisiones de desistimiento y la renuncia de los contratos. La publicación de la información sobre los contratos menores podrá realizarse trimestralmente. Además se publicarán estadísticas de los porcentajes del volumen presupuestario de contratos adjudicados.

mejora de servicios públicos y el fortalecimiento de la transparencia y la rendición de cuentas para ponerle fin al secretismo en el Gobierno.

Anteriormente a la Ley de transparencia 19/2013, la obligación de publicidad de los contratos ya estaba regulada por otras normas, concretamente en 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, o en el artículo 334 de la misma norma. La nueva ley ha exigido que se debe aportar más información en la publicación de los contratos y además exige la publicidad de los contratos menores¹⁶, para así poder llevar un mejor control y evitar los posibles fraccionamientos de contratos con los que se pretende evitar el requisito de publicidad. La LTBG en la que se han implantado nuevas obligaciones, parece que ha olvidado exigir información relativa a las actas de las comisiones de contratación, la publicación de la composición, la forma de designación y las convocatorias de las Mesas de contratación con las que se podría tener más control, es decir, se podrían detectar problemas y evitarlos a tiempo.

La obligación de información es aplicable a las Administraciones Públicas, a entes públicos y constitucionales pero solo cuando el contrato tenga carácter administrativo, no en caso de contratos civiles o mercantiles. Para los sujetos comprendidos dentro de partidos políticos, sindicatos, organizaciones empresariales y entes privados subvencionados, la obligación de publicidad comprenderá solo a los contratos que se realicen con Administraciones Públicas. Estos últimos sujetos no tienen obligación de publicar tantos datos, como por ejemplo el número de licitadores participantes en el proceso, las decisiones de desistimiento, los rechazos de los contratos ni las estadísticas de contratación. Dado que la publicación de los contratos debería servir como prevención de la corrupción, nos preguntamos hasta qué punto sirve la medida a la hora de desincentivar las malas prácticas corruptas. Así que vamos a analizar, a través de un estudio realizado para Eurobarómetro, la experiencia de diversos empresarios españoles sobre la corrupción.

Para hacer un análisis a partir de datos estadísticos, cabe destacar que España es el país de la Unión Europea con mayor percepción de corrupción, llegando a un 97% , en comparación con la media europea que es de un 75%.

Los diferentes problemas que observan las empresas en la contratación pública, pueden apreciarse en el siguiente gráfico:

¹⁶ La Ley de contratos del sector público 2017 establece que los contratos menores son los que tienen un valor estimado inferior a 40.000 € cuando se trate de contratos de obras, o de 15.000 € cuando trate de contratos de suministro o de servicios.

Porcentajes de empresas españolas

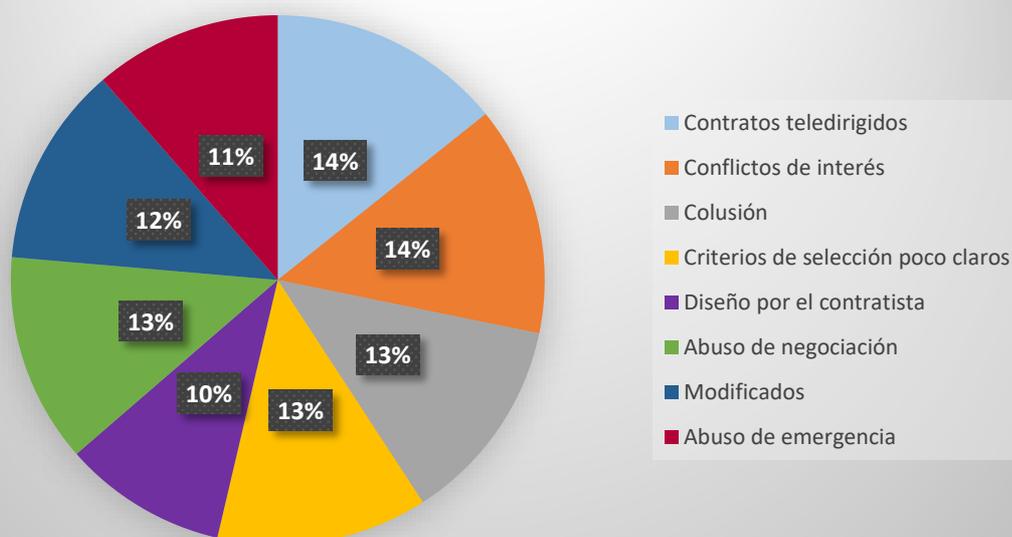


Gráfico 2. Fuente: Eurobarómetro 374

En el caso de que las Administraciones Públicas siguieran las exigencias que regula la Ley de transparencia, habría mayor posibilidad de descubrir los abusos de poder que realizan ciertos entes, también se podrían revelar con facilidad los casos de modificados indebidos y los abusos de emergencia llevados a cabo. Con mayor dificultad también cabe la posibilidad de descubrir los abusos de procedimientos negociados y las colusiones. Serán más complicado de detectar los criterios de selección poco claros, los diseños realizados por el contratista y los contratos teledirigidos, ya que las actas de contratación no han sido publicadas correctamente. Finalmente, los conflictos de interés en la contratación necesitarán un seguimiento, es decir, investigaciones costosas, debido a los escasos datos publicados. Como solución a este descontrol “podrían incluirse algunas obligaciones como por ejemplo publicitar las variaciones de precio o de plazo, ayudaría a mejorar el control post contractual que conlleva tanto fraude”¹⁷. De todas maneras, este control se desarrollará dependiendo de cómo actúe la sociedad, es decir, si nuestra sociedad está dispuesta a inspeccionar, revisar y comprobar los datos e información que son compartidos por las Administraciones.

Continuamos con la exigencia de la publicación de los convenios suscritos, art. 8.1.b). Como bien nos indica la Ley de transparencia, será publicada la relación de los convenios suscritos, con mención de las partes firmantes, el objeto, duración, modificaciones efectuadas, obligados a realizar las prestaciones y en su caso, las obligaciones económicas convenidas. Igualmente, se publicarán las encomiendas de gestión que se firmen con especificación de su objeto, presupuesto, duración, obligaciones económicas y las subcontrataciones que se realicen con mención de los adjudicatarios, procedimiento seguido para la adjudicación e importe de la

¹⁷ VILLORIA MENDIETA, M. Op.cit, p.12.

misma. Hasta el momento, la firma de convenios y encomiendas de gestión se realizaban para eludir la contratación pública y no someterse a la concurrencia competitiva, práctica que está disminuyendo debido a la exigencia de publicidad de las encomiendas de gestión y de convenios con los requisitos fijados. Conviene estudiar por separado los convenios y las encomiendas de gestión.

Respecto a los convenios de colaboración, estos conllevan un acuerdo entre partes que origina efectos jurídicos entre los individuos que intervienen. Este acuerdo también se da en los contratos, pero existe una pequeña diferencia. Los convenios colectivos no implican que el sujeto, una vez asumida su obligación, realice la prestación o el compromiso de una cosa, o el servicio por la otra parte. Por tanto se perseguirá un fin de interés público vinculado a los sujetos que participan, siendo al menos uno de ellos una administración pública.

Y en cuanto a la encomienda de gestión, podemos encontrar dos tipos. Ambos se fundamentan en mecanismos basados en el *in house providing*¹⁸. Los dos tipos de encomienda de gestión que encontramos son los siguientes: la que regula artículo 4.1.n del Texto refundido de la Ley de Contratos del Sector Público (TRLCSP) y la que regula el artículo 15 LRJPAC (derogada) regulado actualmente en el Régimen Jurídico del Sector Público (RJSP) en su artículo 11

PROTOTIPO 1 (TRLCSP)	PROTOTIPO 2 (RJSP)
A los sujetos pertenecientes al derecho privado (personas físicas o jurídicas) no se les podrá encomendar ningún tipo de gestión; como excepción podrán recibir la encomienda las entidades que sean consideradas de medio propio Instrumental de la Administración, según establece el art. 24.6 de este mismo texto refundido. En el caso de recibir la encomienda, el sujeto deberá seguir la regulación de los contratos públicos.	<ul style="list-style-type: none"> -No cabe sobre personas físicas o jurídicas sujetas a derecho privado -Instrumento de cooperación interadministrativa -Sirve para realizar actividades de carácter material, técnico o de servicios -No supone cesión de la titularidad de la competencia -Deben concurrir razones de eficacia o falta de medios técnicos idóneos

Tabla 1. Fuente: La Ley de Transparencia, Acceso a la Información Pública y Buen Gobierno.

Según el Tribunal de Cuentas y la Comisión de Competencia, la regulación de la encomienda de gestión debería tener unas leves modificaciones

¹⁸ Literalmente significa suministro doméstico o interno. Proviene de “*in house*” supuestos en los que la Administración acude a sus medios propios para atender sus necesidades de suministro de bienes, prestación de servicios o realización de obras.

para así librarse de posibles casos de huida de contratación. Por tanto se debería llevar a cabo un mayor control y justificación de los expedientes de encomiendas y habrá que justificar de manera detallada que la encomienda de gestión es más beneficiosa desde el punto de vista económico y de eficiencia que la contratación abierta. Analizado el desarrollo de la encomienda de gestión podemos decir que la LTBG ha supuesto una mejora en su control, cabría añadir a la publicación los sujetos que forman parte de las entidades adjudicatarias, ya que en ocasiones son entidades mixtas, es decir, no son entes públicos al 100% y esto deshace la naturaleza de la provisión interna. La exigencia de publicación de convenios obliga a las Administraciones Públicas, y a los entes privados cuando colaboren con Administraciones Públicas.

Respecto a la obligación de publicar subvenciones y ayudas públicas, art. 8.1.c) de la LTBG, cabe especificar que serán publicadas todas las subvenciones que se obtengan, incluyendo las que no estén sujetas a publicidad o no reguladas por la Ley general de subvenciones. Las subvenciones deberán ser sometidas a los principios de concurrencia competitiva, y respecto a la publicidad la normativa de subvenciones establece que se realizará mediante el BOE. Mientras que con la nueva Ley de transparencia la publicidad debe realizarse mediante páginas web o sedes electrónicas, y como novedad deberán añadirse las subvenciones nominativas¹⁹, las inferiores a 3.000 euros y las subvenciones para financiación ordinaria concedidas a los partidos políticos por parte del Estado. Esta obligación afectará a las Administraciones públicas, y a los entes privados cuando reciban ayudas de Administraciones públicas. En este caso la publicación se realizará por las dos partes, es decir, por la Administración pública que adjudica la ayuda, y por parte de la entidad privada que la recibe. En las subvenciones recibidas por entes privados encontramos una excepción: cuando la subvención recibida sea inferior a 100.000 €, o cuando menos del 40 % de sus ingresos anuales provengan de ayudas o subvenciones públicas, no tendrán obligación de publicar la subvenciones. Esto no supone que las Administraciones públicas adjudicatarias estén exentas de publicación. Por otra parte, las subvenciones que reciban los partidos políticos se realizará de forma segregada, para poder identificar el importe recibido de cada entidad pública. Encontramos una paradoja, ya que el artículo 14 de la Ley Orgánica 8/2007, de 4 de Julio, sobre financiación de los partidos políticos establece: "Las cuentas anuales consolidadas se extenderán a los ámbitos estatal, autonómico, comarcal y provincial"; por lo tanto, no se incluye el ámbito local, situación preocupante por los casos de corrupción que podemos encontrar en nuestros municipios.

El art. 8.1.d) de la LTBG, establece la obligación de publicar los 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. Con la nueva Ley de transparencia se exige la publicación a través de páginas web, de forma clara y reutilizable. Con la aprobación de la Ley Orgánica 2/2012

¹⁹ Serán consideradas subvenciones nominativas aquellas que su objeto, dotación presupuestaria y beneficiario son designados expresamente en el estado de gastos del presupuesto.

de sostenibilidad financiera y estabilidad presupuestaria, ya se establecían los requisitos de publicación presupuestaria por vía documental. Por tanto, con la citada ley 2/2012 se mejoró la transparencia con la intensificación de la exigencia de información a las Administraciones, fijando los plazos y el modo de expedición de la información a suministrar y previendo la publicación. Esta normativa exige información de índole económica y financiera correspondiente a Comunidades Autónomas y entidades locales, también planes de tesorería e información presupuestaria más detallada. Y en relación a los planes económicos – financieros, los planes de reequilibrio y los planes de ajuste, se exige toda información relativa a su aprobación y al seguimiento de los mismos. En cuanto a la publicidad, para mejorar la transparencia, el Ministerio de Hacienda y Administraciones públicas ha previsto unos esquemas recopilatorios de medidas y síntesis de los datos e información para enriquecer su homogenización y su supervisión, y mejorar el control de su seguimiento, mediante la publicación de un calendario conciso. Por último se exige a las Comunidades Autónomas el control y publicación mensual de toda información de carácter presupuestario. Además las Administraciones locales deberán declarar la información presupuestaria y financiera trimestralmente.

Por tanto, lo que se pretende es que toda la información requerida se publique en la página web del Ministerio de Hacienda y que todas las Administraciones Públicas cumplan con sus obligaciones publicando toda la información y datos exigidos por la Ley de transparencia y buen gobierno en sus páginas webs o sedes. La información publicada debe respetar los siguientes condiciones: debe ser información reutilizable, clara, sistemática, estructurada y entendible para los interesados. Cabe destacar que los partidos políticos están exentos de publicar sus presupuestos, lo que no se comprende muy bien, ya que en España los partidos políticos reciben de las Administraciones públicas un 80% aproximadamente del presupuesto que disponen.

También se requiere, según el art. 8.1.e) de la LTBG, la publicación de 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.

Con la Ley de sostenibilidad financiera se produjo una mejora notoria en la calidad técnica de los presupuestos. Se puede apreciar una información más detallada, ya que se dan a conocer los ingresos y gastos efectivos. Así para una buena transparencia es imprescindible que las cuentas anuales se publiquen online y de forma reutilizable. A la publicidad activa se le añade la publicación de los informes de fiscalización externa, pero por el contrario destacamos la falta de publicidad de informes de fiscalización o auditoría interna, que son cada vez más fundamentales en el sector público.

En virtud de la Ley General Presupuestaria, las entidades del sector público estatal, las cuales están exentas de publicar sus cuentas en el Registro Mercantil, deben publicar anualmente en el Boletín Oficial del Estado el balance de situación, la cuenta de resultado económico-financiero y el resumen de las cuentas anuales del informe de auditoría de cuentas. Se produce un pequeño cambio con la entrada en vigor de la Ley de transparencia y buen gobierno, ya que se exige también dicha publicación para las entidades que deban aplicar principios contables públicos, y por tanto se dan a conocer las auditorías internas

de abundantes entidades públicas. Cabe mencionar que la publicación de información sobre fiscalización interna y externa no es exigida a todas las Administraciones públicas, sino tan solo a las que la Ley del propio Tribunal establece. Además de que la auditoria externa no existe para varios sujetos que están obligados por ley.

Por lo que afecta a los partidos políticos, estos deben ser totalmente transparentes de cara a la ciudadanía, respecto a sus financiaciones y el uso que realizan de las mismas. Con la entrada en vigor de la LTBG se fortalecen las obligaciones de publicitar (de forma online, reutilizable y clara) y rendir cuentas, y por tanto se podrá conocer con mayor facilidad cómo usan los partidos políticos los fondos públicos que reciben.

Avanzando con el art. 8.1.f) de la LTBG, se impone la obligación de publicar 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.

Debería introducirse una aclaración indicando si el concepto “retribución” incluye o no las retribuciones variables. La Ley 30/84 , de 2 de agosto, de medidas para la reforma de la función pública ya regulaba la obligatoriedad de publicar la productividad. Sería de gran ayuda que se revelara la forma en la que se reparte la productividad entre ministerios, es decir, en qué principios se basan para asignar a cada empleado y altos cargos las tareas. En el caso de las indemnizaciones, deberán ser publicadas para tener conocimiento de los casos en que se dan y si son aceptadas o no. Encontramos las indemnizaciones por abandono del cargo, que se dan en escasas ocasiones, y las indemnizaciones por razón del servicio, que vienen reguladas en el Real Decreto 462/2002, de 24 de mayo, sobre indemnizaciones por razón del servicio. Este tipo de indemnización no conlleva ninguna obligación de ser publicada, ya que no es considerada una retribución en sentido estricto. VILLORIA MENDIETA comenta al respecto que “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 uso como para no demandar transparencia en las mismas”²⁰.

Como bien indica el artículo, serán publicadas las retribuciones percibidas anualmente por altos cargos y máximos responsables. Respecto a los altos cargos del Estado, serán considerados los que regule el art. 1.2 de la Ley 3/2015, de 30 de marzo, reguladora del ejercicio del alto cargo de la Administración General del Estado. Por otro lado encontramos a los máximos responsables de las entidades del Estado. Sus retribuciones vendrán establecidas por el art. 7 del Real Decreto 451/2012, de 5 de marzo, por el que se regula el régimen retributivo de los máximos responsables y directivos en el sector público empresarial y otras. Como problema encontramos la situación de los electos y otros sujetos que no son considerados altos cargos ni máximos responsables, y por tanto la ley ha dejado abierto el ámbito subjetivo, suponiendo que estos sujetos asumen por sí mismos la obligación de publicar sus retribuciones como una mejora en materia de transparencia. Finalmente, en el caso de los partidos políticos, deberían ser publicitadas las retribuciones, tanto las fijas como las variables y las indemnizaciones de los componentes de los órganos directivos y de su

²⁰ VILLORIA MENDIETA, M. Op.cit,p. 22

personal laboral. Pero conforme a la ley se entiende que serán exigidas las retribuciones del Secretario General y/o Presidente, considerando que son los máximos responsables, ya que legalmente en los partidos políticos no hay altos cargos.

Continuaremos con el art.8.1.g de la LTBG, analizando la obligación de publicación de las resoluciones de autorización o reconocimiento de compatibilidad que afecten a los empleados públicos, así como las que autoricen el ejercicio de actividad privada al cese de los altos cargos de la Administración General del Estado o asimilados según la normativa autonómica o local.

Desde la entrada en vigor de la Ley de transparencia, la Oficina de Conflictos de Interés deberá subir a la página web oportuna todas las resoluciones de autorización de compatibilidades de los empleados públicos. No queda claro si están aquí incluidos los altos cargos, ya que con dificultad estos podrán tener compatibilidades²¹. Esta obligación no afectará a los cargos electos, a los responsables de los órganos constitucionales, ni a los fiscales y jueces. Esto supone un fallo de la normativa, ya que los cargos electos poseen una escasa y mala regulación respecto a conflictos de interés e incompatibilidades. Por otro lado los jueces y fiscales no suponen tanto problema, ya que estos tienen un régimen más completo y riguroso.

Para prevenir situaciones de corrupción, se cuenta con la publicidad de las cuarentenas post-empleo, denominadas ejercicio de actividad privada al cese, que consisten en: “Durante un período de dos años tras el cese, los altos cargos que quieran prestar servicios en entidades privadas afectadas por decisiones relacionadas con el cargo desempeñado deben solicitar y obtener la autorización de compatibilidad por parte de la Oficina de Conflictos de Intereses”²². Esto solo será de aplicación para altos cargos, dejando fuera muchos más cargos.

En opinión de VILLORIA MENDIETA convendría publicar además de las autorizaciones, también las denegaciones de la posibilidad de trabajo en áreas vinculadas al cargo para mejorar la aplicación de la ley de contratos, y además de lo ya establecido en la LTBG deberían publicarse “la declaración 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, las declaraciones de abstención y la contratación de la gestión ciega de valores”²³. La publicidad de todo ello

²¹ Ley 3/2015, de 30 de marzo, reguladora del ejercicio del alto cargo de la Administración General del Estado. Artículo 13 Los altos cargos 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. 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 simultánea.

²² *Autorizaciones ejercicio actividad privada tras el cese de altos cargos*. En el Portal de Transparencia de la AGE.
<[https://transparencia.gob.es/transparencia/transparencia Home/index/PublicidadActiva/AltosCargos/Autorizacion-de-actividad-privada-en-altos-cargos.html](https://transparencia.gob.es/transparencia/transparencia/Home/index/PublicidadActiva/AltosCargos/Autorizacion-de-actividad-privada-en-altos-cargos.html)> [Consulta: 16 de junio de 2019]

²³ VILLORIA MENDIETA, M. Op.cit,p. 25

aportaría mayor información sobre los dirigentes públicos y componentes del gobierno y de esta manera disminuirán los casos de corrupción.

También habrá, de publicarse las declaraciones anuales de bienes y actividades de los representantes locales, art.8.1.h de la LTBG. No profundizaremos demasiado en esta obligación, ya que estamos analizando la transparencia en el ámbito estatal. Cabe decir que las declaraciones están reguladas en la Ley 7/1985, de 2 de abril, reguladora de las bases del régimen local. Cuando el reglamento correspondiente no establezca los términos para publicar las declaraciones se podrá emplear lo dispuesto en la normativa de conflicto de intereses de la Administración General del Estado. Se produce una modificación del artículo 75.7 de la Ley reguladora de bases de régimen local, donde se establece: “Los representantes locales formularán declaración sobre causas de posible incompatibilidad y sobre cualquier actividad que les proporcione ingresos económicos. Formularán 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 impuestos sobre la renta, patrimonio y en su caso, sociedades). Tales declaraciones se llevarán a cabo antes de la toma de posesión, con ocasión del cese y al final del mandato. Tales declaraciones se inscribirán en los siguientes Registros de intereses, que tendrán carácter público: a) La declaración sobre causas de incompatibilidades y actividades que proporcionen ingresos económicos, se inscribirán 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”²⁴. Esta regulación conlleva varios inconvenientes, como por ejemplo, las declaraciones aportadas no son controladas por nadie, la publicación a veces se realiza en boletines internos que poca gente se interesa en leer y muchos Ayuntamientos no regulan esta obligación. Con la incorporación de la LTBG se progresa de forma notoria, ya que se exige la publicación *on line*, de forma clara, organizada y comprensible. Por lo tanto los ciudadanos tendrán mayor facilidad para acceder y comprobar si lo que se expone en las declaraciones es cierto o no.

También se alude a la obligación de publicar la información estadística necesaria para valorar el grado de cumplimiento y calidad de los servicios públicos. Establecido en el art. 8.1.i de la LTBG, esta obligación no será aplicable a los sujetos comprendidos en el apartado de partidos, sindicatos, Organizaciones Empresariales y entes privados subvencionados de la tabla (Ámbito subjetivo de aplicación) y tampoco será aplicable a algunos sujetos del apartado “entes públicos y constitucionales”²⁵.

²⁴ Ley de Suelo, Disposición Adicional Novena 3

²⁵ 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.

Finalizamos citando las obligaciones comprendidas en la publicidad activa de la LTBG. El art.8.3 regula la necesidad de publicar la relación de los bienes inmuebles que sean de su propiedad o sobre los que ostenten algún derecho real. Esta obligación supone una mejora en la Ley de transparencia, junto con la obligación de poseer un inventario de todos los bienes y derechos que integran su patrimonio. Como carencia encontramos la falta de publicidad de los bienes muebles, ya que si contáramos con la publicación de los mismos avanzaríamos notoriamente en materia de transparencia.

d) Portal de transparencia

En la LTBG, en concreto en su artículo 10, encontramos la regulación del Portal de Transparencia. Con la creación del mismo, la Administración General del Estado pretende facilitar al ciudadano el acceso a la información. Consistirá en la centralización de toda la información que debe ser pública, según los principios de la publicidad activa. Con preferencia será publicada la información que se solicite con mayor frecuencia. La Administración General del Estado, las Administraciones de las CCAA y las entidades locales podrán establecer pautas de colaboración para cumplir con las obligaciones de transparencia. En el artículo 11 LTBG, encontramos establecidos los principios técnicos que se deben aplicar en el Portal de transparencia. Los principios serán los de proporcionar accesibilidad mediante la facilitación de información ordenada sobre los datos y documentos, con la finalidad de favorecer la búsqueda de la misma, otorgar interoperabilidad, es decir, la información que sea publicada seguirá los criterios del Esquema Nacional de Interoperabilidad regulado en el Real decreto 4/2010, de 8 enero, y como último principio encontramos el de la reutilización: la información se compartirá en formato reutilizable de acuerdo con lo regulado en la Ley 37/2007, de 16 de noviembre, sobre reutilización de la información del sector público.

2.2.4. Derecho de acceso a la información pública

a) Introducción

Dentro del alcance de las Administraciones Públicas, encontramos regulado en el capítulo III del Título I LTBG el derecho de acceso de la transparencia a la información pública, llamado también como transparencia pasiva ya que se concede el acceso a cierta información a través de una solicitud previa del interesado. El artículo 12 de la LTBG establece: “Todas las personas tienen derecho a acceder a la información pública, en los términos previstos en el artículo 105.b) de la Constitución Española²⁶, desarrollados por esta Ley. Asimismo, y en el ámbito de sus respectivas competencias, será de aplicación la correspondiente normativa autonómica”.

Debemos hablar de la relación que existe entre transparencia y acceso a la información. La transparencia es un fundamento básico de la Administración, y el derecho de acceso a la información se crea como protesta ante la escasa transparencia, siendo el derecho de acceso considerado “un derecho fundamental, si no en sí mismo, sí en relación con otros derechos, como el derecho de acceso a la información, la libertad de información o la libertad de expresión”²⁷.

²⁶ “El acceso de los ciudadanos a los archivos y registros administrativos, salvo en lo que afecte a la seguridad y defensa del Estado, la averiguación de los delitos y la intimidad de las personas”.

²⁷ PIÑAR MAÑAS, J.L. (2014). *La Ley de Transparencia, acceso a la información pública y buen gobierno*. Madrid: Centro de Estudios Políticos y Constitucionales, pág. 37.

De la misma manera que parte de la doctrina, entre otros PIÑAR MAÑAS, ha considerado el derecho de acceso como un derecho fundamental, encontramos una declaración conjunta de la ONU, la OECE y la OEA, de 6 de diciembre de 2004, donde se sostiene que “el derecho de acceso a la información en poder de las autoridades públicas es un derecho humano fundamental que debería aplicarse a nivel nacional a través de legislación global basada en el principio de máxima divulgación, el cual establece la presunción de que toda la información es accesible, sujeta solamente a un sistema restringido de excepciones”.

El Tribunal Europeo de Derechos Humanos (TEDH) también se ha manifestado en diversas ocasiones en relación con la libertad de expresión, regulada en el artículo 10 del TEDH, para poder relacionarla con el acceso a la información pública. Podemos encontrar una gran cantidad de Sentencias donde se apoya la “libertad de recibir información” y reconducirla de alguna manera hacia el derecho de acceso a la información. Destacamos la Sentencia de 19 de septiembre de 2006, *Caso Claude Reyes y otros contra Chile*, donde se examina el incumplimiento del derecho de acceso a la información por parte del Estado. Sostiene la Convención Americana de Derechos Humanos de 1969, en su artículo 13, que las personas tienen derecho a recibir cierta información y la responsabilidad de suministrarla por parte del Estado. De esta manera el sujeto interesado podrá tener acceso a dicha información u obtener resolución en los casos en que el acceso sea limitado. Dicha Sentencia ha sido de utilidad para la creación de la Ley modelo interamericana sobre acceso a la información.

Finalmente en este análisis del derecho de acceso a la información será necesario hacer mención a la Carta de Derechos Fundamentales de la Unión Europea, la cual ha supuesto un avance importante del derecho de acceso como derecho fundamental. En su artículo 41 se regula el derecho a una buena administración, e implica que toda persona tiene derecho a acceder al expediente que le interese siempre y cuando se respeten los principios de confidencialidad y secreto profesional.

b) Información pública

Hemos puesto de manifiesto el desarrollo y el surgimiento del derecho de acceso, pero no hemos considerado qué se entiende por información pública. Siguiendo el artículo 13 de la Ley, entendemos por información pública “los contenidos o documentos, cualquiera que sea su formato o soporte, que obren en poder de alguno de los sujetos incluidos en el ámbito de aplicación de este título y que hayan sido elaborados o adquiridos en el ejercicio de sus funciones”.

Debe entenderse por información, no solo el formato o documento, sino el argumento en sí, independientemente de cómo sea su soporte. También debemos tener en cuenta el artículo 16 de la Ley, donde se regula el acceso parcial a la información siempre y cuando se trate de casos afectados por alguno de los límites del derecho de acceso establecidos en el artículo 14 de la Ley. Por tanto, los sujetos interesados podrán acceder a la información de forma parcial, siempre y cuando el límite no afecte a la totalidad de la información, es decir, se les concederá el acceso parcial omitiendo la información afectada por el límite. En este caso el solicitante deberá ser informado de la parte de información que le ha sido omitida. De la misma manera el Reglamento (CE) nº 1049/2001, del

Parlamento Europeo y del Consejo, establece que cuando se solicite el acceso a cualquier escrito, al cual sea aplicable alguna de las excepciones establecidas, deberán ser compartidas las partes que no estén afectadas²⁸.

La Ley ha optado por amparar la llamada “regla del autor”, que consiste en que “cuando el autor del documento que posea la institución fuese una persona física o jurídica, un Estado miembro, otra Institución u órgano comunitario, o cualquier otro organismo nacional o internacional, la solicitud debe dirigirse directamente al mismo (al autor del mismo)”²⁹. Encontramos dicha regla aplicada en el artículo 13 de la Ley española, ya que exige que la información esté en poder del sujeto obligado siendo este quien haya elaborado o adquirido la información.

En opinión de PIÑAR MAÑAS, la aplicación de esta regla puede conllevar cierta incertidumbre ya que deja fuera la información que posee un sujeto obligado pero que no ha sido elaborada por el mismo.

La doctrina hace referencia al Convenio 205 del Consejo de Europa, sobre acceso a los documentos públicos, donde se considera que “todos los documentos en poder de las autoridades son, en principio, públicos y solo pueden ser retenidos para proteger otros derechos e intereses legítimos”³⁰. Por tanto incluye toda información originada u obtenida y en poder de las autoridades públicas. De la misma manera, el Reglamento (CE) 1049/2001, de 30 de mayo, relativo al acceso del público a los documentos del Parlamento Europeo, del Consejo y de la Comisión, establece que el derecho de acceso se refiere a todos los archivos que estén en poder de las instituciones y no solo los que hayan sido elaborados por las mismas.

²⁸ El artículo 4.6 dispone que “en caso de que las excepciones previstas se apliquen únicamente a determinadas partes del documento solicitado, las demás partes se divulgarán”.

²⁹ PIÑAR MAÑAS, J.L., op cit, p. 44.

³⁰ SUBIRANA DE LA CRUZ, S. (2015). “El derecho de acceso a la información pública en el ordenamiento jurídico europeo”, en LegalToday .<http://www.legaltoday.com/practica-juridica/supranacional/d_ue/el-derecho-de-acceso-a-la-informacion-publica-en-el-ordenamiento-juridico-europeo#> [Consulta: 26 de junio de 2019].

c) *Limites al derecho de acceso a la información pública*

Como ya hemos contemplado en el punto anterior, el artículo 14 de la Ley regula los límites y excepciones del derecho de acceso. La existencia de límites siempre estará presente en las regulaciones de transparencia y acceso a la información, ya que su existencia es connatural a esta materia.

Existen diversos modelos para establecer los límites o excepciones, siendo lo más frecuente distribuir las limitaciones dividiéndolas en excepciones absolutas y relativas. El Reglamento (CE) 1049/2001 prevé las excepciones absolutas y relativas en su artículo 4. Se establece que el acceso será denegado cuando su publicación suponga un perjuicio para la protección de:

Artículo 4.1 EXCEPCIONES ABSOLUTAS	Artículo 4.2 EXCEPCIONES RELATIVAS
<ul style="list-style-type: none">- La intimidad y la integridad de las personas - El interés público por lo que respecta a:<ul style="list-style-type: none">• Seguridad pública• Defensa y los asuntos militares• Relaciones internacionales• la Política financiera, monetaria o económica	<ul style="list-style-type: none">- Los intereses comerciales de una persona física o jurídica, incluyendo:<ul style="list-style-type: none">• Propiedad intelectual• Procedimientos judiciales• Asesoramiento jurídico• Objetivo de las actividades de inspección, investigación y auditoría

Tabla 2. Fuente: Reglamento (CE) nº 1049/2001 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 30 de mayo de 2001, relativo al acceso del público a los documentos del Parlamento Europeo, del Consejo y de la Comisión. Elaboración propia.

Con la entrada de la LTBG se modifica el régimen de excepciones, eliminando la distinción entre excepciones absolutas y relativas que hemos comentado. Se reelaboran las excepciones relativas a la privacidad y se trata de reconducir la protección de datos, como son los nombres, títulos y funciones de los cargos, empleados y representantes públicos en relación a sus actividades. En la LTBG se han establecido las limitaciones³¹ basándose en el Convenio 205 del Consejo de Europa, particularmente en su artículo 3 denominado “Las

³¹ Los límites previstos en el artículo 14 LTBG, basándose en el art. 3 del Convenio 205, son los siguientes:

- a) La seguridad nacional.
- b) La defensa.
- c) Las relaciones exteriores.
- d) La seguridad pública.
- e) La prevención, investigación y sanción de los ilícitos penales, administrativos o disciplinarios.
- f) La igualdad de las partes en los procesos judiciales y la tutela judicial efectiva.
- g) Las funciones administrativas de vigilancia, inspección y control.
- h) Los intereses económicos y comerciales.
- i) La política económica y monetaria.
- j) El secreto profesional y la propiedad intelectual e industrial.
- k) La garantía de la confidencialidad o el secreto requerido en procesos de toma de decisión.
- l) La protección del medio ambiente.

posibles limitaciones al acceso a documentos oficiales”. La LTBG ha optado por recoger todas las limitaciones que incluye dicho convenio y añadir uno más:

j) El secreto profesional y la propiedad intelectual e industrial.

Como bien establece el artículo 14.2 LTBG, se deberá justificar la aplicación de los límites, atendiendo a las circunstancias de cada caso en concreto. Además las resoluciones que sean denegadas por la administración, es decir, cuando se rechace el acceso o se conceda un acceso parcial, deberán ser motivadas tal y como establece el art. 20.2 LTBG.

2.2.5. Consejo de transparencia y buen gobierno

a) Introducción

El Consejo de Transparencia y Buen Gobierno (CTBG) consiste en un órgano cuya finalidad es impulsar la transparencia en la gestión pública, tratando de que se cumplan las obligaciones de publicidad activa, salvaguardar el ejercicio del derecho de acceso a la información pública y garantizar que las normas de buen gobierno sean observadas, tal y como se regula en el artículo 34 donde se regulan los fines del CTBG.

El nuevo órgano supone para España un cambio, pasando de una cultura donde abundaba la opacidad hacia una cultura más transparente: el CTBG tendrá una gran responsabilidad al respecto.

Este cambio era necesario pues si atendemos a los datos, a lo largo del 2013 solo recibieron respuesta satisfactoria un 13% de las solicitudes de acceso a la información enviadas y un 57% de las solicitudes fueron directamente ignoradas. Antes de la creación del CTBG, la Agencia de Evaluación y Calidad de los Servicios Públicos (AEVAL) era la que se encargaba de resolver las reclamaciones que pudieran presentarse ante el incumplimiento del derecho de acceso a la información. Esto fue criticado ya que la AEVAL tenía una dependencia orgánica y política demasiado estrecha del Gobierno como para realizar con autonomía la tarea que se le encargaba.

El nuevo órgano fue parte de la propuesta del Grupo Popular al presentar una nueva reforma que incluía la creación de un nuevo órgano. Con este cambio se pretendía reforzar la autonomía del órgano mediante el nombramiento de un Presidente, correspondiendo la designación al Gobierno a propuesta del Ministro de Hacienda y Administraciones Públicas. Con esta reforma también se pretendía ampliar las competencias del órgano de control, ya que anteriormente la AEVAL quedaba limitada a la resolución de las reclamaciones del derecho de acceso. Mientras que al CTBG se le han confiado muchas más funciones, ya que, además de velar por el cumplimiento de las obligaciones legales en cuanto a publicidad, también se encarga de controlar el título II de la LTBG sobre “buen gobierno”.

b) Funciones

Las funciones del CTBG serán ejercidas por sus órganos. Por una parte, encontramos a su Presidente, y por otra, a la Comisión de Transparencia y Buen Gobierno. Cada órgano tendrá asignadas unas funciones, que podemos observar a continuación:

Funciones de la Comisión de TBG	Funciones del Presidente del CTBG
<ul style="list-style-type: none">- Adquirir recomendaciones para optimizar el cumplimiento de las obligaciones reguladas en la Ley- Asesorar a los sujetos que soliciten ayuda- Informar todos los proyectos normativos que desarrollen estas materias o que tengan relación con estas- Elaboración de una memoria anual donde se evaluará el grado de aplicación de la Ley- Impulsar la ejecución de recomendaciones y conductas de buenas practicas- Elaborar actividades de formación y sensibilización para impulsar el conocimiento de las materias reguladas en la Ley- Colaborar con otros órganos de naturaleza análoga a nivel internacional	<p>1. Tareas de asesoramiento:</p> <ul style="list-style-type: none">- Responder las consultas que sean planteadas por los órganos que tramitan y resuelven las solicitudes de acceso a la información.- Establecer criterios de interpretación uniforme de las obligaciones establecidas en la Ley. <p>2. Tareas ejecutivas:</p> <ul style="list-style-type: none">- Conocer las reclamaciones que pueden presentarse, siguiendo el art. 24 LTBG donde se regulan las mismas.- Velar por el cumplimiento de las obligaciones de publicidad activa dispuestas en el Título II de la Ley.

Tabla 3. Fuente: Elaboración propia a partir La Ley de Transparencia, acceso a la información pública y buen gobierno

Como podemos ver, las funciones adjudicadas a la Comisión de TBG son de importancia, y si son desarrolladas correctamente podremos contemplar un cambio cultural donde se reducirá la opacidad y prevalecerá la transparencia. Pero si comparamos dichas funciones con las funciones llevadas a cabo por el Presidente, queda claro que este último reúne los verdaderos poderes ejecutivos con los que cuenta la institución, ya que al Presidente se le atribuye la capacidad para instar el procedimiento sancionador ante los incumplimientos de las obligaciones establecidas en el Título II de LTBG. El órgano sancionador será el Ministro de Hacienda o el Consejo de Ministros según corresponda, cuya obligación, en su caso, será razonar el motivo por el cual se decide no iniciar el procedimiento de sanción que haya sido requerido por el Presidente del CTBG.

Adentrándonos en las funciones ejecutivas correspondientes al Presidente del CTBG, debemos añadir que la tarea de: “Conocer las reclamaciones que pueden presentarse, siguiendo el art. 24 LTBG donde se regulan las mismas”, es una competencia especialmente importante, pues esta

tarea atribuye al Presidente cierta potestad decisoria y ejecutiva, sustituyendo la vía del recurso administrativo que pudiera plantearse ante el órgano que decidió en primera instancia sobre la petición de información. Como contradicción, encontramos que el Presidente no podrá acceder ni resolver las reclamaciones que se hagan ante las decisiones tomadas por los organismos públicos señalados en el art. 2.1f) de la LTBG³². Por otro lado, un último apunte respecto de la segunda y última tarea ejecutiva del presidente: Velar por el cumplimiento de las obligaciones de publicidad activa dispuestas en el Título II de la Ley. Esta competencia conlleva la probabilidad de que el Presidente establezca medidas que pongan fin al incumplimiento de dichas obligaciones de transparencia activa y además puede que imponga medidas disciplinarias al infractor, ya que se considera infracción grave al constante incumplimiento de las obligaciones establecidas en la Ley.

2.3. Infracciones y sanciones por incumplimiento

2.3.1. Infracciones previstas en la Ley de transparencia, acceso a la información y buen gobierno

El Gobierno estableció un conjunto de principios éticos y de actuación junto con un régimen disciplinario, sin tener en cuenta mecanismos de arbitraje y prevención, basándose en el Proyecto de Ley, de 27 de septiembre de 2012, de Transparencia, Acceso a la Información Pública y Bueno Gobierno (PLTAIBG). En materia de principios, se pretendía unificar los distintos tipos de infracciones y sanciones para los diferentes miembros del Gobierno, para los altos cargos de la Administración General del Estado y para los cargos asimilados, y en la LTBG se añadieron también los miembros de las Juntas de Gobierno de las Entidades Locales.

La LTBG, con el objetivo de alcanzar mayor eficacia y corrección jurídica, modifica los principios éticos y de actuación establecidos en el PLTAIBG y los denomina “Principios de buen gobierno”, dividiendo estos en principios generales y principios de actuación. A pesar de esta reforma, se mantiene el listado de principios establecidos en el proyecto de ley.

En la mayoría de países, en cuanto a la regulación del buen gobierno, se ha segmentado la normativa según la materia (contratos públicos, condiciones post-empleo) y según el colectivo objeto de regulación (gobierno, asesores, responsables de contratación) para conseguir una mejor y detallada regulación de los distintos aspectos del buen gobierno. Por tanto en nuestra LTBG podemos encontrar cierta complejidad, al estar regulados en un mismo texto los distintos aspectos relacionados con el buen gobierno.

a) Infracciones en materia de conflictos de intereses

La LTBG, en su artículo 27 donde regula las infracciones y sanciones en materia de conflicto de intereses, establece: “El incumplimiento de las normas

³² Es decir, tomadas por los organismos públicos siguientes: la Casa Real, el Congreso de los Diputados, el Senado, el Tribunal Constitucional, el Consejo General del Poder Judicial, 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.

de incompatibilidades o de las que regulan las declaraciones que han de realizar las personas comprendidas en el ámbito de este título será sancionado de conformidad con lo dispuesto en la normativa en materia de conflictos de intereses de la Administración General del Estado y para el resto de Administraciones de acuerdo con su propia normativa que resulte de aplicación”. Por tanto, basándonos en el artículo 25 de la Ley 3/2015, de 30 de marzo, reguladora del ejercicio del alto cargo de la Administración General del Estado identificamos 3 bloques de infracciones:

Infracciones muy graves	Infracciones graves	Infracciones leves
<p>a) El incumplimiento de las normas de incompatibilidades a que se refiere la presente ley.</p> <p>b) La presentación de declaraciones con datos o documentos falsos.</p> <p>c) El incumplimiento de las obligaciones a que se refiere el artículo 18 en relación con la gestión de acciones y participaciones societarias.</p> <p>d) El falseamiento o el incumplimiento de los requisitos de idoneidad para ser nombrado alto cargo.</p>	<p>a) La no declaración de actividades y de bienes y derechos patrimoniales en los correspondientes Registros, tras el apercibimiento para ello.</p> <p>b) La omisión deliberada de datos y documentos que deban ser presentados conforme a lo establecido en esta ley.</p> <p>c) El incumplimiento reiterado del deber de abstención de acuerdo con lo previsto en esta ley.</p> <p>d) La comisión de la infracción leve prevista en el apartado siguiente cuando el autor ya hubiera sido sancionado por idéntica infracción en los tres años anteriores.</p>	<p>La declaración extemporánea de actividades o de bienes y derechos patrimoniales en los correspondientes Registros, tras el requerimiento que se formule al efecto</p>

Tabla 4. Fuente: Elaboración propia a partir de La Ley de Transparencia, acceso a la información pública y buen gobierno.

La regulación de estos aspectos no garantiza su cumplimiento si no se introducen medidas de acompañamiento (como programas de información, divulgación, consulta, asesoramiento y formación sobre el buen gobierno y la integridad). Tampoco asegura que haya un descenso de los conflictos de intereses y las conductas indebidas; también es necesario fomentar cambios culturales que permitan variar patrones de conducta en la actuación político-administrativa de organizaciones y personas³³.

³³ DEMMKE, C. (2008). *Measuring Individual and Organisational Performance in the Public Services of EU*. Finland: European Institute of Public Administration.

Las infracciones establecidas en materia de conflictos de intereses son muy parecidas en la mayoría de países, y la diferencia entre los mismos reside en el grado de profundidad. Un claro ejemplo: en Estados Unidos y Canadá se establece a los cónyuges de los cargos electos, la obligación de realizar ciertas declaraciones (rentas, patrimonio y otros tipos de ingresos). En cambio, en nuestro país encontramos cierta escasez en cuanto a la regulación del buen gobierno.

b) Infracciones en materia de gestión económico-presupuestaria

La preocupación existente en nuestra sociedad por efectuar una utilización más responsable de los fondos públicos, ha dado pie a la regulación de estas infracciones de carácter económico-presupuestario, que podemos encontrar en el artículo 28 LTBG³⁴

³⁴ Artículo 28. Infracciones en materia de gestión económico-presupuestaria.

Constituyen infracciones muy graves las siguientes conductas cuando sean culpables:

a) La incursión en alcance en la administración de los fondos públicos cuando la conducta no sea subsumible en ninguno de los tipos que se contemplan en las letras siguientes.

b) La administración de los recursos y demás derechos de la Hacienda Pública sin sujeción a las disposiciones que regulan su liquidación, recaudación o ingreso en el Tesoro.

c) Los compromisos de gastos, reconocimiento de obligaciones y ordenación de pagos sin crédito suficiente para realizarlos o con infracción de lo dispuesto en la Ley 47/2003, de 26 de noviembre, General Presupuestaria, o en la de Presupuestos u otra normativa presupuestaria que sea aplicable.

d) La omisión del trámite de intervención previa de los gastos, obligaciones o pagos, cuando ésta resulte preceptiva o del procedimiento de resolución de discrepancias frente a los reparos suspensivos de la intervención, regulado en la normativa presupuestaria.

e) La ausencia de justificación de la inversión de los fondos a los que se refieren los artículos 78 y 79 de la Ley 47/2003, de 26 de noviembre, General Presupuestaria, o, en su caso, la normativa presupuestaria equivalente de las administraciones distintas de la General del Estado.

f) El incumplimiento de la obligación de destinar íntegramente los ingresos obtenidos por encima de los previstos en el presupuesto a la reducción del nivel de deuda pública de conformidad con lo previsto en el artículo 12.5 de la Ley Orgánica 2/2012, de 27 de abril, de Estabilidad Presupuestaria y Sostenibilidad Financiera, y el incumplimiento de la obligación del destino del superávit presupuestario a la reducción del nivel de endeudamiento neto en los términos previstos en el artículo 32 de la citada Ley.

g) La realización de operaciones de crédito y emisiones de deudas que no cuenten con la preceptiva autorización o, habiéndola obtenido, no se cumpla con lo en ella previsto o se superen los límites previstos en la Ley Orgánica 2/2012, de 27 de abril, la Ley Orgánica 8/1980, de 22 de septiembre, de Financiación de las Comunidades Autónomas, y en el Texto Refundido de la Ley Reguladora de las Haciendas Locales, aprobado por el Real Decreto Legislativo 2/2004, de 5 de marzo.

h) La no adopción en plazo de las medidas necesarias para evitar el riesgo de incumplimiento, cuando se haya formulado la advertencia prevista en el artículo 19 de la Ley Orgánica 2/2012, de 27 de abril.

Respecto a lo establecido en el PLTAIBG, la única novedad, es la fijación de la infracción d): “La omisión del trámite de intervención previa de los gastos, obligaciones o pagos, cuando esta resulte preceptiva o del procedimiento de resolución de discrepancias frente a los reparos suspensivos de la intervención, regulado en la normativa presupuestaria”.

En cuanto al listado de infracciones establecidas en la LTBG, podemos distinguir las siguientes:

Infracciones que reproducen la Ley General Presupuestaria (LGP)	Infracciones vinculadas a la Ley Orgánica de Estabilidad Presupuestaria y Sostenibilidad Financiera (LOEP)
Infracciones a), b), c), e) y p)	Infracciones de la f) a la o)

Y por otra parte, también pueden dividirse en:

Infracciones de responsabilidad indemnizatoria	Infracciones de estabilidad presupuestaria	Infracciones sujetas al régimen de administración común de fondos
Infracciones de la a) a la d)	Infracciones f), g), h), j), k), l), m), n), ñ) y o)	Infracción i)

Tablas 5 y 6. Fuente: Elaboración propia a partir de La Ley de Transparencia, acceso a la información pública y buen gobierno.

i) La suscripción de un Convenio de colaboración o concesión de una subvención a una Administración Pública que no cuente con el informe favorable del Ministerio de Hacienda y Administraciones Públicas previsto en el artículo 20.3 de la Ley Orgánica 2/2012, de 27 de abril.

j) La no presentación o la falta de puesta en marcha en plazo del plan económico-financiero o del plan de reequilibrio de conformidad con el artículo 23 de la Ley Orgánica 2/2012, de 27 de abril.

k) El incumplimiento de las obligaciones de publicación o de suministro de información previstas en la normativa presupuestaria y económico-financiera, siempre que en este último caso se hubiera formulado requerimiento.

l) La falta de justificación de la desviación, o cuando así se le haya requerido la falta de inclusión de nuevas medidas en el plan económico-financiero o en el plan de reequilibrio de acuerdo con el artículo 24.3 de la Ley Orgánica 2/2012, de 27 de abril.

m) La no adopción de las medidas previstas en los planes económico-financieros y de reequilibrio, según corresponda, previstos en los artículos 21 y 22 de la Ley Orgánica 2/2012, de 27 de abril.

n) La no adopción del acuerdo de no disponibilidad o la no constitución del depósito, cuando así se haya solicitado, previstos en el artículo 25 de la Ley Orgánica 2/2012, de 27 de abril.

ñ) La no adopción de un acuerdo de no disponibilidad, la no constitución del depósito que se hubiere solicitado o la falta de ejecución de las medidas propuestas por la Comisión de Expertos cuando se hubiere formulado el requerimiento del Gobierno previsto en el artículo 26.1 de la Ley Orgánica 2/2012, de 27 de abril.

o) El incumplimiento de las instrucciones dadas por el Gobierno para ejecutar las medidas previstas en el artículo 26.1 de la Ley Orgánica 2/2012, de 27 de abril.

p) El incumplimiento de la obligación de rendir cuentas regulada en el artículo 137 de la Ley 47/2003, de 26 de noviembre, General Presupuestaria u otra normativa presupuestaria que sea aplicable.

c) *Infracciones en materia disciplinaria*

Si comparamos la regulación de dichas infracciones establecidas en el artículo 29 LTBG, con las infracciones dispuestas en el PLTAIBG, no encontramos gran diferencia. Por una parte apreciamos la eliminación de la letra k) del artículo 26 del PLTAIBG, que disponía: “El incumplimiento de la obligación de atender los servicios esenciales en caso de huelga”. Y por otra parte encontramos la introducción de una nueva infracción grave en el artículo 29.2 LTBG: “La comisión de una infracción leve cuando el autor hubiera sido sancionado por dos infracciones leves a lo largo del año anterior contra las que no quepa recurso en la vía administrativa”.

Las infracciones en materia disciplinaria incluidas en la LTBG, son exactamente las mismas que podemos encontrar reguladas actualmente en el artículo 95.2 (faltas disciplinarias muy graves) del Real Decreto Legislativo 5/2015, de 30 de octubre, por el que se aprueba el texto refundido de la Ley del Estatuto Básico del Empleado Público (EBEP).

Esta traslación automática puede presentar ciertas dudas, porque como bien sabemos el ámbito de aplicación de las infracciones reguladas en el EBEP corresponde a los empleados públicos en general. Necesitaríamos una regulación más específica para el personal de nombramiento político.

2.3.2. *Sanciones*

Las sanciones serán aplicadas según el grado de la infracción cometida, como hemos visto en los puntos anteriores. Por tanto, las sanciones serán las siguientes:

Sanción por la comisión de infracciones leves	Sanciones por la ejecución de infracciones graves o muy graves
Imposición de una amonestación	<ul style="list-style-type: none">- La declaración del incumplimiento y su publicación en el «Boletín Oficial del Estado» o Diario oficial que corresponda.- La no percepción, en el caso de que la llevara aparejada, de la correspondiente indemnización para el caso de cese en el cargo.

Tabla 7. Fuente: Elaboración propia a partir de La Ley de Transparencia, acceso a la información pública y buen gobierno.

Además los sancionados por la ejecución de infracciones muy graves serán destituidos del puesto que desempeñen salvo si ya hubiesen cesado y no podrán ser proclamados para ocupar ningún otro alto cargo en un periodo de entre cinco y diez años.

Las sanciones por la comisión de infracciones muy graves, graves o leves se impondrán siguiendo los criterios establecidos por el artículo 29 de la Ley 40/2015, de 1 de octubre, de Régimen Jurídico del Sector Público, que serán los siguientes:

- El grado de culpabilidad o la existencia de intencionalidad.
- La continuidad o persistencia en la conducta infractora.
- La naturaleza de los perjuicios causados.
- La reincidencia, por comisión en el término de un año de más de una infracción de la misma naturaleza cuando así haya sido declarado por resolución firme en vía administrativa.

Y además la LTBG establece estos criterios:

- La naturaleza y entidad de la infracción.
- La gravedad del peligro ocasionado o del perjuicio causado.
- Las ganancias obtenidas, en su caso, como consecuencia de los actos u omisiones constitutivos de la infracción.
- Las consecuencias desfavorables de los hechos para la Hacienda Pública respectiva.
- La circunstancia de haber procedido a la subsanación de la infracción por propia iniciativa.
- La reparación de los daños o perjuicios causados.

En el procedimiento de graduación de la sanción, se tendrá en cuenta la existencia de perjuicios para el interés público, la repercusión de la conducta en los ciudadanos, y, en su caso, la percepción indebida de cantidades por el desempeño de actividades públicas incompatibles.

Cuando las infracciones cometidas puedan suponer delito, la Administración deberá comunicar el caso al Fiscal General del Estado y se abstendrá de seguir el procedimiento mientras la autoridad judicial no dicte una resolución que ponga fin al proceso penal.

Por otro lado, cuando la falta cometida esté regulada como infracción en una norma administrativa especial, la Administración competente será informada para llevar a cabo el procedimiento sancionador. Como excepción encontramos que no se considerará normativa especial la Ley 47/2003, de 26 de noviembre, General Presupuestaria, respecto de las infracciones previstas en el artículo 28 (Infracciones en materia de gestión económico-presupuestaria). Las infracciones previstas en este artículo conllevarán las siguientes sanciones:

- La obligación de reintegrar las cantidades percibidas o satisfechas indebidamente.

- La obligación de indemnizar a la Hacienda Pública tal y como establece el artículo 176 de la Ley 47/2003³⁵, de 26 de noviembre, General Presupuestaria.

³⁵ Las autoridades y demás personal al servicio de las entidades contempladas en el artículo 2 de esta ley que por dolo o culpa graves adopten resoluciones o realicen actos con infracción de las disposiciones de esta ley, estarán obligados a indemnizar a la Hacienda Pública estatal o, en su caso, a la respectiva entidad los daños y perjuicios que sean consecuencia de aquellos, con independencia de la responsabilidad penal o disciplinaria que les pueda corresponder.

3. PRINCIPIO DE IGUALDAD Y DE NO DISCRIMINACIÓN

3.1. Concepto

3.1.1. Concepto legal

En la Constitución Española (CE) podemos encontrar diferentes referencias a la regulación el principio de igualdad. Su artículo 1.1³⁶, por ejemplo, designa, entre otros, la igualdad como valor superior del ordenamiento jurídico. Por otra parte, en su artículo 9.2 establece la garantía de la libertad y la igualdad del individuo como obligación de los poderes públicos. Y como derecho fundamental, su artículo 14 indica: “Los españoles son iguales ante la ley, sin que pueda prevalecer discriminación alguna por razón de nacimiento, raza, sexo, religión, opinión o cualquier otra condición o circunstancia personal o social”.

Más adelante analizaremos este principio en el ámbito laboral. Ahora cabe hacer referencia al artículo 23.2 CE que establece: “Los ciudadanos tienen derecho a acceder en condiciones de igualdad a las funciones y cargos públicos, con los requisitos que señalen las leyes”. Además el Real Decreto Legislativo 2/2015, de 23 de octubre, por el que se aprueba el texto refundido de la Ley del Estatuto de los Trabajadores, dispone en su artículo 4.2.c): “Los trabajadores tiene derecho a no ser discriminados directa o indirectamente para el empleo, o una vez empleados, por razones de sexo, estado civil, edad dentro de los límites marcados por esta ley, origen racial o étnico, condición social, religión o convicciones, ideas políticas, orientación sexual, afiliación o no a un sindicato, así como por razón de lengua, dentro del Estado español”.

Cuando hablamos de discriminación, cabe interpretar diferentes variantes. Tal y como hemos visto en el artículo 14 CE, una de ellas y posiblemente de las más relevantes actualmente es la discriminación por razón de sexo. En este caso, debemos mencionar la Ley Orgánica 3/2007, de 22 de marzo, para la igualdad efectiva de mujeres y hombres (LOI), en cuyo artículo 5 se regula la igualdad de trato y de oportunidades en el acceso al empleo, en la formación y en la promoción profesionales, y en las condiciones de trabajo. Por otro lado, el artículo 61.1³⁷ del Real Decreto Legislativo 5/2015, de 30 de octubre, por el que se aprueba el texto refundido de la Ley del Estatuto Básico del Empleado Público (EBEP), también establece el principio de igualdad de oportunidades entre sexos en el empleo público.

³⁶ Artículo 1.1 CE: España se constituye en un Estado social y democrático de Derecho, que propugna como valores superiores de su ordenamiento jurídico la libertad, la justicia, la igualdad y el pluralismo político.

³⁷ Artículo 61.1: Acceso al empleo público, sistemas selectivos: Los procesos selectivos tendrán carácter abierto y garantizarán la libre concurrencia, sin perjuicio de lo establecido para la promoción interna y de las medidas de discriminación positiva previstas en este Estatuto. Los órganos de selección velarán por el cumplimiento del principio de igualdad de oportunidades entre sexos.

Dejando de lado la discriminación por razón de sexo, también debemos tratar la discriminación por razón de raza o religión. El artículo 13.1 CE establece: Los extranjeros gozarán en España de las libertades públicas que garantiza el presente Título en los términos que establezcan los tratados y la ley. Así también, el art. 314³⁸ del Código Penal señala la discriminación como delito contra los derechos de los trabajadores.

3.1.2. Concepto doctrinal

Junto a la configuración del principio según la Ley, debemos profundizar en el mismo a través de opiniones de diferentes expertos en dicha materia. LOPEZ MURILLO estima que, el término igualdad comprende diferentes ámbitos como el género, la orientación sexual, la raza o etnia, las creencias religiosas, la discapacidad y la edad, haciendo referencia al derecho de todas las personas que componen la sociedad a tener las mismas posibilidades de acceso al bienestar social.

Define la igualdad de trato y oportunidades como una forma de justicia social basada en la necesidad de que toda la sociedad disfrute de los mismos derechos políticos y civiles y tengan las mismas oportunidades de acceso al bienestar social, independientemente del sexo y raza a la que pertenezcan, de la edad que tengan, de su orientación sexual, sus creencias religiosas o de la posesión de alguna invalidez. Esta igualdad se puede obtener mediante una serie de acciones sociales, actos y normas que favorecen la no discriminación.

Adentrándonos en la igualdad de género, LOPEZ MURILLO la considera como la equidad en el trato hacia mujeres y hombres en el acceso, construcción y disfrute de los diferentes ámbitos que componen la estructura social, en este caso en el ámbito laboral, por parte de las instituciones educativas, las administraciones públicas, el sector privado y la sociedad en su conjunto.

Por otra parte habla sobre la igualdad racial o étnica, que supone la igualdad de derechos y deberes de las personas independientemente de la raza o etnia a la que pertenezcan. La discriminación por esta causa puede tener como resultado un bajo nivel educativo, precariedad laboral y una situación degradada de vivienda.

Para conseguir una sociedad igualitaria necesitaremos mejoras en la legislación contra la discriminación, y además complementarlo con la aplicación

³⁸*Artículo 314.* De los delitos contra los derechos de los trabajadores: Los que produzcan una grave discriminación en el empleo, público o privado, contra alguna persona por razón de su ideología, religión o creencias, su pertenencia a una etnia, raza o nación, su sexo, orientación sexual, situación familiar, enfermedad o discapacidad, por ostentar la representación legal o sindical de los trabajadores, por el parentesco con otros trabajadores de la empresa o por el uso de alguna de las lenguas oficiales dentro del Estado español, y no restablezcan la situación de igualdad ante la ley tras requerimiento o sanción administrativa, reparando los daños económicos que se hayan derivado, serán castigados con la pena de prisión de seis meses a dos años o multa de 12 a 24 meses.

de una serie de medidas legislativas como la acción positiva³⁹ o los ajustes razonables, encaminados a prevenir y compensar la discriminación sufrida por algunos colectivos. De hecho, las características de este principio están en constante evolución, creando nuevas terminologías, progresando en su legislación e implantando nuevos organismos de medición y control⁴⁰.

Por su parte, ESTRADA TANCK contempla el principio de igualdad y de discriminación como la base del derecho internacional y considera que son los derechos humanos más reconocidos. De hecho destaca que los países miembros de las Naciones Unidas promueven y protegen los derechos a la igualdad y a la no discriminación.

Los académicos han aportado diferentes opiniones sobre este principio, entre ellas, algunos consideran los derechos humanos de igualdad y no discriminación como “dos caras de la misma moneda”. Otros, se han opuesto a esta idea y en la normativa de derechos humanos han diferenciado la existencia de la igualdad negativa (la no discriminación) y la igualdad positiva (la igualdad como tal) como dos derechos de naturaleza confusa. Finalmente, tal y como analizaremos más adelante, se ha planteado otra distinción entre igualdad, igualdad ante la ley e igual protección de la ley, bajo el argumento de que las propias normas de derechos humanos definen cada una en diferentes instancias y determinan su alcance y obligaciones individualmente⁴¹.

Tal distinción viene corroborada mediante la Declaración Universal de los Derechos Humanos (DUDH) donde se establece: el derecho a la “igualdad” en su artículo 2⁴², la “igualdad ante la ley” y la “protección equitativa de la ley” en su artículo 7⁴³.

Por otro lado, EGUIGUREN PRAELI identifica dos dimensiones, a la hora de hablar sobre igualdad desde la perspectiva constitucional. Por una parte, encontramos la igualdad como un principio rector del ordenamiento jurídico del estado democrático de derecho, siendo un valor imprescindible que se debe preservar y garantizar. Por otro lado, lo identifica como un derecho constitucional

³⁹ Medidas dirigidas a eliminar las desigualdades existentes contra grupos históricamente discriminados. Son medidas temporales con las que se pretende suprimir y compensar las desventajas existentes.

⁴⁰ LÓPEZ MURILLO, R. (2016). “Claves sobre la igualdad y la no discriminación en España”, en docplayer. < <https://docplayer.es/13077841-Claves-sobre-en-espana-la-igualdad-y-la-no-discriminacion-genero-sexo-raza-religion-discapacidad-y-edad.html>>[Consulta: 16 de julio de 2019].

⁴¹ ESTRADA TANCK, D. (2019). *El principio de igualdad ante la ley en el Derecho internacional*. Madrid: Cuadernos de Derecho Transnacional, Pág. 49.

⁴² Artículo 2: Toda persona tiene los derechos y libertades proclamados en esta Declaración, sin distinción alguna de raza, color, sexo, idioma, religión, opinión política o de cualquier otra índole, origen nacional o social, posición económica, nacimiento o cualquier otra condición.

⁴³ Artículo 7: Todos son iguales ante la ley y tienen, sin distinción, derecho a igual protección de la ley. Todos tienen derecho a igual protección contra toda discriminación que infrinja esta Declaración y contra toda provocación a tal discriminación.

subjetivo exigible, concediendo a cada individuo el derecho de ser tratado con igualdad ante la ley y no ser objeto de ningún tipo de discriminación.

Al igual que identifica los principios de igualdad y no discriminación en los textos constitucionales, también supone un valor esencial que debe estar contemplado en el conjunto de los derechos fundamentales recogidos en la Constitución. Por tanto califica al principio como el prototipo de un derecho relacional, sosteniendo que resulta difícil concebir el derecho a la igualdad como un derecho autónomo, al igual que es difícil suponer la violación del derecho de igualdad sin que comporte la vulneración de otro derecho. Esto ocurre a causa de que la naturaleza de la igualdad ante la ley exige que su incumplimiento sea proyectado sobre algún campo concreto, ya que no se viola la igualdad en general, sino en relación con la regulación, ejecución, o aplicación del acceso a cargos públicos, o el derecho al trabajo, como ejemplo⁴⁴.

3.2. Contenido

3.2.1 Introducción

Tal y como hemos visto anteriormente el principio de igualdad y no discriminación abarca diferentes áreas, pero nosotros nos vamos a centrar en dos en particular, ellas son: la discriminación por raza o etnia y la discriminación por razón de sexo. Y además analizaremos cómo han afectado en el ámbito laboral de nuestro país.

Comenzaremos por el estudio del art. 14 de la CE

En el apartado “concepto legal” ya hemos mencionado dicho art.14 CE, que considera el principio de igualdad como un derecho fundamental. Analizando dicho principio podemos distinguir, por una parte, un “mandato” que exige la igualdad ante la ley, y por otro lado encontramos una “prohibición” de discriminación.

Por lo que corresponde al mandato se exige que todos sean sometidos al ordenamiento con igualdad, y así conseguir una protección jurídica igualitaria y disfrutar de los derechos reconocidos en el ordenamiento. Por tanto, se caracteriza a la ley de general e impersonal, y además los poderes públicos llevarán a cabo la aplicación de la misma sin consideraciones especiales ni excepciones, como regla general.

En lo que afecta al concepto de prohibición de discriminación, podemos considerar la igualdad de trato en materia de raza, religión, sexo, etc. El concepto de discriminación consiste en la diferencia de trato frente a la norma estándar que actúa contra el sujeto discriminado. Teniendo dicho trato un resultado

⁴⁴ EGUIGUREN PRAELI, F.J. (1997). “Principio de igualdad y derecho a la no discriminación” en *Revista asociación*. Núm.15, pág. 68.

específico, que consiste en generar una situación discriminatoria objetiva que conlleve al discriminado la anulación o menoscabo del disfrute de derechos⁴⁵.

SUÁREZ PERTIERRA y AMÉRIGO CUERVO establecen quiénes son los sujetos del derecho a la igualdad, con especial atención a los extranjeros y a los grupos colectivos.

Como ya hemos visto, el art. 13.1 CE establece que los extranjeros gozarán en España de las libertades públicas establecidas en el Título I (CE) conforme a lo dispuesto en los Tratados y la Ley.

Refiriéndose a la Ley Orgánica 4/2000, de 11 de enero, sobre derechos y libertades de los extranjeros en España y su integración social, dicha Ley establece en su artículo 3 que los extranjeros que se encuentren en España gozarán de los derechos y libertades del Título I de la CE. Por lo que se reconoce que los extranjeros pueden y deben ejercitar sus derechos con igualdad respecto a los españoles.

Además debemos tener en cuenta a los grupos colectivos, aunque el artículo 14 CE no haga referencia directa del principio de igualdad respecto a los grupos, no implica su inexistencia.

Cabe hacer hincapié en la relación que existe entre libertad e igualdad, ya que el concepto de libertad implica la existencia de igualdad. "Podemos entender que dentro de la libertad entra la permisividad de que las personas se conformen en grupos de acuerdo a su libre elección, de modo que debería extenderse la igualdad que se aplica a las personas físicas a los colectivos, más o menos organizados, que estas conformen, ya que asegurando la libertad de los grupos puede ser asegurada la libertad e igualdad de los individuos"⁴⁶.

En la CE podemos encontrar diferentes artículos que regulan los derechos y libertades para estos grupos colectivos, empezando por el art.16 CE donde se reconoce la libertad ideológica y religiosa a los individuos y a las comunidades. También el art. 22 CE consiente la personalidad jurídica de las asociaciones y el art. 27 CE trata sobre la libertad que existe para crear centros de docencia dentro del marco de libertad de enseñanza.

3.2.2 *Discriminación por razón de raza o etnia*

Debido a los cambios ocasionados por los flujos migratorios en Europa estos últimos años, la inmigración forma parte de nuestra realidad social y laboral. Ello conlleva la convivencia con individuos procedentes de otros países, y la incorporación de los mismos al mundo laboral.

⁴⁵ SUÁREZ PERTIERRA, G. y AMÉRIGO CUERVO, F.(1996): "Artículo 14. Igualdad ante la ley", en *Comentarios a la Constitución Española de 1978*. Madrid: Edersa, pág .29.

⁴⁶ MUÑOZ DEL BARRIO, C. (2016). *El derecho a la igualdad en la Ley Orgánica 3/2007. Especial referencia al ámbito laboral*. Trabajo fin de grado. Segovia: Universidad de Valladolid.

En España, este cambio se empieza a producir a partir de los años 70; la población empieza a relacionarse con personas de diferente raza o cultura. Esta relación ocasiona posibles actitudes de rechazo hacia los individuos inmigrantes, sobre todo en el ámbito laboral. Cada vez más, se rompe el conocido concepto de “plantilla cultural homogénea”, a causa de la contratación de personal de distinta procedencia y nacionalidad, pero lamentablemente asistimos a casos de prácticas discriminatorias y de explotación laboral. Por lo cual, encontramos regulaciones que protegen los derechos de los extranjeros y medidas o mecanismos de protección contra la discriminación laboral a las personas inmigrantes.

La Ley Orgánica 14/2003, de 20 de noviembre (Ley de Extranjería) establece que “discriminación” es todo acto que, directa o indirectamente, comporte una distinción, exclusión, restricción o preferencia contra una persona extranjera basada en la raza, el color, la ascendencia o el origen nacional o étnico, las convicciones y prácticas religiosas, y que pretenda eliminar o delimitar el reconocimiento o el ejercicio, en condiciones de igualdad, de los derechos humanos y de las libertades fundamentales en el campo político, económico, social o cultural. La Ley considera que serán actos de discriminación:

- Los actos efectuados por personal público, que en el ejercicio de sus funciones comporte cualquier actitud discriminatoria contra una persona extranjera.
- Todos los actos que impliquen condiciones más dificultosas que a los españoles o restrinjan o limiten el acceso al trabajo, a la vivienda, a la educación, a la formación profesional y a los servicios sociales y socio-asistenciales y a cualquier otro derecho reconocido en dicha Ley.
- Los actos que impidan llevar a cabo una actividad económica a un extranjero que resida legalmente en España.

Cabe destacar la creación del Observatorio Español del Racismo y la Xenofobia, al amparo de la Ley de extranjería, donde se estudia y analiza la capacidad de elevar las medidas de actuación para evitar el racismo y la xenofobia en nuestra sociedad.

En España encontramos una legislación sobre discriminación laboral muy escasa. Tal y como indica CACHÓN RODRIGUEZ podemos identificar tres niveles de discriminación: “En primer lugar, la *institucional*, es decir, aquella que se plantea desde las normas vigentes y que nos ha permitido hablar de “marco institucional discriminatorio”; en segundo lugar, la que se produce desde los dispositivos generales del *mercado* (de trabajo), que produce la concentración de ciertos colectivos (sean mujeres, jóvenes o inmigrantes) en ciertos puestos de trabajo (sectores, ocupaciones); en tercer lugar, la que se produce a nivel de *empresa*, y que puede producir diferencias de contratación, salarios, horarios u otras condiciones de trabajo entre personas de condiciones distintas”⁴⁷.

⁴⁷ Citado por TORNOS CUBILLO, A (2003), en *Los inmigrantes y el mundo del trabajo*. Madrid:ICADE. Pág. 43.

En nuestro país, las relaciones laborales que se establecen con los extranjeros, estarán reguladas por la Constitución Española, los Tratados internacionales, el Estatuto de los Trabajadores y la Ley Orgánica 4/2000, de 11 de noviembre sobre derechos y libertades de los extranjeros en España y su integración social y sus posteriores modificaciones.

Mencionando de nuevo el art.13.1 CE está claro que los extranjeros tendrán las libertades y derechos que garantizan el título I de la CE. Ello supone que el disfrute de esos derechos y libertades se ejercerá en los términos que establezcan los Tratados internacionales y la normativa interna, excepto los derechos humanos que tenemos por el simple hecho de ser personas, por su propia naturaleza y dignidad, que deben ser protegidos por el Estado sin ninguna discriminación.

En la Sentencia TC 107/1984, de 23 de noviembre, se plantea la existencia de igualdad entre los ciudadanos españoles y los extranjeros. En ella podemos contemplar la existencia de derechos que corresponden por igual a los españoles y a los extranjeros y cuya regulación debe ser la misma para ambos. Se trata de derechos indispensables para garantizar la dignidad humana, que de acuerdo con el art.10 CE constituyen el fundamento del orden político español (derecho a la vida, a la integridad física y moral, a la intimidad, a la libertad ideológica, etc.) y que corresponden también a los extranjeros y por tanto no deben ser tratados con desigualdad respecto a los españoles.

Por otra parte, existen derechos que no son aplicables a los extranjeros, como por ejemplo, lo dispuesto en el art. 23 CE, donde se establece: “Los ciudadanos tienen el derecho a participar en los asuntos públicos, directamente o por medio de representantes, libremente elegidos en elecciones periódicas por sufragio universal. Asimismo, tienen derecho a acceder en condiciones de igualdad a las funciones y cargos públicos, con los requisitos que señalen las leyes.” Ya que en el art. 13.2 CE se regula: “Solamente los españoles serán titulares de los derechos reconocidos en el artículo 23, salvo lo que, atendiendo a criterios de reciprocidad, pueda establecerse por tratado o ley para el derecho de sufragio activo y pasivo en las elecciones municipales”.

No obstante, también existen derechos que pertenecen o no a los extranjeros tal y como establecen los Tratados Internacionales y las Leyes, por tanto se admite la diferencia de trato con los españoles en cuanto a su ejercicio, y concretamente, con relación al ejercicio del derecho al trabajo no existe equiparación entre españoles y extranjeros⁴⁸.

Adentrándonos en el derecho laboral constitucional, el art. 35 CE establece el derecho que tienen todos los españoles a obtener un trabajo, de forma que su aplicación a los extranjeros dependerá de lo contemplado en los tratados y la ley. En el Estatuto de los trabajadores, concretamente en su art. 7.c se establece: “Podrán contratar la prestación de su trabajo los extranjeros, de acuerdo con lo dispuesto en la legislación específica sobre la materia”. Dicha

⁴⁸ HERNÁNDEZ CUEVAS, R. (2007). “El principio de igualdad y no discriminación en el ámbito laboral”, en *Noticias Jurídicas*. < <http://noticias.juridicas.com/conocimiento/articulos-doctrinales/4249/> > [Consulta: 27 de julio de 2019].

materia, regulada por la Ley Orgánica 4/2000, dispone que los extranjeros deberán adquirir la apropiada autorización de trabajo y residencia para poder ejercer en España cualquier actividad lucrativa, laboral o profesional, por cuenta propia o ajena.

En el mismo art.10.2 CE se prevé, para los extranjeros que obtengan la autorización de trabajo y residencia, la igualdad de condiciones que los nacionales de los Estados miembros de la Unión Europea como personal laboral al servicio de las Administraciones públicas, de acuerdo con los principios constitucionales de igualdad, mérito y capacidad, así como el de publicidad.

En definitiva , si el ciudadano extranjero cumple los requisitos contemplados en la normativa para el acceso al empleo, fuera de los supuestos mencionados, no cabrán actos de denegación para dicho acceso al trabajo por motivo de raza o nacionalidad.

3.2.3 Discriminación por razón de sexo

a) Visión general

Para empezar, procede hablar del término “género”, el cual ha sido utilizado tradicionalmente para atribuir diferentes funciones y tareas a los hombres y mujeres en el ámbito social.

El tradicional sistema de patriarcado consistía en asignar a los hombres tareas del ámbito público, social, de trabajo y cargos socialmente relevantes, mientras que a las mujeres se reservaban las tareas domésticas, es decir, el cuidado de la familia y el hogar. La discriminación por razón de sexo es la más antigua y extensa, ya que esta idea se mantuvo hasta los años sesenta.

Encontramos opiniones de algunos escritores que mantienen la idea del sistema de patriarcado, por ejemplo Jean-Jaques ROUSSEAU sostuvo que “la mujer está hecha para someterse al hombre. Este debe ser activo y fuerte y aquella pasiva y débil”⁴⁹.

En nuestro país, la Constitución de 1931 supuso un gran cambio, ya que en el art.36⁵⁰ de la misma se produce la conquista del sufragio femenino. Por tanto, en el año 1933 las mujeres acuden a las urnas por primera vez. Esta consecución del sufragio femenino no supuso un antes y un después, pero sí un gran antecedente histórico.

⁴⁹ ROUSSEAU, Jean Jacques (2014, *Discurso sobre el origen de la desigualdad entre los hombres*. Minerva: Biblioteca Nueva.

⁵⁰ Artículo 36 CE de 1931: “Los ciudadanos de uno y otro sexo, mayores de veintitrés años, tendrán los mismos derechos electorales conforme determinen las leyes”.

El derecho a no sufrir discriminación por razón de sexo está presente de forma expresa en nuestro ordenamiento, tanto en la legislación, en documentos oficiales, estrategias y planes: además es reconocido como principio y como Derecho a nivel internacional. Pero a pesar de todo ello, la discriminación continúa presente en diferentes ámbitos de nuestro día a día.

Los estudios estadísticos muestran que las mujeres concurren menos al mercado laboral que los hombres, por tanto, sufren una mayor tasa de desempleo y perciben un salario inferior al salario del hombre por realizar los mismos trabajos: esto es lo que se conoce como “brecha salarial”⁵¹.

MENOS ACCESO AL MERCADO LABORAL

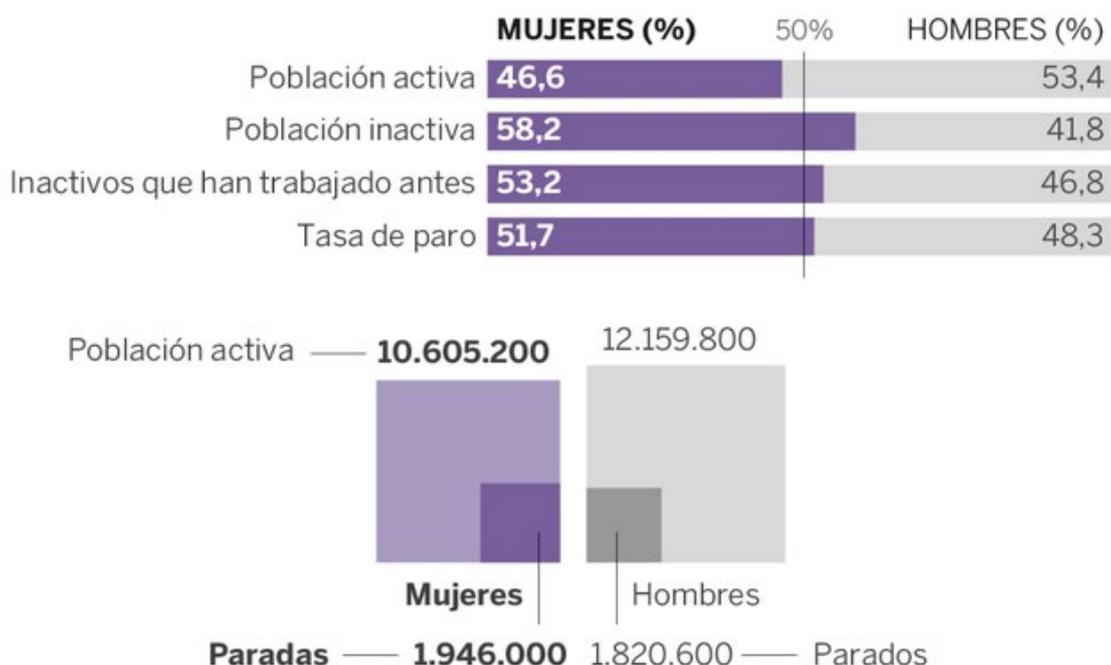


Gráfico 3. Fuente: Encuesta de Población Activa (EPA) 2017. EL PAÍS

La brecha salarial no se debe a una diferencia de sueldo base entre ambos sexos, pero sí que encontramos conceptos indirectos que se retribuyen de diferente forma pese a tener el mismo valor.

⁵¹ La brecha salarial es la diferencia existente entre el salario medio de los hombres y las mujeres, como porcentaje del salario medio de los hombres. Dicho de otra manera, la brecha salarial es lo que gana de menos una mujer de media con respecto a lo que gana un hombre de media. Existe brecha salarial cuando el valor del trabajo de un hombre y una mujer es el mismo pero el sueldo no

Entre las causas de la existencia de la brecha salarial encontramos:

- El sesgo de parcialidad, como veremos más adelante: el 75% de los trabajadores que tienen una jornada parcial son mujeres.
- Los pluses o complementos salariales que no tienen relación directa con el trabajo que se realiza y en muchas ocasiones son más beneficiosos hacia los hombres. En promedio, las mujeres cobran un 44% menos en complementos salariales.
- Las interrupciones laborales para el cuidado de hijos o mayores dependientes.

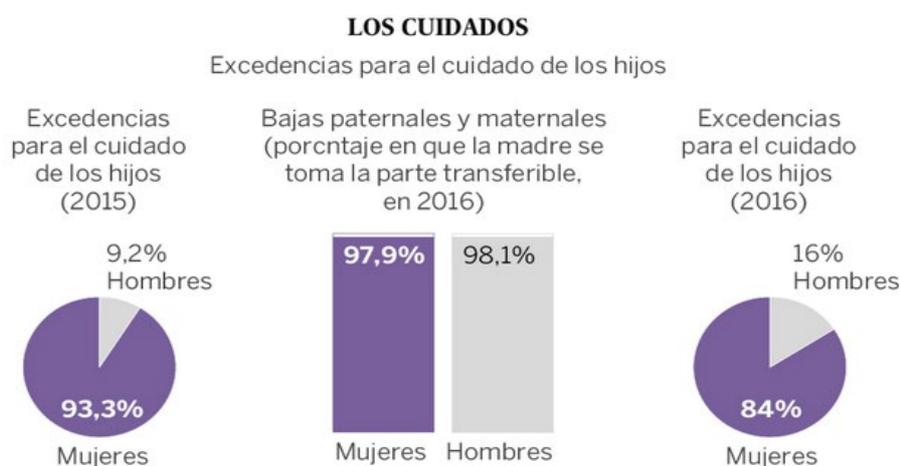


Gráfico 4. Fuente: INE y Ministerio de Empleo y Seguridad Social. EL PAIS

- El tipo de sectores donde trabajan y las características de sus puestos, como vamos a ver a continuación en la segregación horizontal y vertical.

Por otra parte encontramos la llamada “segregación”, que se da cuando las mujeres participan en el mundo laboral en profesiones y escalas de categorías más bajas e inferiores a los varones.

Podemos diferenciar dentro del concepto de “segregación” entre:

Segregación horizontal	Segregación vertical
Hombres y mujeres trabajan en puestos diferentes, las mujeres se concentran en sectores tradicionalmente femeninos (hostelería, cajeras, asistencia sanitaria, etc).	Afecta a la posición de los mismos en las jerarquías científicas. Ocupando los hombres las posiciones más altas de la escala profesional.

A continuación, se incluyen varias gráficas donde cabe apreciar la diferencia entre ambas segregaciones y claros ejemplos que muestran la existencia de las mismas.

SEGREGACIÓN HORIZONTAL

Las 10 actividades más masculinizadas



Las 10 actividades más feminizadas



Gráfico 5 y 6. Fuente: Encuesta de Población Activa (EPA) 2017. EL PAÍS

SEGREGACIÓN VERTICAL

Empleados por situación profesional y ocupación



ZOOM EN LOS CARGOS MÁS ALTOS



Grafico 7 y 8. Fuente: Encuesta de Población Activa (EPA) 2017. EL PAÍS

b) Las distintas versiones y manifestaciones en el ámbito laboral

En el ámbito laboral podemos encontrar dos tipos de discriminación. Por una parte, la discriminación directa: se da cuando una empresa u organización toma decisiones sin basarse en el mérito o capacidad de la persona, es decir, existe un tratamiento jurídico diferente y desfavorable hacia una persona por razón de sexo. Un claro ejemplo sería la percepción de un salario inferior por el mismo puesto de trabajo.

Por otro lado, la discriminación indirecta: es menos evidente y más difícil de detectar. Sucede cuando se aplican regulaciones que aparentemente no favorecen a nadie pero en la práctica discriminan a ciertas personas incapaces de cumplir con los requisitos. Por ejemplo, la presencia femenina en las categorías más bajas.

A continuación vamos a analizar los distintos tipos de discriminación indirecta que podemos encontrar en el ámbito laboral.

1. Acceso al empleo.

En el acceso al empleo hallamos una discriminación maliciosa, ya que existen sectores donde apenas encontramos mujeres contratadas. La percepción que existía unos años atrás de que el hombre debe aportar dinero y la mujer dedicarse al trabajo doméstico parece que aun permanece latente en la sociedad actual.

Podemos demostrar tal afirmación mediante datos estadísticos. Por ejemplo, el número de mujeres dedicadas exclusivamente al trabajo doméstico, es de un 23% de la población, mientras que en los hombres tan solo un 0,4%. En España, a partir de los 16 años más de un 50% son mujeres, sin embargo la tasa de actividad laboral es inferior a la de los hombres.

2. Temporalidad y contratación.

A la hora de contratar, encontramos mayor concentración de mujeres en contratos temporales o a tiempo parcial. Además, cuando hay necesidad de reducir plantilla, son las mujeres las primeras en desaparecer del mercado laboral.

Al respecto, la Organización Internacional del trabajo (OIT) tiene como objetivo que las personas que hayan estado anteriormente contratadas a tiempo parcial o mediante un contrato temporal, tengan preferencia en la contratación en igualdad de méritos.

TRABAJOS NO REMUNERADOS

En horas de trabajo por semana

■ Empleo principal

■ Trabajo no remunerado

Jornada a tiempo parcial



Jornada a tiempo completo



Gráfico 9. Fuente: Encuesta Nacional de Condiciones de Trabajo 2015. EL PAIS

3. Promoción y formación profesional.

Como bien indica la CE en su art. 35⁵², se reconoce el derecho a la promoción por medio del trabajo. Sin embargo, en el caso de las mujeres se ve imposibilitado por las mismas empresas y por los límites que las mismas sufren al ser madres, amas de casa, etc. Deberemos citar aquí el artículo 24⁵³ del Estatuto de los Trabajadores, donde se regula la igualdad entre hombres y mujeres en los ascensos y en la promoción profesional.

⁵² Art. 35 CE:

1. Todos los españoles tienen el deber de trabajar y el derecho al trabajo, a la libre elección de profesión u oficio, a la promoción a través del trabajo y a una remuneración suficiente para satisfacer sus necesidades y las de su familia, sin que en ningún caso pueda hacerse discriminación por razón de sexo.
2. La ley regulará un estatuto de los trabajadores.

⁵³ Artículo 24. Ascensos.

1. Los ascensos dentro del sistema de clasificación profesional se producirán conforme a lo que se establezca en convenio o, en su defecto, en acuerdo colectivo entre la empresa y los representantes de los trabajadores.
En todo caso los ascensos se producirán teniendo en cuenta la formación, méritos, antigüedad del trabajador, así como las facultades organizativas del empresario.
2. Los ascensos y la promoción profesional en la empresa se ajustarán a criterios y sistemas que tengan como objetivo garantizar la ausencia de discriminación, tanto directa como indirecta, entre mujeres y hombres, pudiendo establecerse medidas de acción positiva dirigidas a eliminar o compensar situaciones de discriminación

4. Discriminación salarial.

Decimos que existe discriminación salarial cuando hay diferencia de sexo entre los asalariados teniendo ambos las mismas características productivas.

Según estudios llevados a cabo por Gestha⁵⁴ (Sindicato de Técnicos del Ministerio de Hacienda), las mujeres cobran un 30% menos que los hombres al año, lo que supone una diferencia salarial que alcanza los 4.745 euros, casi medio punto porcentual más que hace un año. El informe generado por Gestha sostiene que serían necesarias casi siete décadas para acabar con la brecha salarial, y argumenta que la razón de estas divergencias en los sueldos está, fundamentalmente, en que hay más mujeres que hombres que no alcanzan los 1.000 euros de salario al mes. Los técnicos han constatado en su estudio que las diferencias se incrementan conforme lo hace la edad, es decir, que la brecha empieza a ampliarse significativamente en el tramo que oscila entre los 26 y los 45 años, coincidiendo con una etapa en la que muchas mujeres tienen todavía que pagar un 'peaje' por la maternidad y el cuidado de los hijos.

Ya en el año 1948 se estableció en la Declaración Universal de Derechos Humanos que “toda persona tiene derecho a igual salario por igual valor”. Esta discriminación no se da de forma directa, sino que se produce mediante otros factores que hemos visto anteriormente (segregación, contratación temporal y a jornada parcial...); debido a esto, se proponen medidas como la exclusión de las categorías profesionales en femenino de los convenios colectivos (como dependienta, secretaria, camarera, costurera, etc.). Normalmente estas categorías requieren menor formación y conllevan remuneraciones inferiores. Un claro ejemplo: el trabajo que realiza un peón y una secretaria requieren los mismos estudios mínimos, pero el salario base según los convenios colectivos es inferior en el puesto de secretaria.

c) Derecho al trabajo en igualdad de oportunidades

Para una mayor garantía de igualdad, la Ley Orgánica 3/2007 añade un conjunto de pautas enfocadas a la igualdad en el acceso al empleo, la formación y promoción profesional y las condiciones de trabajo.

⁵⁴ EUROPA PRESS. Las mujeres cobran de media un 30% menos que los hombres, según Gestha<<https://www.europapress.es/economia/macroeconomia-00338/noticia-mujeres-cobran-media-30-menos-hombres-gestha-20190305115440.html>> [Consulta: 25/08/2019].

1. Igualdad en el acceso al empleo.

Se pretende mejorar la permanencia y el acceso al empleo a las mujeres, tratándolas como colectivo prioritario.

Para ello se incorpora en el art. 42 de la LOI un nuevo principio que establece como objetivo prioritario la mayor participación de las mujeres en el mercado laboral para alcanzar la igualdad efectiva de género. Es decir, se evitará la discriminación en el acceso a los servicios públicos y entidades colaboradoras.

Además, se considerarán discriminatorias las ofertas que se refieran a un sexo en concreto, tal y como indica el artículo 5 LOI: “Se considerará discriminatoria la oferta referida a un solo sexo basada en exigencias del puesto de trabajo relacionadas con el esfuerzo físico”. Se podrán incluir exigencias vinculadas con las capacidades físicas cuando sean un requisito profesional unido al puesto ofertado, pero a partir de indicadores objetivos que estén vinculados a esas capacidades y sean necesarias para desarrollar la actividad.

En la práctica de la oferta en el mercado laboral, podemos encontrar ejemplos como los siguientes:

- “Se necesita secretaria para trabajo de exportación... mandar currículum con varias fotos al siguiente correo”.
- “Se busca esteticista sin cargas familiares presentes ni futuras”.

Este tipo de ofertas constituyen en sí una discriminación por razón de al exigir en el primer ejemplo que la interesada deba ser una mujer y además deba enviar fotos de ella misma. Y en el segundo caso se limitan a mujeres que no tengan ningún tipo de carga familiar para evitar cualquier tipo de conciliación familiar.

El acceso de las mujeres al empleo es uno de los grandes obstáculos derivado de su condición biológica, ya que ciertas situaciones como la maternidad suponen un mayor gasto para la empresa. Por razones como esta, el Real Decreto Ley 11/1998 reguló un régimen de bonificaciones en las cuotas empresariales a la Seguridad Social, cuando se efectúen contratos de interinidad con personas que vayan a realizar sustituciones en los periodos de descanso por adopción, maternidad y acogimiento.

A parte de las medidas mencionadas, también se establecen otras acciones positivas como el establecimiento de preferencias de contratación,

clasificación profesional, formación profesional, etc. Estas acciones siempre se adoptan a favor de ciertos colectivos como el de las mujeres.

2. Negociación colectiva y planes de igualdad

Los planes de igualdad vienen regulados en el capítulo III del Título IV de la LOI, en esta, en la que se establecen los planes que deben seguir las empresas así como las medidas a adoptar para promover la igualdad.

Como indica el artículo 45 del Estatuto de Trabajadores, se añade la obligación de las empresas de evitar cualquier tipo de discriminación adoptando ciertas medidas que deberán ser negociadas con los representantes de los trabajadores. Además, en el artículo 85 del Estatuto de los Trabajadores, se añade un nuevo capítulo que trata de regular el deber de las empresas para negociar las medidas que persiguen la igualdad de trato y de oportunidades.

Los planes de igualdad consisten en un conjunto de medidas, tomadas a partir de un diagnóstico de situación realizado en la empresa, con el objetivo de alcanzar la igualdad de trato y oportunidades entre hombres y mujeres y eliminar la discriminación. Estos planes deben establecer concretos objetivos de igualdad, estrategias, prácticas para dicha consecución, sistemas de seguimiento y evaluación de los objetivos determinados⁵⁵.

Autores como MENÉNDEZ CALVO, analizan el impacto laboral que han supuesto algunos planes y políticas de igualdad en las empresas y concluyen que tras la aprobación de la LOI hay cambios pero no se traducen en grandes resultados. La autora considera que la regulación es insuficiente y contiene escasas acciones positivas que sean realmente eficaces.⁵⁶

3. Medios de protección de la igualdad y frente a la discriminación en las relaciones de trabajo.

En la LOI se establecen una serie de medidas para evitar las desigualdades por razón de género en el ámbito laboral entre los que podemos destacar:

- El aumento de las competencias de los representantes de los trabajadores.

⁵⁵ Artículo 46.1 de la Ley Orgánica 3/2007, de 22 de marzo, para la igualdad efectiva de mujeres y hombres.

⁵⁶ MENENDEZ CALVO, R. y CRUZ VILLALÓN, J.(2017). Representación y representatividad colectiva en las relaciones laborales. Albacete: Editorial Bomarzo.Pág. 46

- Modificación de la Ley de Infracciones y Sanciones, ampliando la tipificación de infracciones sobre la igualdad.
- Incorporación de un régimen de responsabilidades empresariales en el ámbito de igualdad.
- Establecimiento de un nuevo sistema de indemnizaciones reales, efectivas y proporcionadas, mediante la acreditación de hechos jurídicos, y conforme afirma el Tribunal Constitucional: el juez determinará la cuantía a recibir por parte del trabajador.
- Incorporación de la modalidad “proceso de oficio”, que comporta más implicación de la Administración en la tutela de las situaciones que violen el principio de igualdad.

d) Igualdad y conciliación de la vida laboral y familiar

La conciliación familiar no está enfocada especialmente hacia el sexo femenino. Se trata de una responsabilidad social compartida entre la madre, el padre, la empresa y la propia sociedad. La conciliación, además de beneficiar a las familias y a la mujer en el ámbito laboral, favorece a las empresas ya que los trabajadores están más satisfechos, motivados y se genera un mejor ambiente, entre otros factores.

1. Permiso de maternidad.

Las mujeres podrán disfrutar de 16 semanas sin interrupción con posible ampliación a dos semanas más en el caso de parto múltiple por cada hijo/a a partir del segundo. Las 6 primeras semanas después del parto son obligatorias para la recuperación de la madre y es esta exclusivamente quien pueda disfrutarla. Las 10 restantes se pueden distribuir libremente tanto antes como después del parto, también entre los progenitores y disfrutarlas de forma conjunta o separada. En caso de fallecimiento de la madre, será el otro progenitor el que las disfrute.

El salario se mantiene al 100% salvo los conceptos no cotizables. Para su percepción se ha de ser trabajador por cuenta ajena o hallarse en situación asimilada al alta y cubrir el período de cotización al efecto.

Las vacaciones y el permiso de maternidad se pueden acumular aunque se haya superado el año natural.

2. Permiso de paternidad.

Con la implantación del Real Decreto Ley 6/2019, de 1 de marzo, de medidas urgentes para garantía de la igualdad de trato y de oportunidades entre mujeres y hombres en el empleo y la ocupación, se establece el disfrute de ocho semanas para todos los trabajadores que sean padres, tanto biológicos como adoptivos. En total se disfrutaban 58 días para cuidar del hijo/a.

Según el nuevo Decreto, se establecen para los próximos años las siguientes ampliaciones con el objetivo de que los hombres y mujeres puedan llegar a

disfrutar las mismas semanas de permiso que disfrutaban en la actualidad las madres trabajadoras. Las ampliaciones son las siguientes:

Desde abril del 2019	A partir del 2020	A partir del 2021
Disfrute de 8 semanas	Disfrute de 12 semanas	Disfrute de hasta 16 semanas

3.3 Sanciones e Infracciones por incumplimiento

De acuerdo con la Ley Orgánica 3/2007, de 22 de marzo, para la Igualdad efectiva de mujeres y hombres, en su artículo 45 se establece que:

- Las empresas con más de 250 trabajadores están obligadas a implantar un Plan de Igualdad.
- Las empresas con hasta 250 trabajadores deben establecer un Plan de Igualdad cuando lo disponga el Convenio Colectivo aplicable o hayan sido sancionadas por incumplir sus obligaciones en materia de igualdad.
- En el resto de los supuestos, la aplicación de Planes de Igualdad será voluntaria.

Sin embargo, todas las empresas tienen la obligación de adoptar medidas con la finalidad de evitar cualquier tipo de discriminación laboral.

Por lo tanto, según el RD Legislativo 5/2000, de 4 de agosto, sobre Infracciones y Sanciones en el Orden Social, será considerada Infracción grave el incumplimiento de las obligaciones que en materia de planes de igualdad establecen el Estatuto de los Trabajadores o el convenio colectivo de aplicación. Y por otra parte se consideran infracciones muy graves la no elaboración o la no aplicación del plan de igualdad, hacerlo pero incumpliendo los términos establecidos, o cuando la obligación de realizar dicho plan derive de una sanción impuesta (llamado “plan de igualdad alternativo”) por comisión de una infracción muy grave que implique discriminación por razón de sexo en el acceso al empleo o durante la relación laboral.

En lo que corresponde a sanciones, se establece según el Artículo 40 del RD Legislativo 5/2000 la siguiente graduación:

Grado	Sanción por infracción grave	Sanción por infracción muy grave
Mínimo	Entre 626 a 1.250€	Entre 6.251 a 25.000€
Medio	1.251 a 3.125€	25.001 a 100.005€
Máximo	3.126 a 6.250€	100.006 a 187.515€

Además, en el artículo 46 del mismo Real Decreto se establecen las sanciones accesorias, es decir, complementarias a las anteriores. Serán sanciones aplicadas al empresario cuando haya sido sancionado por faltas muy graves en materia de discriminación por razón de sexo, tanto en el acceso al empleo como durante el desarrollo de la relación laboral. Las sanciones accesorias serán las siguientes:

- i. Perder, automáticamente, y de forma proporcional al número de trabajadores afectados por la infracción, las ayudas, bonificaciones y, en general, los beneficios derivados de la aplicación de los programas de empleo, con efectos desde la fecha en que se cometió la infracción.
- ii. Podrán ser excluidos del acceso a tales beneficios por un período de seis meses a dos años, con efectos desde la fecha de la resolución que imponga la sanción.

Estas sanciones podrán ser sustituidas por la elaboración y aplicación del plan de igualdad, en el caso de que la empresa no estuviera obligada a la práctica del plan por norma legal, reglamentaria o convencional, o por decisión administrativa.

Si tras la sustitución no se elabora, no se aplica el Plan o si se incumplen los términos de la resolución de la autoridad laboral que permite sustituir la sanción por el Plan, las sanciones accesorias se aplicarán de la siguiente forma:

- Pérdida automática, y proporcional al número de trabajadores afectados por la infracción, de las ayudas, bonificaciones y beneficios a los que se refiere la letra i. del apartado anterior, con efectos desde la fecha en que se cometió la infracción.
- Exclusión del acceso a tales beneficios por un período de seis meses a dos años, a contar desde la fecha de la resolución de la autoridad laboral por la que se acuerda dejar sin efecto la suspensión y aplicar las sanciones accesorias.

4. IMPLEMENTACIÓN PRÁCTICA DE LOS PRINCIPIOS ANALIZADOS

4.1 Implementación del principio de transparencia a nivel estatal: el caso del portal de transparencia de la Administración General del Estado (AGE).

Tal y como establece el artículo 10 de la LTBG, la Administración General del Estado desarrollará un Portal de Transparencia que facilitará el acceso de los ciudadanos a toda la información analizada anteriormente en los epígrafes relativos a la Publicidad activa y al Derecho de acceso. Además el Portal incluirá la información de la AGE cuyo acceso se solicite con mayor frecuencia, como podemos observar en la página principal del Portal:

portal de la
transparencia
ADMINISTRACIÓN GENERAL DEL ESTADO

Publicidad activa Derecho de acceso Gobierno abierto Participación

Buscar...

Encuentre la información Solicite la información Gobierno Abierto Participación

Publicidad activa

Organizada por materias Según la Ley de Transparencia Organizada por Ministerios

Información y servicios de interés

- Relaciones de Puestos de Trabajo
- Estado de su solicitud
- IV Plan de Acción
- Derecho de acceso a la información pública
- Publicidad activa
- Retribuciones de altos cargos
- Estructura orgánica básica (Real Decreto 355/2018)
- Currículums de altos cargos
- Solicite información
- Gobierno abierto
- Ley de Transparencia
- Altos Cargos

Imagen 1. Página principal Portal de Transparencia AGE

Su regulación se da a través de la Orden TFP/303/2019, de 12 de marzo, por la que se crean las Subsedes Electrónicas del Portal Funciona y del Portal de la Transparencia, como sedes electrónicas derivadas de la Sede Electrónica del Punto de Acceso General de la Administración General del Estado.

Los ámbitos que abarca dicho Portal serán de información relativa a:

- La Administración General del Estado.
- Las entidades gestoras y los servicios comunes de la Seguridad Social, los organismos autónomos, las Agencias Estatales, las entidades públicas empresariales y las entidades de Derecho Público que tienen atribuidas funciones de regulación o supervisión de carácter externo sobre un determinado sector o actividad.
- Las entidades de Derecho Público con personalidad jurídica propia, vinculadas a cualquiera de las Administraciones Públicas o dependientes de ellas.

Empezaremos analizando la Publicidad Activa. En el Portal podemos visualizar información sobre Publicidad activa organizada por materias. Dentro de cada Ministerio, las materias indicadas son:

Publicidad activa	
→	Organización y Empleo Público
→	Altos Cargos
→	Planificación y Estadística
→	Normativa y Otras Disposiciones
→	Contratos, Convenios y Subvenciones
→	Información Económico-Presupuestaria

Imagen 2. Desglose opción Publicidad activa

Y los ministerios, entre otros:

The image shows a website interface with a top navigation bar containing five items: 'Publicidad activa', 'Derecho de acceso', 'Gobierno abierto', 'Participación', and 'Más información'. On the left side, there is a vertical menu titled 'Ministerios' (highlighted with a red box) listing various government departments such as 'Presidencia del Gobierno', 'Agricultura, Pesca y Alimentación', 'Asuntos Exteriores, Unión Europea y Cooperación', 'Ciencia, Innovación y Universidades', 'Cultura y Deporte', 'Defensa', 'Economía y Empresa', 'Educación y Formación Profesional', 'Fomento', and 'Hacienda'. The main content area displays a breadcrumb trail: 'Inicio > Publicidad activa > Organización y Empleo Público'. Below this, the title 'Publicidad activa por Materias: Organización y Empleo Público' is shown, followed by search and print icons. A paragraph explains that information is grouped into six categories: 'Organización y Empleo Público', 'Altos Cargos', 'Planificación Estadística', 'Normativa y Otras Disposiciones', 'Contratos, Convenios y Subvenciones e Información Económico-Presupuestaria'. The 'Organización y Empleo Público' section is further detailed with sub-sections: 'Funciones', 'Normativa de aplicación', 'Estructura', 'Compatibilidades', and 'Registro de Tratamiento'. There are also links for 'Más transparencia' leading to 'Puestos de trabajo' and 'Sector público estatal', and another 'Más transparencia -> Empleo Público' section with links for 'Oferta empleo público', 'Oposiciones', 'Diálogo social', 'Código de conducta', 'Estadísticas de personal', 'Retribuciones EE.LL.', and 'Mesas Negociación'.

Imagen 3. Los diferentes Ministerios y la Materia: Organización y Empleo Público.

La primera materia, Organización y Empleo Público, la encontramos organizada como podemos ver en la imagen.

Tal y como se deriva del concepto teórico según vimos en el epígrafe de información institucional, organizativa y de planificación de la Publicidad Activa, el art. 6.1 de la LTBG establece la obligación de publicar las funciones que se desarrollan, la normativa que sea de aplicación, así como la estructura organizativa.

Por otro lado, en el epígrafe de relevancia económica, presupuestaria y estadística viene regulada la obligación de publicar las resoluciones de autorización o reconocimiento de compatibilidades, tal y como establece el art. 8.1 g) LTBG.

La segunda materia relativa a los Altos cargos, la encontramos organizada como sigue:

Altos Cargos

Esta materia incluye todos los elementos de información relacionados con Altos Cargos

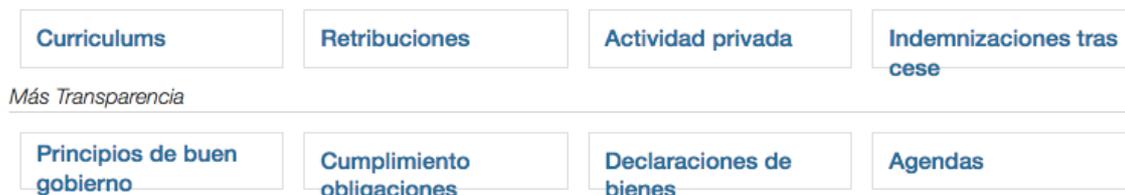


Imagen 4. Materia: Altos Cargos

Como bien sabemos, en el apartado de relevancia económica encontramos la obligación de publicar las retribuciones percibidas anualmente por los altos cargos y máximos responsables de la Administración Pública, también la obligación de publicar las indemnizaciones percibidas por abandono del cargo según el art. 8.1.f) de la LTBG. Por otra parte el art. 8.1.h de la LTBG establece la obligación de publicar las declaraciones anuales de bienes.

Para conocer bien el funcionamiento de este Portal, vamos a hacer un uso práctico del mismo. Accederemos al currículum del Presidente del Gobierno.

Para ello, haremos clic en Publicidad Activa de la pantalla principal (Imagen 1) y desglosaremos, escogeremos la materia “Altos cargos”(Imagen 2). Nos aparecerá la pantalla de la imagen anterior (Imagen 4), una vez aquí elegiremos la opción “Currículums”. Nos dará acceso a la siguiente imagen:

Currículums de altos cargos

 [Escuchar](#) [Imprimir](#)

Relación de las funciones, cargos, formación académica y experiencia profesional de cada uno de los altos cargos del Gobierno

[Seguimiento de Currículums.](#)

[Currículums organizados por Estructura.](#)

[Más información](#) ▼

Información clasificada por Ministerios

Presidencia del Gobierno	Agricultura, Pesca y Alimentación	Asuntos Exteriores, Unión Europea y Cooperación
Ciencia, Innovación y Universidades	Cultura y Deporte	Defensa
Economía y Empresa	Educación y Formación Profesional	Fomento
Hacienda	Industria, Comercio y Turismo	Interior

Imagen 5. Materia: Currículums de altos cargos.

Optaremos por el Ministerio “Presidencia del Gobierno”, y nos dará acceso a 17 Currículums de diferentes altos cargos.

Curriculums

17 Resultados encontrados

Título	Ministerio	Cargo
Curriculum de Pedro Sánchez Pérez-Castejón	Presidencia del Gobierno	Presidente del Gobierno
Curriculum de Iván Redondo Bacaicoa	Presidencia del Gobierno	Director del Gabinete de la Presidencia del Gobierno
Curriculum de Miguel Ángel Oliver Fernández	Presidencia del Gobierno	Secretario de Estado de Comunicación
Curriculum de Cristina Gallach Figueras	Presidencia del Gobierno	Alta Comisionada para la Agenda 2030
Curriculum de Andrea Gavela Llopis	Presidencia del Gobierno	Directora Adjunta del Gabinete de la Presidencia del Gobierno
Curriculum de Félix Bolaños García	Presidencia del Gobierno	Secretario General de la Presidencia del Gobierno
Curriculum de José Manuel Albares Bueno	Presidencia del Gobierno	Secretario General de Asuntos Internacionales, Unión Europea, G20 y Seguridad Global
Curriculum de Miguel Ángel Ballesteros Martín	Presidencia del Gobierno	Director General del Departamento de Seguridad Nacional
Curriculum de Manuel de la Rocha Vázquez	Presidencia del Gobierno	Director General del Departamento de Asuntos Económicos
Curriculum de Hilda Jiménez Núñez	Presidencia del Gobierno	Vicesecretaría General de la Presidencia del Gobierno

Imagen 6. Currículums de altos cargos, dentro del ministerio “Presidencia del Gobierno”

Siendo el primero de ellos el Currículum del actual Presidente del Gobierno, donde se especifican las funciones que desempeña, la formación académica que posee, su experiencia laboral y varias reseñas personales.

Pedro Sánchez Pérez-Castejón

Presidente del Gobierno

Última actualización: 29/07/2019

Funciones

Dirigir la acción de Gobierno y coordinar las funciones de los demás miembros del mismo, así como aquellas otras que de forma más detallada se relacionan en el artículo 2.2 de la ley de Gobierno (Ley 50/1997, de 27 de noviembre).

Formación académica

- Doctor en Economía, Universidad Camilo José Cela (2012).
- Máster en Economía de la UE, Universidad Libre de Bruselas.
- Diplomado en Estudios Avanzados en Integración Económica y Monetaria Europea, Instituto Universitario Ortega y Gasset.
- Licenciado en Ciencias Económicas y Empresariales, Real Colegio Universitario María Cristina (1995).

Experiencia profesional

- Secretario General del Partido Socialista Obrero Español (PSOE), afiliado en 1993.
- Secretario General del PSOE, líder de la oposición y candidato a la Presidencia del Gobierno entre 2014 y 2016.
- Diputado en el Congreso por la circunscripción de Madrid.
- Concejal en el Ayuntamiento de Madrid.
- Asesor en el Parlamento Europeo.
- Miembro del Gabinete del Alto Representante de Naciones Unidas en Bosnia Herzegovina.

Reseña personal

Casado y padre.



Imagen 7. Currículum del actual presidente del Gobierno.

Dejando de lado esta pequeña muestra sobre el funcionamiento del portal, continuamos con la materia de Planificación y Estadística:

Planificación y Estadística

Materia con información de planes y programas anuales y plurianuales, y de calidad de los servicios

Planes y programas

Informes y estadísticas

Marco general para la mejora de la calidad

Calidad en las AAPP

Cartas de Servicios

Certificaciones y Premios

Imagen 8. Materia: Planificación y Estadística

En la información sobre planificación encontramos la obligación de publicar 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. Además su grado de cumplimiento y resultados deberán ser objeto de evaluación y publicación periódica junto con los indicadores de medida y valoración, tal y como indica el art. 6.2 de la LTBG.

La siguiente materia será la Normativa:

Normativa y Otras Disposiciones

Materia con información jurídica



Imagen 9. Materia: Normativa y Otras Disposiciones.

En la primera materia se incluye la regulación normativa, pero además encontramos la publicación de directrices e instrucciones, tal y como está previsto en el art. 7.a) de la LTBG.

Seguiremos con los Contratos, Convenios y Subvenciones:

Contratos, Convenios y Subvenciones

Materia con información económico-financiera y estadística



Imagen 10. Materia: Contratos, Convenios y Subvenciones.

Se exige la publicación de contratos a través del art. 8.1.a) de la LTBG; además se publicarán estadísticas de los porcentajes del volumen presupuestario de contratos adjudicados.

Por otra parte, los convenios suscritos, al igual que las encomiendas de gestión serán exigidos por el art. 8.1.b) LTBG.

Por último, existe la obligación de publicar subvenciones y ayudas públicas (art. 8.1.c de la LTBG). Serán publicadas todas las subvenciones que se obtengan, estén sujetas a publicidad o no, reguladas por la Ley general de subvenciones. Además, la información sobre subvenciones que reciban los partidos políticos se realizará de forma segregada, para poder identificar el importe recibido cada entidad pública.

Finalizaremos con la Información Económico-Presupuestaria: _____

Información Económico-Presupuestaria

Materia con información económica, presupuestaria y estadística



Imagen 11. Materia: Información Económico-Presupuestaria

Se establece la obligación de publicar presupuestos, con descripción de las principales partidas presupuestarias e información sobre su estado de ejecución. Además se requiere información para conocer el cumplimiento de los objetivos de estabilidad presupuestaria y sostenibilidad financiera de las Administraciones públicas, tal y como establece el art. 8.1.d) de la LTBG.

También se requiere, según el art. 8.1.e) de la LTBG, la publicación de 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.

Por último, el art. 8.3 regula la necesidad de publicar la relación de los bienes inmuebles que sean de su propiedad o sobre los que ostenten algún derecho real.

Dejando de lado la publicidad activa, vamos a hablar del Derecho de acceso en el Portal.

Como hemos estudiado, los ciudadanos tenemos derecho a acceder a la información pública tal y como viene establecido en la Constitución y en la LTBG. Ejercer este derecho ya se puede realizar desde casa a través de dicho portal. Pero antes de solicitar cierta información deberemos asegurarnos de que no esté ya publicada en el apartado publicidad activa del portal y además que sea información de la Administración General del Estado.

Para iniciar el procedimiento accederemos de la siguiente manera, desde la página inicial del portal (Imagen 1), seleccionaremos “Derecho de acceso” y haremos clic en “solicitar información”.

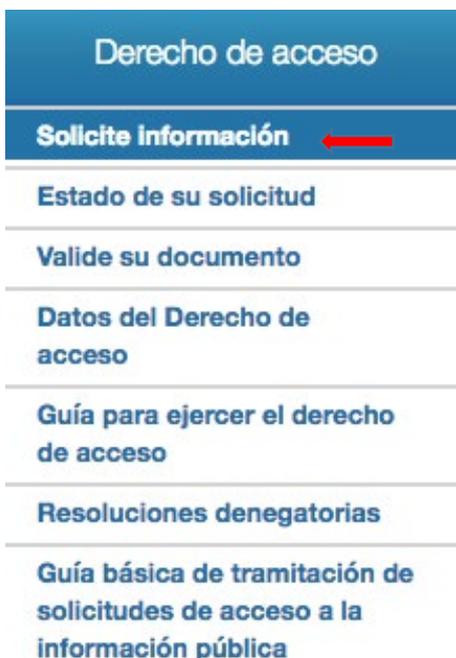


Imagen 12. Desglose del Derecho de acceso.

Para solicitar cualquier tipo de información será necesaria la previa identificación, la cual podrá ser mediante:

- DNI
- CLAVE PIN
- CLAVE PERMANENTE
- CÓDIGO DE ACCESO

Una vez solicitada la información, podremos tener conocimiento del estado de la solicitud (1. Si se ha recibido, 2. Si se está tramitando, 3. Si se ha resuelto.). La solicitud deberá ser resuelta en el plazo máximo de un mes, ampliable a dos en el caso de que el volumen y la complejidad del caso lo requiera.

La resolución en la se que concede o deniega el acceso a la información que se ha solicitado, será notificada a través del portal o por correo postal. Una vez aceptada ya se puede acceder a dicha información. En el caso que la resolución no respondiera a nuestra petición o si ha transcurrido el plazo sin respuesta, podemos reclamar ante en consejo de transparencia o directamente a los juzgados competentes.

Finalizando con este análisis práctico del Portal de Transparencia de la AGE, cabe mencionar la existencia del Gobierno Abierto y la Participación ciudadana. Una sociedad moderna debe contar con administraciones que generen confianza, que sean administraciones abiertas que colaboren con la sociedad, que se comprometan con la transparencia. Con el gobierno abierto se persigue reforzar los vínculos con los ciudadanos, buscando la participación de los ciudadanos, ya que existe interés en lo que la sociedad pueda aportar a la administración, con intención de mejorar e innovar. Para ello el gobierno abre mecanismos de participación y diálogo con la sociedad civil, para que la actuación de las administraciones públicas responda a las necesidades reales de los ciudadanos, a través de la colaboración entre sus distintos niveles (estatal, autonómica y local) y con la sociedad.

4.2 Casos de vulneración del principio igualdad y de no discriminación

Vamos a comentar dos casos donde se vulnera el principio de igualdad en el ámbito laboral.

Empezaremos comentando la *Sentencia del T.C 324/2006*:

Identificación	
Órgano	Sala Primera
Magistrados	Doña María Emilia Casas Baamonde, don Javier Delgado Barrio, don Roberto García-Calvo y Montiel, don Jorge Rodríguez-Zapata Pérez, don Manuel Aragón Reyes y don Pablo Pérez Tremps.
Número y fecha BOE	[Núm, 303] 20/12/2006
Tipo y número de registro	Recurso de amparo 3205-2003
Fecha de resolución	20/11/2006

Síntesis y resumen	
Síntesis Descriptiva	Promovido por doña Cristina Sutil Nesta frente a la Sentencia de un Juzgado de lo Contencioso-Administrativo de Pontevedra que desestimó su demanda contra el Ayuntamiento de Marín sobre vacaciones.
Síntesis Analítica	Vulneración del derecho a no ser discriminada por razón del sexo (embarazo): pérdida de las vacaciones anuales después del permiso de maternidad por haber terminado el año natural.

Imagen 13.SENTENCIA 324/2006, de 20 de noviembre (BOE núm. 303, de 20 de diciembre de 2006)

En este caso una trabajadora interpone demanda contra el Ayuntamiento de Marín (Pontevedra) a causa de la pérdida de sus vacaciones anuales (sin ningún tipo de compensación) después de disfrutar de su permiso de maternidad. Por lo tanto, se vulnera el derecho a no ser discriminada por razón de sexo (embarazo).

La recurrente desempeñaba el puesto de auxiliar administrativo en el Ayuntamiento de Marín con un contrato laboral indefinido; su período anual de vacaciones siempre era disfrutado en el mes de agosto de acuerdo con el plan de vacaciones aprobado por la Alcaldía. En el año 2002, la trabajadora se quedó embarazada y el 31 de julio (un día antes de disfrutar de sus vacaciones) se dio de baja por enfermedad común hasta el día 25 de septiembre que dio a luz; por tanto ese mismo día se le concedió la baja por maternidad por 16 semanas. La trabajadora solicitó al Ayuntamiento poder disfrutar de sus vacaciones pendientes al finalizar la baja por maternidad. El Ayuntamiento desestimó la petición al considerar que las vacaciones son anuales y anualmente caduca el derecho a disfrutarlas. Más tarde la trabajadora interpuso un recurso contencioso-administrativo que fue denegado, por lo tanto la trabajadora recurrió ante el Tribunal Constitucional al considerar la vulneración del artículo 14 CE.

El Tribunal Constitucional considera que el ayuntamiento realizó una discriminación por razón de sexo, vulnerando el citado art. 14 CE. Los argumentos que fundamentan esta resolución son:

- La protección de la mujer no se limita a la de su condición biológica durante el embarazo, sino que también en el desarrollo de la relación laboral condiciona las potestades organizativas y disciplinarias del empresario, evitando las consecuencias físicas y psíquicas que medidas discriminatorias podrían tener en la salud de la trabajadora. La mujer tendrá los derechos laborales que le corresponden por su condición de trabajadora al quedar prohibido cualquier perjuicio derivado de este estado (SSTC 17/2003 y 161/2004).
- El derecho a las vacaciones anuales retribuidas, constituye un derecho propio de un Estado social (art. 40.2 Constitución, art. 38 Estatuto de los Trabajadores, Convenio 132 OIT y Directiva 93/104/CE). No implica que el legislador o la Administración no pueda establecer límites al disfrute de las vacaciones pero sí que su protección constitucional solo permite los límites derivados de su propia naturaleza y finalidad o aquellos que vengan impuestos por la necesaria protección de un interés constitucionalmente legítimo y sean respetuosos con el principio de proporcionalidad.

El fundamento principal referente a los límites del disfrute de las vacaciones anuales se basa en la necesidad de organización laboral. Las limitaciones permiten caracterizar las vacaciones anuales retribuidas como un derecho sometido a plazos de ejercicio y caducidad. Por lo cual, si un trabajador por causa de incapacidad temporal no disfruta de sus vacaciones en el periodo fijado, ni dentro del plazo anual, pierde su derecho a disfrutarlas.

Hay que tener en cuenta que una restricción de derechos podría resultar legítima si su origen es de fuerza mayor (como una enfermedad del trabajador), pero queda prohibida si se vincula a una causa tan íntimamente unida al sexo como es la maternidad.

Finalmente, aunque el art.14 CE no regule la promoción de la maternidad, excluye toda distinción por trato diferente a la mujer en la relación laboral. Por tanto la trabajadora tiene derecho a vacaciones incluso cuando al disfrutar del permiso de maternidad haya superado la fecha límite prevista para tener derecho a vacaciones.

El Tribunal Constitucional asume y reconoce que “cualquier trabajadora ha de poder disfrutar de sus vacaciones anuales en un periodo diferente del de su permiso de maternidad”. Doctrina que, no obstante, sólo es aplicable en los casos en que el permiso de maternidad lo disfruta la madre.

Por otra parte, el segundo caso que vamos a considerar consiste en la Sentencia del T.C 58/1994, de 28 de febrero. En esta sentencia se va a apreciar la diferencia entre los trabajos desempeñados por los hombres y por las mujeres, es decir, si se consideran de igual valor.

SENTENCIA 58/1994, de 28 de febrero

(BOE núm. 71, de 24 de marzo de 1994)

ECLI:ES:TC:1994:58

Identificación

Órgano	Sala Primera
Magistrados	Don Miguel Rodríguez-Piñero y Bravo-Ferrer, don Fernando García-Mon y González-Regueral, don José Vicente Gimeno Sendra, don Rafael de Mendizábal Allende y don Pedro Cruz Villalón.
Número y fecha BOE	[Núm, 71] 24/03/1994
Tipo y número de registro	Recurso de amparo 205-1991
Fecha de resolución	28/02/1994

Síntesis y resumen

Síntesis Descriptiva	Contra Sentencias del Juzgado de lo Social núm. 3 de Barcelona y de la Sala de lo Social del T.S.J. de Cataluña que desestima el recurso especial de suplicación interpuesto contra la anterior.
Síntesis Analítica	Discriminación por razón de sexo: diferenciación retributiva vulneradora del principio de igualdad

Imagen 14. SENTENCIA 58/1994, de 28 de febrero (*BOE núm. 71, de 24 de marzo de 1994*)

En este caso una empresa es demandada por proporcionar un salario inferior a las mujeres al realizar trabajos donde desempeñaban las mismas funciones que los hombres.

El Tribunal Constitucional considera la existencia de una discriminación prohibida; el empleador en ningún momento ha justificado suficientemente la diferencia de trabajos entre los dos sexos en orden a concederles una retribución distinta, alegando únicamente el “mayor esfuerzo físico” de los hombres.

El Tribunal Constitucional se remite de la sentencia Enderby del Tribunal de Justicia de la UE, aislando tres reglas generales:

1. En los supuestos en los que existan categorías donde predomine uno u otro sexo, desigualmente distribuidas, y no exista transparencia en la determinación de los criterios retributivos, tiene que ser el empleador el responsable de poner de manifiesto los criterios, a fin de evitar cualquier sospecha de que el sexo haya podido ser el factor de la notable diferencia.
2. El parámetro de igualdad aquí no es la igualdad de las labores, sino la igualdad del valor del trabajo, único elemento relevante para captar la razonabilidad o no de una diferencia retributiva.

3. En la valoración del trabajo los criterios de evaluación deben ser neutros y no discriminatorios.

5. CONCLUSIONES Y PROPUESTAS

- Conclusiones y reflexiones sobre el principio de transparencia

La transparencia es fundamental para la plena confianza de la sociedad en la Administración Pública. Después de pasar por etapas como la crisis, donde hemos podido ver, por ejemplo, casos de corrupción por parte de los políticos, hemos podido evolucionar positivamente gracias a nuevas medidas.

La Ley de Transparencia persigue regular, incrementar y reforzar la transparencia de la actividad pública, así como establecer obligaciones de buen gobierno. Dicha Ley ha ocasionado cambios y además reduce la opacidad entre los Altos cargos y los ciudadanos. Gracias a las obligaciones implantadas por dicha ley, los funcionarios están expuestos a mayor control y a menos libertades.

Además gracias los nuevos procesos de modernización y transformación, la implantación de las TICS permite mayor participación en los ciudadanos y mejor acceso a toda la información deseada, dando lugar a una mayor confianza por parte de los ciudadanos, que consideramos como objetivo principal que se persigue con la transparencia.

Los Portales de Transparencia, que son requeridos en todos los municipios, ayudan también a la persecución de la participación ciudadana y consideramos que todos y cada uno de los ciudadanos debería tener conocimiento de todos los usos, servicios y facilidades que se consiguen a través del mismo.

- Conclusiones y reflexiones sobre el principio de igualdad y no discriminación

Desde años atrás encontramos posiciones de inferioridad en los inmigrantes y en las mujeres. Esta situación ha ido mejorando con el paso de los años gracias al Derecho y Sociología, pero a pesar de esta mejora no se ha alcanzado su eliminación.

A día de hoy encontramos numerosas normas sobre la igualdad y esto supone un avance y cambio para la forma de vida de la sociedad. Estas normas conllevan beneficios para las mujeres pero además sería necesario que existiera mayor participación de los hombres en el núcleo familiar y que acepten por igual las obligaciones que conlleva una familia.

En el ámbito laboral la situación entre hombre y mujeres ha progresado, gracias a nuevas implantaciones como los Planes de Igualdad, parece ser que el cambio es muy lento pero gracias a las medidas que se van implantando obtendremos mayor igualdad, reconocida como derecho fundamental, tal y como viene regulada en el artículo 14 de la Constitución Española.

- Propuestas sobre el principio de transparencia, concretamente en relación con el Portal de Transparencia de la AGE.

Además de acceder y utilizar el Portal de Transparencia de la Administración General del Estado también tuvimos la ocasión de acceder a Portales de diferentes Ayuntamientos como el de Madrid, Valencia, Sevilla, etc. Pudimos percatarnos de que el Portal de Transparencia de la AGE es mucho más completo, claro y sencillo, por lo tanto hemos concluido que haría falta un pequeño cambio.

Actualmente, algunos portales cuentan con canales donde podemos encontrar video tutoriales que sirven de guía para que el ciudadano interesado sepa cómo navegar por el portal y cómo acceder a ciertas secciones, Por tanto consideramos importante este tipo de servicio ya que es de gran ayuda para una parte de nuestra sociedad, por ejemplo, la ciudadanía de avanzada edad o incluso para las personas que son nuevas en el ámbito informático.

El objetivo principal consiste en mejorar la calidad de vida de los ciudadanos, y con la administración electrónica ya hemos dado un gran paso hacia dicha mejora. El problema está en que gran cantidad de ciudadanos no tienen conocimiento de todo el tipo de información a la que pueden acceder, ni cómo acceder a ella.

Por tanto planteamos como mejora la implementación de cursos gratuitos o clases presenciales organizadas por las Administraciones Públicas con la finalidad de enseñar (a unos grupos sociales específicos principalmente) la utilización de todas y cada una de las funciones disponibles en los portales de sus localidades y así estén al corriente de todo tipo de información que les pueda interesar e incluso servir de gran ayuda.

Para aclarar lo que queremos conseguir con esta nueva prestación, podemos plantear varios ejemplos:

- Existen múltiples ayudas subvencionadas por la Administración a diferentes grupos sociales, las cuales gran parte de la ciudadanía no tiene conocimiento de ellas y no tienen la ocasión de solicitar ni beneficiarse de ellos.
- También podemos encontrar información sobre actividades o servicios que presta la administración, pero debido al desconocimiento de los ciudadanos no se les da el uso suficiente.
- Además, parte de los ciudadanos ante cualquier duda o consulta, llama por teléfono o incluso se desplaza hasta el ayuntamiento correspondiente. Y dar un paso atrás en la modernización de la administración electrónica, ya que toda esa información la pueden encontrar en el propio portal.

Por tanto, con la nueva propuesta queremos conseguir una mayor satisfacción de los ciudadanos, proporcionando toda la información necesaria para que la población esté más satisfecha con la administración y sus servicios.

También se persigue el aumento de la participación ciudadana, para que los ciudadanos puedan consultar y participar de forma libre en las decisiones que les interesen, y finalmente se pretende reducir la pérdida de tiempo de los ciudadanos, evitando molestias y desplazamientos innecesarios ya que con las consultas y trámites online se pretende eliminar tales trabas.

- Propuestas sobre el principio de igualdad

Por otro lado, para la mejor aplicación del principio de igualdad y no discriminación haría falta cambios en la Ley. Consideramos que existe todavía latente una ideología donde la mujer está más vinculada al cuidado de la familia y del hogar.

A resultas de los datos estadísticos cabe profundizar en mejoras de la regulación sobre contratación, eliminando barreras que impidan contratar con igualdad a mujeres y hombres. Eliminar las influencias perniciosas a la hora de contratar a la mujer, como las cargas familiares, la maternidad y las tareas del hogar, ya que son factores que de manera indirecta afectan al mundo laboral de las mujeres.

Debería existir equidad en los contratos de ambos sexos, es decir, que se vigile con mayor rigurosidad los tipos y condiciones de los contratos para que haya igualdad laboral y evitar la brecha salarial.

Actualmente el derecho a la conciliación familiar está mejorando, pero no se da en todos los casos. Esto también debería estar mejor controlado evitando conflictos entre empleado y empleador. Por ejemplo, a través de horarios más flexibles podemos conseguir mayor comodidad y satisfacción de los trabajadores, principalmente para los que tienen cargas familiares y así poder compaginar la vida familiar y laboral. De manera indirecta afecta a la hora de trabajar, es decir, cuando un trabajador está satisfecho con sus condiciones está más motivado y suele ser más productivo en su jornada laboral.

BIBLIOGRAFÍA

BAERCIELA ADÁN, B. (2019). “La transparencia: el gobierno abierto como generador de conocimiento”, en *Revista Internacional: Transparencia e Integridad*, Número 9.

<https://revistainternacionaltransparencia.org/wpcontent/uploads/2018/09/dario_barciela.pdf>.

BERNADÍ GIL, X. (2014). “Una visió general de la Llei 19/2014, del 29 de desembre, de transparència, accés a la informació pública i bon govern”, en *Activitat parlamentària*, Núm. 28, pp. 53 a 71.

BLANES CLIMENT, M.A. (2014). *La transparencia informativa de las administraciones públicas*. Navarra: Aranzadi.

CAMARZANA MARISCAL, A. (2016). *La transparencia en la Administración Pública*. Trabajo Fin de Grado. San Sebastián: Universidad del País Vasco.

CERRILLO MARTINEZ, A. (2017). “Las leyes de transparencia y la innovación en las administraciones públicas”, en *Revista Internacional: Transparencia e Integridad*, Núm.8, pp. 34 a 46.

CONDE QUINTANO, M.A. (2010). “La doctrina 'in house providing' y las encomiendas de gestión en el ordenamiento jurídico español”, en *Noticias Jurídicas* <<http://noticias.juridicas.com/conocimiento/articulos-doctrinales/4517-la-doctrina-039;in-house-providing039;-y-las-encomiendas-de-gestion-en-el-ordenamiento-juridico-espanol/>>.

DEBBASCH, C. (1990). “Introduction”, en *La transparence administrative en Europe*, Centre National de la Recherche Scientifique, París.

EGUIGUREN PRAELI, F.J. (1997). “Principio de igualdad y derecho a la no discriminación”, en *Revista asociación*. Núm.15, pp. 63-72.

ESTRADA TANCK, D. (2019). *El principio de igualdad ante la ley en el Derecho internacional*. Madrid: Cuadernos de Derecho Transnacional.

EUROPA PRESS. Las mujeres cobran de media un 30% menos que los hombres, según Gestha.

<<https://www.europapress.es/economia/macroeconomia-00338/noticia-mujeres-cobran-media-30-menos-hombres-gestha-20190305115440.html>>

GUICHOT REINA, E. (2017). *Las relaciones entre publicidad y privacidad en la normativa sobre transparencia y acceso a la información*. Sevilla: Cuadernos de Derecho Local.

HERNÁNDEZ CUEVAS, R. (2007). “El principio de igualdad y no discriminación en el ámbito laboral”, en *Noticias Jurídicas* <<http://noticias.juridicas.com/conocimiento/articulos-doctrinales/4249/>> .

LOPEZ MURILLO, R. (2016). “Claves sobre la igualdad y la no discriminación en España”, en docplayer. < <https://docplayer.es/13077841-Claves-sobre-en-espana-la-igualdad-y-la-no-discriminacion-genero-sexo-raza-religion-discapacidad-y-edad.html>>

MARRACO, M. (2017). “La transparencia es el oxígeno de la democracia” en *ELMUNDO*.<<https://www.elmundo.es/espana/2017/11/29/5a1ef9b946163faa668b4595.html>>

MENENDEZ CALVO, R. y CRUZ VILLALÓN, J.(2017). Representación y representatividad colectiva en las relaciones laborales. Albacete: Editorial Bomarzo, pp. 44 a 63.

MOLINA MOLINA, J. (2015). *Por qué la transparencia*. Pamplona: Aranzadi.

MUÑOZ DEL BARRIO, C. (2016). *El derecho a la igualdad en la Ley Orgánica 3/2007. Especial referencia al ámbito laboral*. Trabajo fin de grado. Segovia: Universidad de Valladolid.

OTERO PARGA, M. (2017). “Transparencia e información pública”, en *Revista Española de la Transparencia*, pp. 66-69.

ROMEY GRANADOS, J. (2018). *El principio de transparencia en la actividad contractual de la administración pública*. Tesis. Madrid: Universidad Complutense de Madrid.

ROUSSEAU, J.J. (2014) *Discurso sobre el origen de la desigualdad entre los hombres*. Minerva: Biblioteca Nueva.

SÚAREZ PERTIERRA, G. y AMÉRIGO CUERVO, F. (1996): “Artículo 14. Igualdad ante la ley”, en *Comentarios a la Constitución Española de 1978*. Madrid: edersa.

SUBIRANA DE LA CRUZ, S. (2015). “El derecho de acceso a la información pública en el ordenamiento jurídico europeo”, en *LegalToday* .<http://www.legaltoday.com/practica-juridica/supranacional/d_ue/el-derecho-de-acceso-a-la-informacion-publica-en-el-ordenamiento-juridico-europeo#>

TORRES, E. (2015). “Transparencia como principio”, en *el Nuevo Día*. <<https://www.elnuevodia.com/opinion/columnas/transparenciacomoprincipio-columna-2027902/>>.

VILLORIA MENDIETA, M. (2014). *La Ley de Transparencia, acceso a la información pública y buen gobierno*. Madrid: Centro de Estudios Políticos y Constitucionales.