
Transparencia administrativa y lucha contra la corrupción en la Administración local

Agustí Cerrillo i Martínez

Profesor agregado de Derecho Administrativo de la Universitat Oberta de Catalunya

- 1. La gobernanza local y la lucha contra la corrupción**
- 2. La corrupción y su alcance actual en la Administración local española**
- 3. La transparencia administrativa como instrumento para prevenir la corrupción**
 - 3.1. La transparencia activa: la difusión de información del sector público
 - 3.2. La transparencia pasiva: el acceso a la información del sector público
 - 3.3. La transparencia colaborativa: la reutilización de la información del sector público
- 4. La transparencia como instrumento de lucha contra la corrupción en la Administración local**
 - 4.1. La corrupción urbanística y el impacto de la transparencia
 - 4.2. La corrupción en la contratación pública y el impacto de la transparencia
 - 4.3. La función pública local y la contribución de la transparencia
- 5. Reflexiones finales**
- 6. Referencias bibliográficas**

Resumen

La transparencia administrativa constituye un poderoso instrumento para la prevención y la lucha contra la corrupción. A lo largo del trabajo se mantiene que la lucha contra la corrupción exige impulsar decididamente un cambio de cultura institucional, que favorezca un sistema de controles y equilibrios basados en una mayor información de las Administraciones Públicas a los ciudadanos. Asimismo, en este trabajo se describen los diferentes mecanismos previstos en nuestro ordenamiento jurídico que permiten una transparencia administrativa activa (difusión de información del sector público), pasiva (acceso a la información) y colaborativa (reutilización de la información del sector público), y facilitan a los ciudadanos el conocimiento de lo que sucede en el seno de las Administraciones Públicas. Finalmente, se analizan, por un lado, los mecanismos recogidos en la legislación vigente en materia de contratación pública y urbanismo para hacer frente a los casos de corrupción, y, por otro, los mecanismos previstos en el ámbito de la función pública para prevenir estas prácticas en la Administración local, a través de una mayor transparencia administrativa.

Palabras clave: *corrupción; transparencia; información del sector público; código de conducta.*

Abstract

Open Government is a powerful tool in the fight against corruption. This article argues how the fight against corruption requires an strong impulse to change institutional culture that favours a system of checks and balances based on better information of the public administrations to citizens. It also describes the various different mechanisms provided for in our legal system, which allows an active (difusion of public sector information), passive (access to information), and collaborative (reuse of public sector information), transparent administration that facilitates knowledge to the citizens of what happens within public administrations. Finally, it analyses, on the one hand, the mechanisms contained in the existing public procurement and planning legislation to deal with corruption cases and, on the other, the mechanisms provided in the realm of the public service to prevent these practices in the local administration through Open Government.

Keywords: corruption; transparency; public sector information; code of conduct.

1. La gobernanza local y la lucha contra la corrupción

Los medios de comunicación nos recuerdan a diario casos de corrupción que azotan a nuestras Administraciones Públicas.¹ Los diferentes casos de corrupción en nuestro país han ido acompañados de una mayor persecución por los poderes públicos.

Sin embargo, con el tiempo se ha ido observando que la persecución y represión de la corrupción no están consiguiendo de manera significativa su disminución en nuestro país. A pesar de los diferentes remedios para hacer frente a la corrupción, los casos continúan aflorando, y esta lacra de nuestro sistema democrático continúa siendo considerada como uno de los principales problemas de los españoles, tal y como se desprende del barómetro de octubre de 2011 del Centro de Investigaciones Sociológicas, según el cual la corrupción y el fraude constituyen el cuarto principal problema que existe actualmente en España (por detrás del paro, los problemas económicos y la clase política).²

Esta situación es una buena muestra de las ilustrativas palabras de Kaufmann al afirmar que “no se puede combatir la corrupción combatiendo la corrupción”.³ Por ello, se viene apuntando que las medidas más efectivas no son aquellas que

1. JIMÉNEZ (2008) recoge los principales y más relevantes casos de corrupción en España en los últimos años.

2. Datos accesibles en: http://www.cis.es/cis/opencms/-Archivos/Marginales/2900_2919/2914/Es2914.pdf (última consulta: noviembre de 2011).

3. KAUFMANN, KRAAY y ZOIDO-LOBATÓN, 1999; KAUFMANN, 2005, p. 42.

combaten directamente la corrupción, sino aquellas medidas indirectas que fomentan el buen gobierno.⁴ Como afirma Prats, “según los entornos institucionales (que incluyen los mecanismos de descubrimiento y represión de la corrupción pero no solo ellos) se incentivarán o desincentivarán más o menos los comportamientos corruptos”.⁵ Por ello, los principios de buena gobernanza constituyen un instrumento idóneo para combatir la corrupción.⁶

Desde esta perspectiva, en las próximas páginas nos proponemos aproximarnos al fenómeno de la corrupción en la Administración local, y exponer el papel que puede jugar la transparencia administrativa como principio de buena gobernanza que puede tener un impacto positivo en la lucha contra la corrupción. Con este planteamiento, partimos de la idea de que la lucha contra la corrupción no puede centrarse únicamente en la represión y el castigo, con la puesta en marcha de mecanismos reactivos, sino que es necesario favorecer las condiciones que eviten la existencia de actos de corrupción.

En este sentido, consideramos que una mayor transparencia administrativa puede tener un impacto significativo en la lucha contra la corrupción, puesto que cuanto mejor conozca la sociedad cómo funcionan las Administraciones Públicas y qué decisiones toman, menos posibilidades existen de que haya corrupción y más facilidad existe para que estas actitudes puedan ser supervisadas y controladas.⁷

4. LAPUENTE GINÉ, 2011, p. 213.

En la misma línea ROSE-ACKERMAN, al afirmar que “las leyes anticorrupción solo pueden proporcionar un trasfondo para reformas estructurales más importantes” (ROSE-ACKERMAN, 1999, p. 308).

NIETO GARCÍA, por su parte, observa que “la represión, en este campo como en todos, no es la mejor manera de evitar prácticas indeseables porque únicamente afecta a manifestaciones ocasionales concretas y permite, por tanto, la subsistencia del sistema y la conservación de los hechos no descubiertos o por cualquier causa no castigados; mientras la prevención va a la raíz, se refiere al sistema, no a las prácticas individuales y tiende a reducir los niveles de tentación” (NIETO GARCÍA, 1997, p. 233).

5. PRATS CATALÀ, 2007, p. 16.

El BANCO MUNDIAL ha impulsado firmemente esta postura vinculando estrechamente gobernabilidad y corrupción, apuntando que “la corrupción tiende a surgir cuando las instituciones son débiles y las políticas públicas generan rentas económicas” (BANCO MUNDIAL, 1997, p. 12).

6. En este sentido, KAUFMANN afirma que transparencia y gobernabilidad, aunque son conceptos separados, están ligados (KAUFMANN, 2003, p. 1 y 11, y KAUFMANN, 2005, p. 43). De todos modos, este autor apunta sobre la necesidad de abordar con cautela, y en cualquier caso con datos, la relación entre corrupción y transparencia (KAUFMANN y BELLVER, 2005, p. 11).

7. Igualmente, KAUFMANN apunta que “una falta de transparencia ocurre cuando un agente deliberadamente impide el acceso a o falsea información o no logra asegurar que la información suministrada es oportuna, relevante, o de calidad adecuada” (KAUFMANN, 2003, p. 12).

A tal fin, hemos organizado este artículo en tres partes. En la primera trataremos de perfilar la noción de corrupción y los diferentes comportamientos que se vinculan a la misma. Asimismo, expondremos el alcance de la corrupción en nuestro país a través de diferentes indicadores, lo que nos permitirá conocer mejor el fenómeno al que nos enfrentamos. A continuación, en la segunda parte, a partir de una breve descripción de los diferentes instrumentos para luchar contra la corrupción, analizaremos en detalle el principio de transparencia y los diferentes mecanismos que con carácter general prevé nuestro ordenamiento para garantizar su respeto y cumplimiento. Finalmente, en tercer lugar, nos aproximaremos al ámbito local y describiremos algunos mecanismos específicos que prevé la legislación vigente para hacer frente a la corrupción en ámbitos como la contratación pública, el urbanismo o la función pública, en los que tradicionalmente se han concentrado la mayoría de casos de corrupción en España y en los que además el ordenamiento jurídico ha ido previendo más soluciones.

2. La corrupción y su alcance actual en la Administración local española

Una primera aproximación a la corrupción, la entiende como “el abuso del poder que le ha sido confiado a un determinado agente para obtener ganancias privadas”.⁸ Como ilustrativamente describe González Pérez, “el fenómeno de la corrupción consiste en que una persona paga –empresario– y otra cobra –el servidor público–, una persona que realiza unas prestaciones y otra que las recibe. Pero esta a su vez, en su actividad pública se olvida de los intereses públicos –o manifiestamente los infringe– en beneficio de los intereses de aquella”.⁹

Sin embargo, el fenómeno de la corrupción es más complejo de lo que se ha ido afirmando, lo que ha facilitado que en su estudio se hayan propuesto otras definiciones que incorporen otros elementos.¹⁰

Así, Villoria completa la definición anterior incluyendo no solo las acciones, sino también las omisiones, y Jiménez se refiere, al definir la corrupción, a la obtención de un beneficio o ganancia directa o indirecta.¹¹ La Unión Europea introduce en

8. JIMÉNEZ, 2008, p. 225.

En esta misma línea, KAUFMANN define la corrupción como “el abuso de la función pública en beneficio privado” (KAUFMANN, 2005, p. 41).

9. GONZÁLEZ PÉREZ, 2006, p. 82.

10. Como observa NIETO GARCÍA, “se habla mucho de corrupción, pero curiosamente no existe un concepto generalmente admitido de lo que pueda significar” (NIETO GARCÍA, 1997, p. 76).

11. VILLORIA MENDIETA, siguiendo a DELLA PORTA y VANUCCI, 2002, define la corrupción como “aquellas acciones u omisiones que tienen que ver con el uso abusivo de los recursos públicos para be-

su definición de corrupción la incorrección en el proceso decisonal y no solo el abuso de poder.¹²

Otros intentos de definir la corrupción han perfilado de forma más detallada su contorno incluyendo otros elementos. En este sentido, el Convenio Civil sobre la Corrupción del Consejo de Europa de 4 de noviembre de 1999 define la corrupción como “el hecho de solicitar, ofrecer, otorgar o aceptar, directa o indirectamente, un soborno o cualquier otra ventaja indebida o la promesa de una ventaja indebida, que afecte al ejercicio normal de una función o al comportamiento exigido al beneficiario del soborno, de la ventaja indebida o de la promesa de una ventaja indebida”.¹³

En cualquier caso, estas definiciones nos ponen sobre aviso de la diversidad de actividades que se pueden englobar bajo el concepto de corrupción. Las actividades entendidas como corrupción son muy diversas, incluyendo actividades como el soborno, la extorsión, el tráfico de influencias, el nepotismo, el fraude, el desfalco, el cobro y pago de comisiones, la información privilegiada o la entrega de obsequios. Por ello no podemos sino traer a colación en este punto las palabras de Prats al afirmar que la corrupción tiene contornos inevitablemente difusos, que no permiten establecer una distinción nítida entre lo corrupto y lo no corrupto.¹⁴

Sin embargo, a pesar del carácter local y limitado que se pudiese desprender de las definiciones anteriores, circunscrito a los participantes activos en los actos de corrupción, cabe apuntar que la corrupción tiene un alcance más amplio y extenso, no encontrándose circunscrita simplemente a los intervinientes, sino trascendiendo a ellos, afectando a los intereses generales. En este sentido resultan

neficios privados, a través de transacciones clandestinas que implican la violación de algún modelo de comportamiento” (VILLORIA MENDIETA, 2006, p. 53).

Para JIMÉNEZ la corrupción incluye “el mal uso del poder encomendado a un agente o agentes, con el objetivo de obtener un beneficio personal fraudulento, ya sea directa o indirectamente, material o no, por lo que ellos o personas cercanas a ellos se enriquecen incorrectamente a través del abuso de un cargo público” (JIMÉNEZ, 2009, p. 256).

12. Así, en la Comunicación de la Comisión al Consejo y al Parlamento Europeo sobre una política de la Unión en materia de lucha contra la corrupción, de 21 de mayo de 1997 [COM (97) 192 final], se define la corrupción como “el abuso de poder o incorrección en el proceso de toma de decisiones cometidos por motivos indebidos o para obtener beneficios injustificados”.

13. Artículo 2 del Convenio Civil sobre la Corrupción del Consejo de Europa.

14. PRATS CATALÀ, 2007, p. 13.

Además, como observa el Consejo de Europa en su plan de acción adoptado en 1995 [GMC (96) 95], no se puede encontrar una definición precisa de corrupción que se pueda aplicar a todas las formas y grados o que sea aceptable universalmente, dando cobijo a todos los actos que puedan ser considerados en cualquier lugar como corrupción.

ilustrativas las palabras de Prats cuando observa que “los daños que una Administración deshonesta, opaca o irresponsable causa a la democracia son enormes. Para empezar, deslegitima la acción pública, incentiva la desafección política y la apatía cívica, favorece la ineficacia a medio y largo plazo, impide el desarrollo económico, genera inequidad, destruye la confianza y promociona un capital social negativo”.¹⁵

No entraremos en este punto a analizar las causas de la corrupción, si bien autores como Nieto consideran que la corrupción es inherente al poder, al afirmar que “la corrupción sigue al poder como la sombra al cuerpo”;¹⁶ la verdad es que la academia ha observado que las causas de la corrupción, como sus efectos, son contextuales, superando la mera relación entre corruptor y corrupto, y se fundan en el sistema institucional de cada país, en su cultura administrativa, en su nivel de desarrollo y también en su historia.¹⁷ Estas circunstancias pueden verse agravadas por circunstancias específicas que concurren en determinados ámbitos de la actividad administrativa, como la contratación pública o, en el caso español, el urbanismo.

Para contextualizar nuestro estudio, expondremos a continuación algunos indicadores que se han elaborado, que nos permitirán perfilar mejor el alcance de la corrupción en España.

Por un lado, se pueden traer a colación algunos de los informes que Transparencia Internacional ha producido en los últimos años, que muestran tanto la transparencia de las Administraciones Públicas españolas como la percepción de corrupción a nivel social.¹⁸

En primer lugar, el Índice de Transparencia de los Ayuntamientos (ITA) mide el nivel de transparencia de los 110 mayores ayuntamientos españoles a través de 80 indicadores recogidos en cinco áreas (información sobre la corporación municipal; relaciones con los ciudadanos y la sociedad; transparencia económico-financiera; transparencia en las contrataciones de servicios; transparencia en materias de urbanismo y obras públicas). Los ayuntamientos que han obtenido mayor puntuación

15. PRATS CATALÀ, 2007, p. 15.

16. NIETO GARCÍA, 2008, p. 154.

17. BANCO MUNDIAL, 1997, p. 12.

18. A pesar del interés de los diferentes indicadores desarrollados para medir el nivel de corrupción de un país, cabe advertir de las limitaciones de los mismos. Al respecto, véase HELLER, 2009.

en el índice son Bilbao, Gijón, Ponferrada, Puerto de Santa María, Sabadell y Sant Cugat del Vallès. Resulta interesante observar la mejoría experimentada por la mayoría de los ayuntamientos españoles respecto a las ediciones anteriores del índice. Así, si en 2010 la puntuación media alcanzada ha sido de 73,2 puntos sobre 100, en 2009 había sido de 64,0 y el año anterior de 52,1. Generalmente, son los ayuntamientos más grandes los que obtienen una mejor puntuación muy vinculada al desarrollo de su página web.¹⁹

En segundo lugar, el Índice de Percepción de la Corrupción del sector público (IPC), que mide los niveles de percepción de corrupción en el sector público en un país a partir de un agregado de diferentes encuestas que reflejan las percepciones de empresarios, analistas de riesgo, especialistas financieros y otros, de la situación de la corrupción en cada país. En 2010 el Índice de Percepción de la Corrupción del sector público en España fue del 6,1, situándola en el 30.º lugar a nivel internacional, experimentando un claro retroceso respecto a ediciones anteriores del propio indicador (en 2003 fue del 7,1).²⁰

En tercer lugar, el Barómetro global de la corrupción 2010 muestra como en todo el mundo se percibe que los niveles de corrupción han aumentado en los últimos años, siendo los partidos políticos la institución que se considera más corrupta. Desde una perspectiva global, España integrada en la Unión Europea se encuentra en la región del mundo en la que se considera que ha habido un incremento de los niveles de corrupción en los últimos tres años (73%). Además, el Barómetro recoge la percepción de los ciudadanos de que los Gobiernos aún podrían hacer más contra la corrupción, puesto que únicamente el 29% de personas consideran eficaces las medidas contra la corrupción de su Gobierno, frente al 27% de 2007.²¹

Por otro lado, están los datos del Eurobarómetro de 2009 sobre las actitudes de los europeos frente a la corrupción, que muestran cómo la mayoría de los europeos (78%) consideran que la corrupción es el principal problema en su país. En el caso de España sube hasta el 88% de los encuestados, cuando en 2007 había sido del 63%. Asimismo, se afirma que más de la mitad de los encuestados

19. Accesible en: <http://www.transparencia.org.es/ITA%20-%202010/INDICE%20ITA%202010.htm> (última consulta: noviembre de 2011).

20. Accesible en: http://www.transparency.org/policy_research/surveys_indices/cpi/2010/results (última consulta: noviembre de 2011).

21. Accesible en: <http://www.transparencia.org.es/BAROMETRO%20GLOBAL%202010/INFORME%20DETALLADO%20SOBRE%20EL%20BAROMETRO%202010.pdf> (última consulta: noviembre de 2011).

consideran que existe una amplia corrupción entre los políticos y funcionarios responsables de la contratación pública y las licencias urbanísticas.²²

Finalmente, y una vez ya nos hemos aproximado al concepto de corrupción, sus fundamentos y extensión, corresponde en este punto exponer los mecanismos a través de los que se lucha contra la corrupción. Como punto de partida cabe advertir que son diversos los mecanismos a través de los que se puede luchar contra la corrupción, así como los instrumentos a través de los que se plasma, que, como ya se ha avanzado, pueden ser reactivos o preventivos. Los mecanismos reactivos se utilizan frente a una actividad corrupta, y los mecanismos preventivos tratan de evitar que aquella se produzca.

En España las medidas se han centrado de forma casi exclusiva en detectar y sancionar la corrupción.²³ Así, el título X del Código Penal tipifica como delitos la prevaricación, la violación de secretos, el aprovechamiento de secretos o información privilegiada, el cohecho, el tráfico de influencias, los fraudes y exacciones ilegales, las negociaciones prohibidas a funcionarios o el abuso en el ejercicio de las funciones de funcionario.²⁴

Sin embargo, y al margen del efecto real que la tipificación de tales delitos pueda tener y de su persecución policial y judicial efectiva, como se ha apuntado al inicio de estas palabras es necesario proponer medidas que tengan un carácter positivo y generalista.²⁵ Los mecanismos preventivos pueden tener finalidades diversas, como garantizar una correcta toma de decisiones, limitar la discrecionalidad

22. Accesible en: http://ec.europa.eu/public_opinion/archives/ebs/ebs_325_en.pdf (última consulta: noviembre de 2011).

23. En los últimos años ha habido diferentes iniciativas a nivel internacional y regional motivadas en muchos casos por el impacto que la corrupción tiene en el desarrollo económico social. Actualmente España ha ratificado la Convención de la OCDE sobre el soborno de funcionarios públicos extranjeros de 1997, la Convención de las Naciones Unidas contra la corrupción de septiembre de 2005, la Convención de las Naciones Unidas contra la delincuencia organizada transnacional de 2000, el Convenio penal sobre la corrupción (Convenio número 173 del Consejo de Europa) de 1999 y el Convenio Civil sobre la Corrupción (número 174 del Consejo de Europa) de 1999.

24. A través de diversas reformas, el Código Penal ha ido incorporando a nuestro ordenamiento jurídico diversos tratados internacionales, como por ejemplo al regular la corrupción entre particulares (Capítulo X, título XIX para transponer la Decisión Marco 2003/568/JAI) y en las transacciones comerciales internacionales (Capítulo X, título XIX en relación al Convenio de la OCDE de Lucha contra la Corrupción de Agentes Públicos Extranjeros en las Transacciones Comerciales Internacionales). Asimismo, en los delitos de cohecho se introdujeron distintos cambios para adecuar la regulación al Convenio penal sobre la corrupción del Consejo de Europa de 27 de enero de 1999.

Véase un análisis general en MORALES PRATS y RODRÍGUEZ PUERTA, 2011, p. 1681 y ss.

25. En el mismo sentido, AA. VV., 2009, p. 192.

administrativa y facilitar su control, o informar sobre las decisiones que toman las Administraciones Públicas.²⁶ Asimismo, estos mecanismos preventivos pueden perseguir facilitar información sobre las decisiones que han tomado los funcionarios o cargos electos, o la situación en que se encuentran.

En esta línea, nuestra atención se centrará en las próximas páginas en analizar el principio de transparencia administrativa y sus efectos como instrumento en la lucha contra la corrupción, así como en exponer los mecanismos para canalizarla.

3. La transparencia administrativa como instrumento para prevenir la corrupción

La transparencia consiste en el conocimiento por parte de los ciudadanos de lo que sucede en el seno de las Administraciones Públicas.

A pesar de que en la literatura se pueden encontrar numerosas definiciones de transparencia,²⁷ considerar que gracias a la transparencia administrativa las Administraciones Públicas son vistas como una casa de vidrio,²⁸ puede resultar la mejor imagen al plantearnos el impacto de la transparencia en la lucha contra la corrupción, puesto que la falta de transparencia es una de las principales características de la corrupción.²⁹

Por ello, la transparencia y los diferentes mecanismos que prevé o pueda prevenir el ordenamiento jurídico para canalizarla constituyen elementos que previenen y desincentivan la corrupción, que generalmente está vinculada a los acuerdos informales, fuera de los canales o los foros oficiales y públicos para la toma de decisiones. El conocimiento de las decisiones que toman las Administraciones Públicas y de los procedimientos a través de los que lo hacen, la motivación de las mismas o la participación de los ciudadanos en la toma de las decisiones, constituyen medios eficaces de lucha contra la corrupción.³⁰ La transparencia facilita la rendición de cuentas y, por ende, el control de la corrupción.³¹ Además, la transparencia no solo incide en una reducción de la corrupción al evitar que se produz-

26. ALLI ARANGUREN, 2011, p. 215.

27. Entre otros, MEIJER, 2009; FLORINI, 2007, p. 5; PIOTROWSKI y VAN RYZIN, 2007, p. 306; FUNG, 2009; FENSTER, 2010.

28. RIVERO, 1989; ARENA, 1996, p. 15.

29. En el mismo sentido, ALLI ARANGUREN, 2011, p. 206; KRISHNAN, 2001.

30. En el mismo sentido, ALLI ARANGUREN, 2011, p. 218; STURGES, 2004, p. 1.

31. SÁNCHEZ MORÓN, 1991.

ca, sino que también permite implicar a los ciudadanos en la lucha contra la corrupción, tal y como se verá posteriormente.

Así, lo han destacado también diferentes estudios empíricos realizados, según los cuales mayores niveles de información suponen una reducción de los niveles de corrupción,³² aunque no se pueda concluir que siempre que haya transparencia disminuyan los niveles de corrupción.³³

Actualmente, nuestro ordenamiento jurídico prevé en diversos preceptos el principio de transparencia. La Constitución en 1978 incorporó implícitamente este principio a través del reconocimiento del derecho de acceso a archivos y registros administrativos.³⁴ Posteriormente, el artículo 3 de la Ley 30/1992, de 26 de noviembre, de régimen jurídico de las Administraciones Públicas y del procedimiento administrativo común (en adelante, LRJPAC), desde su reforma de 1999, así como diferentes leyes autonómicas en esta materia, reconocen la transparencia como principio de la actuación de las Administraciones Públicas.³⁵ También el artículo 3 de la Ley 11/2007, de 22 de junio, de acceso electrónico de los ciudadanos a los servicios públicos (en adelante, LAECSP), incorpora este principio.³⁶ Asimismo, diferentes normas han regulado diversos mecanismos a través de los cuales los ciudadanos pueden tener conocimiento de la información del sector público, y numerosas Administraciones Públicas han puesto en marcha los mecanismos necesarios para garantizar el pleno ejercicio y uso de dichos mecanismos.³⁷

El principio de transparencia ha sido desarrollado a través de diferentes mecanismos, que pueden clasificarse en función del tipo de actividad que desarrollan las Administraciones Públicas y los ciudadanos en relación a la información pública.

32. Una aproximación en ROSE-ACKERMAN, 2004, p. 316-322, citado por PEISAKHIN y PINTO, 2010, p. 262.

33. PEISAKHIN y PINTO, 2010, p. 262.

34. MESTRE DELGADO, 1998, p. 46.

35. Por ejemplo, el artículo 3 de la Ley 6/1997, de 14 de abril, de organización y funcionamiento de la Administración General del Estado, o el artículo 31 de la Ley 26/2010, de 3 agosto, de régimen jurídico y de procedimiento de las Administraciones Públicas de Cataluña.

36. También las pocas leyes que se han aprobado en España sobre Administración electrónica siguiendo lo previsto con carácter básico en la LAECSP. Véase, como ejemplo, el artículo 4 de la Ley 29/2010, de 3 de agosto, del uso de los medios electrónicos en el sector público de Cataluña.

37. Cabe advertir que a lo largo del trabajo únicamente se hará referencia a los mecanismos generales, y no a los vinculados a las decisiones en particular, dirigidos a facilitar información a los interesados en las decisiones administrativas que les afectan, como la motivación de los actos administrativos o la participación de los interesados en el procedimiento administrativo, que, lógicamente, también tienen un impacto positivo en la lucha contra la corrupción.

La transparencia tiene múltiples manifestaciones y se canaliza a través de mecanismos muy diversos.

De aquí que podamos referirnos a los mecanismos de transparencia activa, transparencia pasiva y transparencia colaborativa. Los diferentes mecanismos existentes tienen funciones diferentes, aunque un papel complementario y, al fin y al cabo, una finalidad común de facilitar el conocimiento público de la información del sector público.³⁸ En las próximas páginas nos aproximaremos en primer lugar a los mecanismos que con carácter general prevé nuestro ordenamiento jurídico para canalizar la transparencia administrativa. A continuación, en segundo lugar, exploraremos el ordenamiento jurídico local para poder exponer los mecanismos que prevé específicamente para hacer frente a diferentes fenómenos de corrupción en políticas públicas locales a través de la transparencia.³⁹

Finalmente, debemos señalar que la extensión del uso de los medios electrónicos tanto en las Administraciones Públicas como entre los ciudadanos está facilitando, como se verá a continuación, una mejora de los niveles de transparencia administrativa, lo que puede redundar en una menor corrupción.⁴⁰

3.1. La transparencia activa: la difusión de información del sector público

La transparencia activa se refiere a aquellos mecanismos en los que la Administración Pública difunde a los ciudadanos información, generalmente a través de medios electrónicos.⁴¹ Este mecanismo de transparencia administrativa ha ido adquiriendo una importancia significativa en los últimos años gracias al uso de los medios electrónicos en la difusión de información.⁴²

38. MERLONI, 2008, p. 10.

39. La Convención de Naciones Unidas contra la corrupción prevé, en su artículo 10, que los Estados parte deberán adoptar las medidas que sean necesarias para aumentar la transparencia en su Administración Pública, incluso en lo relativo a su organización, funcionamiento y procesos de adopción de decisiones, cuando proceda. Esas medidas podrán incluir, entre otras cosas, la instauración de procedimientos o reglamentaciones que permitan al público en general obtener, cuando proceda, información sobre la organización, el funcionamiento y los procesos de adopción de decisiones de su Administración Pública y, con el debido respeto a la protección de la intimidad y de los datos personales, sobre las decisiones y actos jurídicos que incumban al público y la publicación de información, lo que podrá incluir informes periódicos sobre los riesgos de corrupción en su Administración Pública. Véase HEIMANN y DELL, 2006.

40. STURGES, 2004, p. 7.

41. CERRILLO I MARTÍNEZ, 2005, p. 14; CERRILLO I MARTÍNEZ, 2011.

42. DARBISHIRE, 2010, p. 9.

La difusión de información constituye un mecanismo a través del cual los ciudadanos pueden tener conocimiento de la actividad de las Administraciones Públicas y de las decisiones que toman. Asimismo, también permite que los ciudadanos y las empresas conozcan la información pública necesaria tanto para su quehacer diario como para el ejercicio de sus derechos así como el cumplimiento de sus obligaciones, realizar sus actividades y disfrutar de los servicios públicos, conocer la actividad que realizan las Administraciones Públicas y, en general, participar en la vida pública. De este modo, la difusión de información por parte de las Administraciones Públicas permite que los ciudadanos conozcan en tiempo real la acción administrativa. La difusión de información es un mecanismo proactivo de transparencia, lo que significa que la actividad de las Administraciones Públicas puede ser continuamente difundida por ellas y conocida por los ciudadanos.⁴³

La aprobación de la LAECSP ha supuesto un importante paso adelante en la regulación de la difusión de la información, particularmente a través de medios electrónicos y del uso de las TIC por parte de las Administraciones Públicas, aunque no reglamenta de manera específica la difusión de información pública a través de medios electrónicos, al ordenar los principios de la Administración electrónica, los derechos de los ciudadanos, y la sede electrónica.⁴⁴ De todos modos, aún es necesario regular con mayor detalle este mecanismo, tal y como han hecho algunas comunidades autónomas y entes locales.⁴⁵

En particular, resulta de interés traer a colación la Ley 29/2010, de 6 de agosto, de uso de los medios electrónicos en el sector público de Cataluña, en la que se reconoce el carácter de servicio público de la difusión de la información general del sector público que se presta mediante la correspondiente sede electrónica, y se define qué se entiende por información del sector público de calidad.

En particular, el artículo 11 LUMESCP reconoce el carácter de servicio público de la difusión de información general del sector público a través de la sede electrónica.⁴⁶ Asimismo, el artículo 28 de la Ley 26/2010, de 3 de agosto, de régimen

43. CERRILLO I MARTÍNEZ, 2005, p. 14; HEALD, 2006, p. 32; MATTARELLA, 2005, p. 12 y ss.; MERLONI, 2005, p. 127 y ss.; KUBICEK, 2004, p. 279 y ss.; SUCEVIC, 2008, p. 114.

44. VALERO TORRIJOS, 2009; COTINO HUESO, 2007, p. 92.

45. Véase, en detalle, CERRILLO I MARTÍNEZ, 2010, y CERRILLO I MARTÍNEZ, 2009.

46. Como afirma MALARET, "es precisamente en este contexto de aportar garantías y seguridades ante los nuevos retos que tenemos planteados ciudadanos y Administraciones Públicas, que parece pertinente utilizar un concepto jurídico que nos permita referirnos a todo un haz de derechos de los ciudadanos y obligaciones de las Administraciones Públicas" (MALARET I GARCÍA, 2007, p. 174). En el mismo sentido, ALONSO ESPINOSA, 2008, p. 46; MARTÍNEZ GUTIÉRREZ, 2009, p. 466.

jurídico y de procedimiento de las Administraciones Públicas de Cataluña, prevé que los ciudadanos tienen derecho a obtener información veraz y de calidad, cualquiera que sea el soporte o medio de distribución o difusión de la información. Todo ello supone que las entidades que integran el sector público deberán informar a los ciudadanos de las características y los efectos de la información difundida por diversos medios electrónicos a su disposición, de acuerdo con lo dispuesto en este artículo. Por lo que se refiere a la definición de la información del sector público de calidad, el artículo 9 LUMESPC supone un avance al concretar que esta debe ser actualizada, objetiva (completa, veraz y precisa), útil (clara, sencilla, comprensible y fácil de encontrar mediante el uso de buscadores o de otros medios e instrumentos que se habiliten) y accesible.

Finalmente, la LUMESPC también establece que las Administraciones Públicas catalanas deberán difundir a través de medios electrónicos información sobre la organización, sobre los procedimientos, sobre la actividad, sobre la normativa, así como otra información de interés general para los ciudadanos.⁴⁷ En particular, resulta de interés destacar cómo concreta el artículo 10 LUMESPC esta información por ejemplo en relación a la información sobre los procedimientos que son de interés para los ciudadanos (perfil de contratante; las convocatorias y resoluciones de ayudas y subvenciones; el acceso y selección del personal) o la información sobre la actividad (actuaciones que llevan a cabo las entidades que conforman el sector público y, en particular, la información relativa a los servicios públicos prestados, las prestaciones previstas y su disponibilidad, así como la información relativa a los acuerdos que toman las entidades del sector público). También se prevé que las entidades locales deben publicar en su sede electrónica las actas de las sesiones del pleno.

Esta lista supone un relevante avance, no solo desde la perspectiva de la transparencia y de los derechos de los ciudadanos ante las Administraciones Públicas, sino, en particular, desde la perspectiva de la lucha contra la corrupción, en la medida en que supone la obligación de difundir información relativa a diferentes

47. Resulta interesante observar cómo Transparency International España, en su proyecto ENIS-España, apunta que en el marco de una futura Ley de acceso a la información debería crearse un portal de transparencia pública, que debería recoger información relativa a cuestiones tales como la plantilla del personal perteneciente al ente público; el *curriculum* y retribuciones de los cargos políticos electos; el número de cargos de confianza, asesores y personal de libre designación existentes; el número de tarjetas de crédito oficiales existentes; el número de líneas y de teléfonos móviles oficiales existentes, o el importe total de las dietas y gastos de viaje incurridos por su personal. También se debería informar sobre el número de contratos menores y sus importes, así como los estudios justificativos realizados.

ámbitos en los que tradicionalmente, y tal y como veremos posteriormente, se han dado más casos de corrupción.

En la actualidad, la difusión de información del sector público a través de medios electrónicos tiene un impacto social significativo. De acuerdo con los datos del Barómetro del Centro de Investigaciones Sociológicas de marzo de 2009, se puede observar que el 71,8% de los encuestados conocían la posibilidad de utilizar los medios electrónicos en sus relaciones con las Administraciones Públicas, y, en particular, un 8,9% de ellos conocía la posibilidad de obtener información sobre distintas cuestiones generales. En general, entre los usos de los ciudadanos que han realizado algún trámite con la Administración Pública a través de Internet, el principal (50,7%) es para obtener información sobre los requisitos o procedimiento para realizar una gestión, encontrando el 89,3% lo que buscaba, un 77,9% de manera fácil o muy fácil, y el 80,7% quedando muy satisfechos.⁴⁸

3.2. La transparencia pasiva: el acceso a la información del sector público

El derecho de acceso a los archivos y registros administrativos es el mecanismo a través del cual los ciudadanos pueden tener conocimiento de la información administrativa, previa solicitud a la Administración Pública para que se la muestre o les facilite una copia.

El artículo 105.b) de la Constitución ya previó en 1978 que la ley regularía el acceso de los ciudadanos a los archivos y registros administrativos. Sin embargo, como es bien sabido, este no fue regulado hasta la aprobación de la LRJPAC en 1992, cuyo artículo 35 recoge entre los derechos de los ciudadanos el de acceso a los archivos y registros administrativos, que fue desarrollado por el artículo 37 LRJPAC.⁴⁹

Posteriormente, esta norma ha sido objeto de desarrollo por parte de diferentes comunidades autónomas que, sin introducir novedades relevantes, han incluido referencias a este derecho en su normativa sobre Administraciones Públicas o sobre archivos administrativos. Asimismo, en ámbitos sectoriales como el medio

48. Accesible en: http://datos.cis.es/pdf/Es2794mar_A.pdf (última consulta: noviembre de 2011).

49. Desde la aprobación de la LRJPAC la regulación del derecho de acceso ha sido objeto de un amplio análisis (CERRILLO I MARTÍNEZ, 2000; FERNÁNDEZ RAMOS, 1997; MESTRE DELGADO, 1998; RAMS RAMOS, 2008), pero también de una fuerte crítica (PARADA VÁZQUEZ, 1993, p. 108).

ambiente, este derecho ha sido objeto de una regulación específica que, en algunos aspectos, ha supuesto una mejora sensible de la regulación básica.⁵⁰

A grandes rasgos, las diferentes regulaciones se basan en el reconocimiento de un derecho subjetivo, que goza de tutela judicial, por el que el ciudadano sin necesidad de mostrar ningún interés solicita a la Administración Pública visualizar un documento administrativo. En principio, la LRJPAC prevé el acceso respecto a documentos que obren en los archivos administrativos y formen parte de un expediente que corresponda a un procedimiento terminado, lo que ha sido ampliamente criticado.⁵¹

El acceso a los documentos persigue facilitar que los ciudadanos puedan tener conocimiento de la actividad administrativa *a posteriori*. De hecho, el acceso a los documentos administrativos se conoce como un mecanismo de transparencia reactivo, que exige a las Administraciones Públicas únicamente facilitar información a los ciudadanos cuando estos se la solicitan, lo que lo convierte en un mecanismo idóneo para controlar la actividad administrativa y exigir la rendición de cuentas.⁵² Sin embargo, precisamente, que el derecho de acceso esté basado en una petición constituye su talón de Aquiles, ya que, como pone de relieve Herz, este enfoque es muy limitado, en la medida en que el solicitante no tiene por qué tener conocimiento de la información que tiene la Administración Pública y, por lo tanto, qué es lo que puede pedir.⁵³

A pesar de las diferentes regulaciones, el uso del derecho de acceso a los documentos administrativos en España es significativamente bajo, como se deriva de la lectura de los pocos estudios realizados.⁵⁴ Un motivo lo constituye la regulación

50. Así, por ejemplo, con la finalidad de trasponer la Directiva 98/2003, se aprobó 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. Véase un análisis de ambas normas en PIGRAU SOLÉ, 2008, y RAZQUIN LIZARRAGA y RUIZ DE APODACA ESPINOSA, 2007.

51. En el ámbito local, el artículo 70 LBRL prevé que “todos los ciudadanos tienen derecho a obtener copias y certificaciones acreditativas de los acuerdos de las corporaciones locales y sus antecedentes, así como a consultar los archivos y registros en los términos que disponga la legislación de desarrollo del artículo 105, párrafo b, de la Constitución. La denegación o limitación de este derecho, en todo cuanto afecte a la seguridad y defensa del Estado, la averiguación de los delitos o la intimidad de las personas, deberá verificarse mediante resolución motivada”. Véase un análisis en JIMÉNEZ PLAZA, 2006.

52. MOCK, 1999, p. 1097.

53. HERZ, 2009, p. 585; VLADECK, 2008, p. 1789.

54. Véase al respecto el Informe sobre las solicitudes y casos en seguimiento elaborado en 2008 por *Access Info Europe* en relación con la legislación española actual y la práctica de la Administración en España (http://www.access-info.org/documents/files/CUANDO_LO_PUBLICO_NO_

restrictiva del derecho de acceso, hasta el extremo de que en algunos estudios internacionales no se incluye a España entre los países que tienen en vigor una norma sobre acceso a la información.⁵⁵ Otro motivo es el impacto de los medios electrónicos en este derecho, que, por un lado, lo ha hecho obsoleto por estar basado en la petición individualizada de información en soporte papel, y, por otro, por no haber facilitado su uso en el ejercicio del derecho de acceso.⁵⁶

En cualquier caso, al margen de las limitaciones anteriores, debe insistirse en que el derecho de acceso tiene un importante potencial en relación con la lucha contra la corrupción, puesto que permite poder tener un conocimiento efectivo de expedientes y de los documentos que la formalicen, con lo que posteriormente se podrá impugnar ante los tribunales.

3.3. La transparencia colaborativa: la reutilización de la información del sector público

La evolución de los medios electrónicos y en particular las tecnologías recogidas bajo la etiqueta Web 2.0 están facilitando que los ciudadanos, más allá de ser meros observadores y receptores de la información, se conviertan en generadores y difusores de la misma.⁵⁷ La naturaleza viral de estas tecnologías facilita y acelera la difusión de información del sector público,⁵⁸ así como la generación de contenido por los propios usuarios.⁵⁹ Todo ello está teniendo su incidencia en la transparencia administrativa.

En efecto, Fung, Graham y Weil apuntan que está emergiendo un nuevo estadio en relación con los mecanismos de transparencia administrativa en el que los ciudadanos se ven autorizados para facilitar y compartir información.⁶⁰ Ello lleva a

ES_PUBLICO_Def.doc), así como el que unos años antes había impulsado la *Open Society Justice Initiative* junto con Sustentia sobre el acceso a la información en España (http://www.sustentia.com/transparencia_y_silencio_espana.pdf) (última consulta: noviembre 2011).

55. MENDEL, 2008; GREENPEACE, 2010, p. 164.

Igualmente, Transparencia Internacional, quien en su proyecto ENIS-España observa que “el poder ejecutivo tiene un problema importante de transparencia, esencialmente por la inexistencia de una Ley de acceso a la información y por una cultura de opacidad tradicionalmente existente”. Resultados provisionales. Accesible en: <http://www.transparencia.org.es/PROYECTO%20ENIS/RESULTADOS%20PROVISIONALES%20ENIS-ESPA%C3%91A.pdf> (última consulta: noviembre de 2011).

56. VLADECK, 2008, p. 1792-1793.

57. MAYO y STEINBERG, 2007.

58. CHANG y KANNAN, 2008, p. 20.

59. OCDE, 2007.

60. FUNG, GRAHAM y WEIL, 2007, p. 169.

hablar de transparencia colaborativa como una nueva generación de transparencia que está emergiendo facilitada por el uso de los medios electrónicos, en la medida en que emprendedores, activistas y ciudadanos inventan nuevas maneras de recoger, procesar y distribuir información.⁶¹

La transparencia colaborativa está estrechamente vinculada a la posibilidad de que los ciudadanos puedan reutilizar la información de las Administraciones Públicas. La reutilización de la información del sector público permite que las empresas y los ciudadanos puedan añadir valor a la información del sector público, ofreciendo al mercado y, en general, a la sociedad, nueva información o servicios basados en la misma. A pesar de que en un primer momento se había vinculado este mecanismo con la comercialización de la información del sector público, con el tiempo se ha ido destacando también el potencial que tiene como mecanismo para canalizar la transparencia administrativa. A través de la reutilización de la información del sector público se puede incrementar la transparencia administrativa, en la medida en que se da una mayor difusión a información del sector público o información basada en la misma.

La reutilización consiste en el uso de documentos que obran en poder de las entidades del sector público, por personas físicas o jurídicas, con fines comerciales o no comerciales, siempre que dicho uso no constituya una actividad administrativa pública.⁶² La definición de la reutilización que hace la Ley 37/2007, de 16 de noviembre, sobre reutilización de la información del sector público (LRISP), es clara, y permite diferenciarla netamente de otros usos de la información del sector público a los que se ha hecho referencia con anterioridad.⁶³ Sin embargo, esta definición ha llevado a estimar que excluye la posibilidad de considerar su impacto en la transparencia.⁶⁴

El alcance de la reutilización puede verse limitado porque la LRISP no establece una obligación de reutilizar la información del sector público, dejando en manos

61. FUNG, *et al.*, 2007, p. 152.

62. Artículo 3 LRISP.

63. De hecho, la propia LRISP establece que “la aplicación de esta Ley se hará sin perjuicio del régimen aplicable al derecho de acceso a los documentos y a las especialidades previstas en su normativa reguladora”.

64. De todos modos, debe tenerse en cuenta que el artículo 2 de la Directiva 2003/98/CE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 17 de noviembre de 2003, relativa a la reutilización de la información del sector público, define la reutilización como “el uso de documentos que obran en poder de organismos del sector público por personas físicas o jurídicas con fines comerciales o no comerciales distintos del propósito inicial que tenían esos documentos en la misión de servicio público para la que se produjeron”, lo que amplía sensiblemente la definición prevista en la LRISP.

de cada Administración la decisión sobre esta cuestión.⁶⁵ Sin embargo, su contenido es plenamente aplicable cuando una Administración Pública decida facilitar la reutilización de su información.

La LRISP prevé diferentes instrumentos mediante los que las Administraciones Públicas pueden autorizar y fijar las condiciones a través de las que se realice la reutilización. También apunta la posibilidad de extender el uso de los medios electrónicos tanto para facilitar la tramitación de las licencias-tipo a través de las cuales se autorice la reutilización, como para facilitar la reutilización (creación de listados e índices accesibles en línea de los documentos disponibles, y puesta a disposición de documentos por medios electrónicos en los formatos o lenguas preexistentes).⁶⁶

Más allá de sus propósitos iniciales, la reutilización de la información del sector público está teniendo un alcance más amplio desde hace un tiempo, de la mano del movimiento de apertura de datos públicos.⁶⁷ Siguiendo a Llinares, el espíritu de la filosofía de la apertura de datos (*open data*) es “coger datos que en sí mismos no ofrecen ningún valor y dotarlos de significado para convertirlos en conocimiento válido y con valor para los demás”.⁶⁸ Es decir, la conjugación entre Administraciones Públicas y ciudadanos para dar la mayor difusión posible a la información del sector público.

La apertura de datos está vinculada, a su vez, al movimiento del gobierno abierto (*open government*), que representa “una evolución de nuestro sistema democrático de convivencia y valores basada en el establecimiento de mecanismos para la transparencia de los Gobiernos así como de espacios permanentes de colaboración y participación de los ciudadanos más allá del ejercicio de derecho de sufragio cada cuatro años”.⁶⁹ Desde esta perspectiva, la apertura de datos constituye la base para el gobierno abierto, en la medida en que solo de este modo, a través de un acceso fácil y libre a la información del sector público, se puede favorecer la participación y la colaboración.⁷⁰

65. Artículo 4 LRISP.

66. Artículos 4 y 5 LRISP.

67. Poco a poco van extendiéndose los proyectos de apertura de datos públicos (<http://datos.fundacionctic.org/sandbox/catalog/faceted/>; <http://epsiplatform.eu/content/category-1-public-sector-information-psi-data-catalogues-governments-direct-access-data>). En el ámbito local municipios como Gijón (<http://datos.gijon.es/>), Zaragoza (<http://www.zaragoza.es/ciudad/risp/>) o Barcelona (<http://w20.bcn.cat/opendata/>) han puesto en marcha un proyecto de apertura de datos públicos con el objetivo, entre otros, de aumentar la transparencia (última consulta: noviembre 2011).

68. LLINARES, 2010, p. 62.

69. CALDERÓN y LORENZO, 2010, p. 11.

70. PARYCEK y SACHS, 2010, p. 3.

La vinculación de la apertura de datos con la transparencia resulta clara. Como destaca el informe de seguimiento del Memorando sobre Transparencia y Gobierno Abierto impulsado por Barack Obama, la apertura promueve la rendición de cuentas del Gobierno y también el intercambio de información pública, haciéndola disponible en formatos abiertos y accesibles. Pero no se puede olvidar que el gobierno abierto también implica la participación y colaboración ciudadanas.⁷¹ En esta misma línea, Tim Berners-Lee, uno de los principales impulsores de la apertura de datos en Gran Bretaña, afirma al respecto que “los datos de las Administraciones Públicas se están poniendo en línea para aumentar la rendición de cuentas, facilitar información útil sobre el mundo, y para que las Administraciones Públicas del país y el mundo funcionen de manera más eficiente”.⁷²

Por todo ello, debe considerarse que este mecanismo está llamado a tener un importante papel en la lucha contra la corrupción. De hecho ya existen algunos datos que confirman esta idea.

Por un lado, el Barómetro global de la corrupción 2010 observa que existe un bajo nivel de confianza en las instituciones formales para combatir la corrupción.⁷³ Así, se puede considerar que las instituciones formales pueden no ser eficaces para poder controlar la acción de las Administraciones Públicas.⁷⁴

Por otro lado, el mismo Barómetro apunta que existe una creencia generalizada de que el público puede jugar un papel en reducir la corrupción. En particular, el 79% de los encuestados piensa que las personas de a pie pueden marcar una diferencia en la lucha contra la corrupción, y este mismo porcentaje de encuestados se imaginan la posibilidad de involucrarse personalmente. Por ello, la transparencia colaborativa puede tener un impacto significativo como mecanismo para luchar contra la corrupción, aunque no pueden olvidarse las palabras de Nieto afirmando que “la sociedad española es en líneas generales indiferente a la corrupción pública”,⁷⁵ y que “no se escandaliza de las corrupciones políticas porque no considera aberrantes tales conductas”.⁷⁶

71. Véase al respecto el Memorando sobre Transparencia y Gobierno Abierto y la Directiva sobre Gobierno Abierto, así como el informe de seguimiento sobre su implementación, elaborados en 2009, accesibles en: <http://www.whitehouse.gov/open> (última consulta: noviembre 2011).

72. BERNERS-LEE, 2009.

73. A la pregunta: ¿En quién confiaría más para luchar contra la corrupción en este país?, el 25% de los encuestados contesta que en los medios, el 22% en los líderes políticos, y el 25% en nadie.

74. BANCO MUNDIAL, 1997, p. 13.

75. NIETO GARCÍA, 2008, p. 156.

76. NIETO GARCÍA, 2008, p. 156-157.

En cualquier caso, la ciudadanía puede desarrollar un papel importante en la lucha contra la corrupción, no solo renunciando a la misma o denunciándola, sino también dando a conocer informaciones o asuntos relacionados con supuestos casos de corrupción. Como afirma Alli, “la democracia es mayor y más perfecta en tanto en cuanto lo son la información, la transparencia y la responsabilidad, que permiten la introducción del control social (*social accountability*).⁷⁷ La ciudadanía, de forma individual o articulada a través de ONG, ha de poder utilizar estos mecanismos de transparencia y contribuir, así, en la lucha contra la corrupción”.⁷⁸

4. La transparencia como instrumento de lucha contra la corrupción en la Administración local

La corrupción a nivel local, como señala Transparencia Internacional, es “nuestro gran reto del momento”.⁷⁹ Sin embargo, a pesar de los numerosos casos de corrupción en el ámbito local, no sería justo considerar que únicamente en este ámbito territorial suceden estos casos.⁸⁰

77. ALLI ARANGUREN, 2011, p. 220.

Kaufmann afirma al respecto que “mecanismos de mejora de la transparencia que involucren a varias partes interesadas a lo largo de la sociedad pueden considerarse como creadores de millones de ‘auditores’”, por lo que “participación y voz ciudadana y empresarial son vitales en el aumento de la transparencia dando lugar a los mecanismos de rendición de cuentas externa necesarios y por lo tanto a las revisiones y balances que aún las mejores reglas de rendición de cuentas internas y sistemas dentro del Gobierno no pueden cumplir totalmente” (KAUFMANN, 2003), p. 24.

78. El proyecto ENIS-España de Transparencia Internacional apunta la necesidad de desarrollar un gran pacto entre ONGs para luchar contra la corrupción y coordinar las actividades en la materia. Accesible en: <http://www.transparencia.org.es/PROYECTO%20ENIS/RESULTADOS%20PROVISIONAL%20ENIS-ESPA%C3%91A.pdf> (última consulta: noviembre 2011).

79. <http://www.falternativas.org/content/download/15304/443371/version/5/file/IDE+2009+30+de+abril2.pdf>, p. 192 (última consulta: noviembre de 2011).

Villoria apunta algunas causas de esta situación: “en España, en este nivel local de gobierno se ha producido una preocupante politización de los mecanismos de acceso y carrera que nos recuerdan a situaciones decimonónicas de ‘spoils system’. Si a ello añadimos que una visión estrecha de la autonomía local ha desmontado una buena parte del control estatal sobre estos gobiernos, y que en determinadas materias, como el urbanismo, la discrecionalidad con la que se opera es enorme, las consecuencias son funestas” (VILLORIA MENDIETA, 2007, p. 15).

80. Como apunta Parejo, “señalar a la Administración local y, concretamente, la municipal como origen de todos los males es sin duda lo más fácil y desde luego simplifica el diagnóstico, ahorra todo más detenido análisis y permite pasar sin mayor esfuerzo –como es usual entre nosotros– a la formulación de propuestas terapéuticas” (PAREJO ALFONSO, 2007, p. 54).

Resulta de interés observar cómo “los partidos cuyos alcaldes se ven envueltos en casos de corrupción no se ven penalizados en las urnas” (RIVERO RODRÍGUEZ & FERNÁNDEZ-VÁZQUEZ, 2011, p. 36). Al respecto Greenpeace observa que siete de cada diez alcaldes acusados de estas prácticas fueron

Además de los mecanismos generales de transparencia a los que se ha hecho referencia en el epígrafe anterior, la legislación sectorial regula otros mecanismos vinculados a diferentes políticas públicas que cuentan con una especial intervención de las Administraciones locales. Por ello, además del impacto positivo que los mecanismos que se han descrito en el apartado anterior pueden tener en la lucha contra la corrupción, resulta necesario analizar otras medidas de transparencia previstas en diversas normas. Estos mecanismos se han ido incorporando en nuestro ordenamiento jurídico local a través de sucesivas reformas normativas cuya finalidad principal ha sido, precisamente, la lucha contra la corrupción.⁸¹

En particular, nuestra atención se centrará en los mecanismos previstos en el ámbito del urbanismo y de la contratación pública, así como algunos de los instrumentos incorporados en la normativa sobre los empleados públicos, por ser los ámbitos en los que tradicionalmente se dan más casos de corrupción en la Administración local (urbanismo y contratación pública) o por incorporar instrumentos que pueden tener un impacto más general (empleados públicos).

4.1. La corrupción urbanística y el impacto de la transparencia

El urbanismo es tal vez el ámbito en el que tradicionalmente se han producido más y peores casos de corrupción.⁸² Como se ha observado, “el marco institucio-

reelegidos en las elecciones municipales de 2007 (GREENPEACE, 2010, p. 15, citando FUNDACIÓN ALTERNATIVAS, *Informe sobre la democracia*, 2008).

81. El Anteproyecto de Ley básica del Gobierno y la Administración local (5 de febrero de 2007) era sensible a esta cuestión, incorporando diferentes mecanismos para hacer frente con carácter preventivo a la corrupción, como se desprende de su preámbulo, en el que se afirma que “por lo que se refiere a la transparencia y la ética pública en el nivel local, la Ley contiene multitud de medidas dirigidas a garantizar la existencia de altos niveles de responsabilidad y rigor en el ejercicio de las funciones públicas representativas, en el contexto de una sociedad crecientemente compleja en la que los ciudadanos exigen un uso eficiente y honesto de los recursos públicos, así como la puesta en práctica de políticas sostenibles en todos los ámbitos”.

82. De acuerdo con el Índice de Transparencia de los Ayuntamientos, la media de transparencia de los ayuntamientos españoles en el área de urbanismo y obras públicas es de 68,6, situándose por debajo de la media general del índice (73,2 puntos sobre 100).

Greenpeace en *Destrucción a toda costa* (2010) contabiliza en 2009 más de 400 casos de corrupción urbanística o sentencias condenatorias de Gobiernos locales por sus incumplimientos de la normativa urbanística y medioambiental. Y observa que en 2010 más de 300 personas, entre políticos y empresarios, serán juzgadas por corrupción o tráfico de influencias (GREENPEACE, 2010, p. 14).

Téngase en cuenta, asimismo, el informe del Parlamento Europeo sobre el impacto de la urbanización extensiva en España en los derechos individuales de los ciudadanos europeos, el medio ambiente y la aplicación del Derecho comunitario, con fundamento en determinadas peticiones

nal en que se lleva a cabo la política urbanística en España genera formidables incentivos para la corrupción”.⁸³ En particular, se ha señalado, entre otros motivos, la opacidad de muchos procedimientos, y, concretamente, de los convenios urbanísticos.⁸⁴ Por ello, se ha apuntado la necesidad de mejorar la transparencia en el ámbito del urbanismo.⁸⁵

Precisamente, uno de los aspectos que promovió la reforma de la LBRL fueron los diferentes escándalos de corrupción que se extendieron particularmente durante la década de los 90 en algunos municipios españoles. Sin embargo, la reforma realizada por la Ley 11/1999, de 21 de abril, de modificación de la LBRL no tuvo el efecto deseado al ampliar las competencias del alcalde y sustraer de la publicidad derivada del debate en el pleno diferentes cuestiones, como la aprobación de los instrumentos de planeamiento en el desarrollo del planteamiento general o de los instrumentos de gestión urbanística y de los proyectos de urbanización, así como las contrataciones o concesiones que no superasen el 10 por ciento de los recursos ordinarios del Ayuntamiento.⁸⁶ Reformas posteriores dieron de nuevo mayores competencias al pleno, con lo que se volvió a incrementar significativamente la publicidad en la tramitación de estos procedimientos.⁸⁷

Actualmente, la transparencia en el ámbito del urbanismo se encuentra prevista en diferentes disposiciones que persiguen garantizar el adecuado acceso a la

recibidas de 20 de febrero de 2009 (*Informe Auken*), en el que, entre otros aspectos, se afirma que “las islas y las zonas costeras mediterráneas de España han sufrido una destrucción masiva en la última década, ya que el cemento y el hormigón han saturado esas regiones” (considerando Aj).

La corrupción urbanística también ha sido la más estudiada. Véanse, entre otros, JIMÉNEZ, 2009; MARTÍN MATEO, 2007; ALCARAZ RAMOS, 2007; FERNÁNDEZ DURÁN, 2007.

83. JIMÉNEZ, 2008, p. 245; NIETO GARCÍA, 1997, p. 113. LOZANO analiza las causas desde un punto de vista jurídico-administrativo en LOZANO CUTANDA, 2007, p. 341-342.

84. JIMÉNEZ, 2008, p. 246.

85. Entre las “alternativas para evitar la corrupción” en el ámbito del urbanismo propuestas por la Fundación Alternativas se propone “el establecimiento de la obligación de publicar todos los documentos urbanísticos en las páginas web respectivas” (IGLESIAS, 2007).

En general, resulta de interés apuntar que en el *Informe Auken* (citado *supra* nota 82), entre otros aspectos, se “[p]ide a las autoridades españolas que desarrollen una cultura de la transparencia dirigida a informar a los ciudadanos de la gestión del suelo y a impulsar mecanismos de información y participación ciudadana efectivos”, y “[c]onsidera necesario que el acceso a la información y la participación ciudadana en el proceso urbanístico se garanticen desde el inicio del mismo, facilitando información medioambiental a los ciudadanos, de forma clara, sencilla y comprensible”.

86. Véase un análisis en detalle de las medidas descritas en el texto y otras contenidas en sucesivas reformas de la LBRL en GARCÍA FERNÁNDEZ, 2007.

87. Así, en la actualidad, el artículo 22.2.c) LBRL, de acuerdo con la redacción dada por el Real Decreto Legislativo 2/2008, de 20 de junio, por el que se aprueba el texto refundido de la Ley de suelo (TRLS). Asimismo, artículo 11.1 LS.

información urbanística por parte de los ciudadanos, impulsando especialmente el uso de los medios electrónicos.⁸⁸

En primer lugar, al reconocer el derecho a la información de los ciudadanos y de las entidades representativas de los intereses afectados por los procesos urbanísticos.⁸⁹

En segundo lugar, al garantizar el derecho de los ciudadanos a acceder a la información de que dispongan las Administraciones Públicas sobre la ordenación del territorio, la ordenación urbanística y su evaluación ambiental, así como obtener copia o certificación de las disposiciones o actos administrativos adoptados, en los términos dispuestos por su legislación reguladora.⁹⁰

En tercer lugar, al prever que las Administraciones Públicas deberán tener a disposición de los ciudadanos o ciudadanas que lo soliciten, copias completas de los instrumentos de ordenación territorial y urbanística vigentes en su ámbito territorial, de los documentos de gestión y de los convenios urbanísticos.⁹¹

En cuarto lugar, al prever que las Administraciones Públicas publicarán por medios telemáticos el contenido actualizado de los instrumentos de ordenación territorial y urbanística en vigor, del anuncio de su sometimiento a información pública y de cualesquiera actos de tramitación que sean relevantes para su aprobación o alteración.⁹²

Finalmente, al establecer que todos los instrumentos de ordenación territorial y de ordenación y ejecución urbanísticas deben ser sometidos al trámite de información pública, y deben publicarse en la forma y con el contenido que determinen las leyes. Asimismo, los acuerdos de aprobación definitiva de todos los instrumentos de ordenación territorial y urbanística se publicarán en el *Boletín Oficial* corres-

88. Además de la normativa básica citada utilizada, debe tenerse en cuenta la regulación y desarrollo de estos mecanismos en la legislación autonómica. Véase, por ejemplo, el artículo 8 del Decreto Legislativo 1/2010, de 3 de agosto, por el que se aprueba el texto refundido de la Ley de urbanismo de Cataluña.

89. Artículo 3.2.c) TRLS.

90. Artículo 4 TRLS.

91. Artículo 70 ter LBRL.

92. Artículo 70 ter LBRL modificado por el TRLS.

El artículo 70 ter LBRL también prevé que en los municipios menores de 5.000 habitantes, esta publicación podrá realizarse a través de los entes supramunicipales que tengan atribuida la función de asistencia y cooperación técnica con ellos, que deberán prestarles dicha cooperación

pondiente. Respecto a las normas y ordenanzas contenidas en tales instrumentos, se estará a lo dispuesto en la legislación aplicable. Para facilitar la publicidad, las Administraciones Públicas impulsarán el uso de los medios electrónicos.⁹³

Así pues, al garantizar el acceso y la difusión de información urbanística y promover el uso de los medios electrónicos, se facilita que los ciudadanos puedan conocer las actuaciones públicas en este ámbito y controlar su adecuación al ordenamiento jurídico, evitando que prácticas corruptas puedan contravenir la legislación vigente.

4.2. La corrupción en la contratación pública y el impacto de la transparencia

Los numerosos y reiterados casos de corrupción en el ámbito de la contratación pública, también nos indican que este es un ámbito propenso a la proliferación de prácticas corruptas,⁹⁴ principalmente por el significativo impacto económico de la contratación pública y por la elevada discrecionalidad existente en diferentes fases de su tramitación.⁹⁵ Como describe Medina Arnáiz, “la corrupción en la contratación pública se materializa a partir de una serie de actuaciones de distinta naturaleza que, o bien suponen la quiebra de la legalidad o bien la quiebra de la imparcialidad, pero que, en cualquier caso, implican la adopción por parte de los servidores públicos de decisiones que se desvían del objetivo propio de la actuación administrativa –que es el interés general– para obtener alguna clase de beneficio para sí o para un tercero”.⁹⁶ Nuevamente en este caso, algunas de las irregularidades derivan de la deficiente regulación,⁹⁷ y en cualquier caso tienen un

93. Artículo 11 TRLS.

94. De acuerdo con el Índice de Transparencia de los Ayuntamientos, la media de transparencia de los ayuntamientos españoles en el área de urbanismo y obras públicas es de 66,5, situándose por debajo de la media general del índice (73,2 puntos sobre 100).

GIMENO FELIÚ observa que España no es ajena a fenómenos relacionados con la corrupción en la adjudicación y ejecución de contratos públicos (GIMENO FELIÚ, 2010, p. 523).

95. NIETO GARCÍA recuerda que “el fraude es el gusano que vive en casi todas las manzanas de contratación pública. Con unos artificios o con otros, es el caso que los contratos terminan adjudicándose no a la oferta más beneficiosa sino al que se ha concertado con quienes van a decidir” (NIETO GARCÍA, 1997).

96. MEDINA ARNÁIZ, 2010.

97. JIMÉNEZ, 2008, p. 247.

Esta preocupación ha existido desde siempre como observa SOSA WAGNER al analizar las primeras normas sobre contratación pública (Real Decreto de 27 de febrero de 1852, en cuya exposición de motivos se expresaba que se trataba de “evitar los abusos fáciles de cometer en una materia de peligrosos estímulos [protegiendo] a la Administración contra los tiros de la maledicencia”).

impacto significativo no solo en el propio funcionamiento de las Administraciones Públicas, sino también en la economía del país.

Uno de los obstáculos fundamentales para combatir el fraude y la corrupción en la contratación pública es la extrema dificultad para detectar los actos corruptos, puesto que generalmente se mantiene el secreto a su alrededor.⁹⁸ Por ello, nuevamente la transparencia es crucial para garantizar procesos decisorios válidos en el ámbito de la contratación, siendo uno de los elementos disuasorios más eficaces contra la corrupción en la contratación pública. A la inversa, la ausencia de transparencia crea un refugio para la corrupción.⁹⁹ La extensión del uso de los medios electrónicos en la contratación pública puede contribuir decididamente a este proceso, al facilitar un proceso de contratación más transparente.¹⁰⁰

Asimismo, no puede olvidarse que la transparencia en la contratación del sector público, además de permitir un conocimiento efectivo de las decisiones adoptadas, fomenta la competencia y permite controlar la parcialidad en las adjudicaciones.¹⁰¹ Al respecto, Medina Arnáiz comenta que “la transparencia y la publicidad son los mecanismos más eficaces para neutralizar los riesgos de prácticas corruptas en la contratación pública, pues al aumentar las posibilidades de acceso a la información en relación con un concreto procedimiento de adjudicación, resulta más sencillo controlar la imparcialidad del órgano de contratación”.¹⁰²

En materia contractual cabe recordar los principios previstos en la legislación vigente relativos a la transparencia, la no discriminación y la igualdad de trato.¹⁰³

98. Véanse unas reflexiones generales, así como diferentes estudios de caso, sobre el impacto de la transparencia como medida para luchar contra la corrupción en la contratación pública, en OECD, 2005, p. 10.

99. OECD, 2005, p. 11.

100. En este sentido, también GIMENO FELIÚ, 2010, p. 534.

101. En este sentido, el Libro Verde sobre la modernización de la política de contratación pública de la UE *Hacia un mercado europeo de la contratación pública más eficiente* [COM(2011) 15 final] apuesta por “plantearse también un mayor desarrollo de la legislación de la UE sobre contratación pública para abordar cuestiones importantes que hasta ahora no han sido tratadas suficientemente, como la prevención de la corrupción”, lo que se ha traducido en la incorporación en la Propuesta de Directiva sobre contratación pública de 20 de diciembre de 2011 [COM(2011) 896 final] en la incorporación de diferentes preceptos que persiguen mejorar las salvaguardias contra prácticas como los conflictos de intereses, favoritismo y corrupción (artículos 21 y 22).

102. MEDINA ARNAÍZ, 2010.

103. Artículo 1 TRLCSP. Asimismo, el artículo 139 TRLCSP establece que “los órganos de contratación darán a los licitadores y candidatos un tratamiento igualitario y no discriminatorio y ajustarán su actuación al principio de transparencia”.

El 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 (TRLCSF), concreta el principio de transparencia en diferentes preceptos que regulan mecanismos que persiguen garantizar una máxima información a los interesados y ciudadanos sobre la contratación del sector público:¹⁰⁴

En primer lugar, al regular la obligación de publicar el anuncio de licitación en los diarios oficiales, y el de las adjudicaciones.¹⁰⁵ Sin embargo, cabe observar que la Ley 34/2010, de 5 de agosto, por la que se modificaron, entre otras, diversas normas sobre contratación del sector público, introdujo algunos cambios en relación con la publicación de las adjudicaciones. En particular, se introdujo un nuevo artículo, hoy el 153 TRLCSF, según el cual “el órgano de contratación podrá no comunicar determinados datos relativos a la adjudicación cuando considere, justificándolo debidamente en el expediente, que la divulgación de esa información puede obstaculizar la aplicación de una norma, resultar contraria al interés público o perjudicar intereses comerciales legítimos de empresas públicas o privadas o la competencia leal entre ellas, o cuando se trate de contratos declarados secretos o reservados o cuya ejecución deba ir acompañada de medidas de seguridad espe-

El TRLCSF ha incorporado el contenido de los diferentes convenios internacionales ratificados por España, así como con las recomendaciones realizadas en esta materia a nivel internacional en materia de prevención y lucha contra la corrupción en la contratación pública.

Véase como ejemplo la Convención de Naciones Unidas contra la corrupción (Resolución 58/4 de la Asamblea General, de 31 de octubre de 2003, Convención de las Naciones Unidas contra la Corrupción), ratificada por España en junio de 2006 (BOE de 19 de julio de 2006). El artículo 9.1 prevé que cada Estado parte adoptará “las medidas necesarias para establecer sistemas apropiados de contratación pública, basados en la transparencia, la competencia y criterios objetivos de adopción de decisiones, que sean eficaces, entre otras cosas, para prevenir la corrupción”.

Igualmente, la Recomendación de la OCDE sobre la mejora de la integridad en la contratación pública, de 16 de octubre de 2008 -C(2008)105, donde se reclama que los Gobiernos consideren especialmente la posibilidad de establecer procedimientos que mitiguen los posibles riesgos en los casos en que no se utilicen procedimientos abiertos por motivos de extrema urgencia o de seguridad nacional.

Sin embargo, como ya observaba MARTÍN-RETORTILLO en relación con la Ley 13/1995, de 18 de mayo, de contratos de las Administraciones Públicas, en su exposición de motivos no se encuentra ninguna referencia explícita a la palabra corrupción, aunque sin duda en la mente del legislador estaba o debería haber estado presente (MARTÍN-RETORTILLO BAQUER, 2000, p. 83).

104. Además de las medidas que se comentan en el texto vinculadas al principio de transparencia, el TRLCSF incluye otras medidas orientadas claramente a luchar contra la corrupción, como por ejemplo al prever las prohibiciones de contratar (artículo 60.1.a TRLCSF). Sin embargo, como apunta MEDINA ARNÁIZ, la inexistencia de un sistema de información de todas las condenas penales referidas a estos delitos, convierte este instrumento en ineficaz en la lucha contra la corrupción (MEDINA ARNÁIZ, 2010).

105. Artículos 141, 142 y 154 TRLCSF, respectivamente.

ciales conforme a la legislación vigente, o cuando lo exija la protección de los intereses esenciales de la seguridad del Estado y así se haya declarado de conformidad con lo previsto en el artículo 13.2.d)”. La aplicación práctica de este precepto puede redundar negativamente en la transparencia y publicidad de la contratación pública.

En segundo lugar, al crear el perfil de contratante, que deberán difundir los órganos de contratación a través de medios electrónicos.¹⁰⁶ El perfil de contratante podrá incluir cualesquiera datos e informaciones referentes a la actividad contractual del órgano de contratación, tales como los anuncios de información previa, las licitaciones abiertas o en curso y la documentación relativa a las mismas, las contrataciones programadas, los contratos adjudicados, los procedimientos anulados, y cualquier otra información útil de tipo general, como puntos de contacto y medios de comunicación que pueden utilizarse para relacionarse con el órgano de contratación. En todo caso deberá publicarse en el perfil de contratante la adjudicación provisional de los contratos.¹⁰⁷

En tercer lugar, al prever la creación del Registro de Contratos del Sector Público, en el que se inscribirán los datos básicos de los contratos adjudicados por las distintas Administraciones Públicas y demás entidades del sector público.¹⁰⁸ La información que consta en el Registro de Contratos del Sector Público constituye el soporte para el conocimiento, análisis e investigación de la contratación pública, y para la estadística en materia de contratos públicos. El acceso al Registro será público, con las limitaciones derivadas de la normativa sobre protección de datos de carácter personal.

En cuarto lugar, al establecer la creación de la plataforma de contratación por parte de la Junta Consultiva de Contratación Administrativa del Estado, así como por las comunidades autónomas y Administraciones locales.¹⁰⁹ La plataforma de contratación es una plataforma electrónica para dar publicidad a través de los medios electrónicos a las convocatorias de licitaciones y sus resultados, así como cualquier otra información que se considere relevante relativa a los contratos que celebren.¹¹⁰

106. Artículo 53 TRLCSP.

107. Lo previsto en el artículo 53 TRLCSP cumple con lo previsto en la Convención de las Naciones Unidas contra la Corrupción

108. Artículo 333 TRLCSP.

109. Artículo 334 TRLCSP.

110. Cabe observar que la Ley 2/2011, de 4 de marzo, de economía sostenible, modificó la LCSP para ampliar la publicidad a través de la plataforma de contratación, al prever que “los perfi-

Finalmente, al establecer el deber de motivar adecuadamente la elección de los criterios que se tendrán en cuenta para adjudicar el contrato.¹¹¹ Los criterios elegidos y su ponderación se indicarán en el anuncio de licitación, en caso de que deba publicarse.¹¹²

4.3. La función pública local y la contribución de la transparencia

El tercer ámbito al que queremos hacer referencia es el relativo al empleo público, donde las medidas preventivas pueden tener un alto impacto en la lucha contra la corrupción. En efecto, tal y como se verá a continuación, el ordenamiento jurídico prevé diferentes instrumentos que, basados en la transparencia administrativa, persiguen evitar la existencia de conductas corruptas entre los empleados públicos.

Como punto de partida, debe recordarse que el Estatuto Básico de la Función Pública ya prevé entre los deberes de los empleados públicos el de desempeñar con diligencia las tareas que tengan asignadas, y actuar con arreglo a los principios tales como la objetividad, integridad, transparencia, honradez.¹¹³ Asimismo, regula diferentes principios éticos que persiguen evitar la parcialidad, los conflictos de intereses, el enriquecimiento injusto, el tráfico de influencias o la revelación de secretos y la información privilegiada.¹¹⁴

Estos principios, así como otras normas que puedan guiar la conducta de los empleados públicos, pueden recogerse en los códigos de conducta. Los códigos

les de contratante de los órganos de contratación del sector público estatal deberán integrarse en esta plataforma, gestionándose y difundándose exclusivamente a través de la misma. En las sedes electrónicas de estos órganos se incluirá un enlace a su perfil de contratante situado en la Plataforma de Contratación del Estado” (Disposición final decimosexta por la que se modifica el artículo 309 LCSP).

111. Artículo 109.4 TRLCSP.

112. Artículo 150.5 TRLCSP.

113. Artículo 52 Ley 7/2007, de 12 de abril, del Estatuto Básico del Empleado Público (EBEP).

114. Artículo 53 EBEP.

En relación con el valor de la ética pública, resultan ilustrativas las palabras de MENY, al afirmar que “el respeto a las normas de buena conducta en la gestión pública exige algo más que la renuncia a cometer crímenes o delitos. En un Estado de Derecho democrático se imponen unas normas prudentes, independientemente de toda sanción penal, que se puede resumir en una sencilla regla: evitar el conflicto de intereses cualquiera que sea su manifestación, pues la represión de la corrupción no es más que la expresión más manifiesta y extrema de esta regla básica de los sistemas democráticos: separación de los poderes y de los dispositivos de *check and balance*” (MENY, 1996, p. 319).

de conducta son documentos que recogen los principios éticos y de conducta que inspirarán la actividad de los empleados públicos.¹¹⁵ Actualmente, bien por su inclusión en algunas normas, bien por su promoción por algunas entidades, se han ido elaborando algunos códigos de conducta.¹¹⁶

No entraremos a analizar ni la naturaleza jurídica de los códigos de conducta ni su impacto en la lucha contra la corrupción.¹¹⁷ En este punto simplemente nos interesa apuntar que la transparencia administrativa como instrumento en la lucha contra la corrupción ya ha sido incorporada en diferentes códigos de conducta, tal y como se puede observar a continuación a título de ejemplo.

En primer lugar, el Código de Buen Gobierno Local elaborado por la Federación Española de Municipios y Provincias en 2009, que persigue “consolidar pautas de comportamiento de los representantes locales en aras a configurar una ética pública común que evite la mala gestión, destierre posibles actuaciones corruptas, y por el contrario sirva para generalizar las buenas prácticas”.¹¹⁸ Según este documento, abierto a la adhesión de los ayuntamientos locales a través de sus reglamentos orgánicos u otras normas de funcionamiento, los representantes locales deben fomentar la transparencia y la democracia participativa, lo que se concreta asegurando el derecho a la información entre la ciudadanía y los representantes locales aprovechando al máximo las tecnologías de la información, a cuya utilización se contribuirá decididamente.¹¹⁹ Asimismo, el Código de Buen Gobierno Local

115. Artículo 52 EBEP.

116. Véase, por ejemplo, el Código de Buen Gobierno de los miembros del Gobierno y de los altos cargos de la Administración General del Estado (Orden APU/516/2005, de 3 de marzo, por la que se dispone la publicación del Acuerdo del Consejo de Ministros de 18 de febrero de 2005).

La Resolución 58/4 de la Asamblea General, de 31 de octubre de 2003, Convención de las Naciones Unidas contra la Corrupción, prevé en su artículo 8 la elaboración de códigos de conducta para funcionarios públicos para el correcto, honorable y debido cumplimiento de las funciones públicas.

Asimismo, debe destacarse por su relevancia el Código Europeo de Conducta para la integridad política de los representantes locales electos, aprobado por el Congreso de Poderes Locales y Regionales del Consejo de Europa, que promueve los códigos de conducta para los representantes locales. Asimismo, téngase en cuenta la Declaración sobre la participación democrática y la ética pública a nivel local y regional (Declaración de Valencia), aprobada por la Conferencia de ministros europeos responsables de entidades locales y regionales en 2007.

117. Para un análisis en profundidad de los códigos de conducta, además de GONZÁLEZ PÉREZ, 2006, p. 44-47, y MARTÍN-RETORTILLO BAQUER, 1997, p. 162, véase en este Anuario el trabajo correspondiente.

118. “La ética pública es uno de los posibles mecanismos de lucha contra la corrupción y no el más insignificante” (MARTÍNEZ BARGUENO, 2000).

119. En la misma línea, el Código ético aprobado por el Consejo General de Secretarios, Interventores y Tesoreros de la Administración local en su Asamblea General de Salamanca de mayo de 2005. Entre los principios éticos fundamentales se incluye el de transparencia, según el cual “el

incorpora otras medidas relacionadas con la transparencia que pueden contribuir decididamente a disminuir la corrupción. Por un lado, se prevé que se publicará detalladamente el procedimiento de concesión de subvenciones y ayudas. Por otro lado, la declaración de causas de posible incompatibilidad y sobre cualquier actividad que les proporcione o pueda proporcionar ingresos económicos. Además, se establece que se harán públicas las declaraciones de bienes, de actividades y causas de posible incompatibilidad de los cargos públicos electos, directivos y personal de confianza de las instituciones, conforme a los modelos que serán aprobados por los plenos, así como que las remuneraciones de los cargos electos serán publicadas para conocimiento de la ciudadanía.

En segundo lugar, el Código de Buenas Prácticas Administrativas del Ayuntamiento de Madrid.¹²⁰ El Código tiene por objeto definir los principios, criterios e instrumentos que permitan incrementar los niveles de transparencia en la gestión pública. En particular, se afirma con carácter general que el Ayuntamiento actuará de forma transparente en sus relaciones con los ciudadanos, en beneficio de sus intereses y del bien común, sin otros límites que los impuestos por el respeto de los derechos fundamentales y las leyes. Asimismo, se establecen medidas específicas de transparencia en determinados procedimientos como los relativos a los contratos públicos, la actividad de fomento, el planeamiento urbanístico y las licencias urbanísticas.

Además del contenido de cada código de conducta en relación con la transparencia administrativa, su difusión como mecanismo de garantía de su cumplimiento constituye en sí misma un mecanismo de transparencia que permitirá a los ciudadanos no solo conocer su existencia, sino también exigir su cumplimiento por parte de los empleados públicos. Así, el Código Ético del Ayuntamiento de Sant Boi de Llobregat prevé la creación de un comité de ética entre cuyas funciones están las de fomentar la difusión, el conocimiento y el cumplimiento del Código.¹²¹

Además de los códigos de conducta, el ordenamiento jurídico contempla otros instrumentos de transparencia en el ámbito de la función pública, a través de los

funcionario de Administración local con habilitación de carácter nacional actuará en el ejercicio de sus funciones o de los servicios encomendados con la máxima transparencia, facilitando el acceso de los ciudadanos a la información y procedimientos sin más limitaciones que aquellas impuestas por las leyes. 11.- Economía, eficacia y eficiencia". Accesible en: <http://www.cosital-valencia.org/ficheros/CODIGO%20ETICO%20PROFESIONAL%20DE%20LOS%20SECRETARIOS.pdf> (última consulta: noviembre de 2011).

120. Acuerdo de 4 de diciembre de 2008 de la Junta de Gobierno de la Ciudad de Madrid.

121. [http://www.santboi.cat:8080/NPrensaW.nsf/C12570A40043BB01C125783E003CEE7/\\$FILE/Codi%20C3%A8tic.pdf?OpenElement](http://www.santboi.cat:8080/NPrensaW.nsf/C12570A40043BB01C125783E003CEE7/$FILE/Codi%20C3%A8tic.pdf?OpenElement) (última consulta: noviembre de 2011).

cuales se persigue erradicar las prácticas corruptas y los conflictos de intereses de las Administraciones locales. En particular, nos estamos refiriendo a las declaraciones de bienes, de actividades y de incompatibilidades, así como a los registros correspondientes.¹²² En efecto, el artículo 75.7 LBRL prevé que los representantes locales, así como los miembros no electos de la Junta de Gobierno Local, deben declarar las causas de posible incompatibilidad y cualquier actividad que les proporcione o pueda proporcionar ingresos económicos. Asimismo, deben declarar sus bienes patrimoniales y la participación en sociedades de todo tipo, con información de las sociedades por ellas participadas, y de las liquidaciones de los impuestos sobre la Renta, Patrimonio y, en su caso, Sociedades.¹²³ Estas declaraciones serán publicadas con carácter anual, y en todo caso en el momento de la finalización del mandato, en los términos que fije el Estatuto municipal. Asimismo se inscribirá en el Registro de Actividades constituido en cada entidad local, la declaración sobre causas de posible incompatibilidad y sobre actividades que proporcionen o puedan proporcionar ingresos económicos; y en el Registro de Bienes Patrimoniales de cada entidad local, se inscribirá la declaración sobre bienes y derechos patrimoniales, en los términos que establezca su respectivo Estatuto. Ambos registros de intereses tendrán carácter público.¹²⁴

5. Reflexiones finales

Corrupción y secreto están estrechamente vinculados.¹²⁵ Para hacer frente a la opacidad institucional que puede dar cobijo a la corrupción, a lo largo del trabajo se ha visto cómo es necesario impulsar mecanismos que garanticen la transparen-

122. La Resolución 58/4 de la Asamblea General, de 31 de octubre de 2003, Convención de las Naciones Unidas contra la Corrupción, también prevé en su artículo 8 que cada Estado parte establezca medidas y sistemas para exigir a los funcionarios públicos que hagan declaraciones a las autoridades competentes en relación, entre otras cosas, con sus actividades externas y con empleos, inversiones, activos y regalos o beneficios importantes que puedan dar lugar a un conflicto de intereses respecto de sus atribuciones como funcionarios públicos.

Sobre los conflictos de intereses véase la Recomendación de la OCDE sobre directrices para gestionar conflictos de interés en el sector público, de 28 de mayo de 2003 - C(2003)107.

123. Significativamente modificado por la Disposición adicional novena de la Ley 8/2007, de 28 de mayo, de suelo.

124. La LBRL prevé que en determinados casos, como cuando resulte amenazada su seguridad personal o la de sus bienes o negocios, se podrá realizar la declaración de sus bienes y derechos patrimoniales ante el secretario o la secretaria de la Diputación Provincial, en cuyo caso únicamente se inscribirá en los registros de intereses una certificación simple y sucinta elaborada por el mismo, acreditativa de haber cumplimentado sus declaraciones.

125. Nieto incluso llega a afirmar al respecto que “la verdadera Administración no se despacha en oficinas iluminadas, sino en pasillos oscuros o en el corral trasero de los palacios. El soborno es

cia de los procesos de decisión y de las decisiones administrativas. La lucha contra la corrupción exige impulsar decididamente un cambio de cultura institucional, que favorezca un sistema de controles y equilibrios basados en una mayor información de las Administraciones Públicas a los ciudadanos. En efecto, incrementar la luz de la actividad administrativa a través de los diferentes mecanismos expuestos en el texto disminuye sensiblemente las posibilidades para llevar a cabo estas prácticas, y además permite implicar a toda la ciudadanía en la lucha contra la corrupción, ya que la transparencia administrativa incrementa la probabilidad de que las conductas corruptas sean detectadas.¹²⁶

A lo largo de las páginas anteriores se han descrito diferentes mecanismos a través de los cuales se canaliza la transparencia administrativa, algunos de los cuales persiguen precisamente luchar contra la corrupción en ámbitos sectoriales en los que, por motivos bien diversos, en los últimos años han ido surgiendo actividades corruptas en la Administración local en España.

De todos modos, y al margen del alcance que estos mecanismos puedan tener en la práctica, no se puede desconocer la limitación de la eficacia de la transparencia administrativa como instrumento para luchar contra la corrupción, en la medida en que en numerosas ocasiones su impulso corre a cargo de las mismas instituciones o responsables que participan en estas actividades. En este sentido las palabras de Nieto, según el cual “no existe interés en las estructuras del poder contra la corrupción, porque les pone en evidencia e intentan ocultarla para evitar el desprestigio y las posibles sanciones”,¹²⁷ nos ponen sobre aviso de la necesidad de garantizar la eficacia de los diferentes mecanismos de transparencia administrativa que, por ende, deberán facilitar una mayor implicación ciudadana. Por ello, una mejor concreción de las obligaciones que se derivan de la garantía de la transparencia administrativa en la línea de lo que se ha apuntado anteriormente, constituye un elemento muy significativo para lograr erradicar esta lacra de nuestro sistema democrático.

6. Referencias bibliográficas

AA. VV., “Problemas institucionales y corrupción”, en FUNDACIÓN ALTERNATIVAS (ed.), *Informe sobre la Democracia en España / 2009*, Madrid, 2009.

aceite que abre puertas, motor de facilidades, bula de perdones, llave de arcas, polvo que ciega a jueces e inspectores, viento en popa para los negocios” (NIETO GARCÍA, 2008, p. 155).

126. BAC, 2001, p. 88.

127. NIETO GARCÍA, 1997, p. 203.

- ALCARAZ RAMOS, M. (ed.), *El Estado de derecho frente a la corrupción urbanística*, La Ley, Madrid, 2007.
- ALLI ARANGUREN, J. C., "El control y la transparencia administrativa, medios contra la corrupción", en ARENILLA SÁEZ, M., MORENO MOLINA, Á. M., BASSOLS COMA, M., ENTRENA CUESTA, R., y VILAS NOGUEIRA, J. (eds.), *La Administración Pública entre dos siglos: (Ciencia de la Administración, Ciencia Política y Derecho Administrativo): Homenaje a Mariano Baena del Alcázar*, Instituto Nacional de Administración Pública, Madrid, 2011.
- ALONSO ESPINOSA, C., "La información en la Red y el principio de neutralidad tecnológica: la libertad de expresión y la difusión de información administrativa", en *Revista Vasca de Administración Pública*, 81 (mayo-agosto), 2008.
- ARENA, G., "Transparenza amministrativa e democrazia", en BERTI, G. y DE MARTIN, G. (eds.), *Gli istituti della democrazia amministrativa*, Giuffrè, Milán, 1996.
- BAC, M., "Corruption, connections and transparency: Does a better screen imply a better scene?", *Public Choice*, 107, 2001.
- BANCO MUNDIAL, *Helping countries combat corruption. The role of the World Bank*, 1997.
- BERNERS-LEE, T., *Putting Government Data online*, 2009.
- CALDERÓN, C. y LORENZO, S. (coords.), *Open Government - Gobierno Abierto*, Algón, Alcalá la Real, 2010.
- CERRILLO I MARTÍNEZ, A., "E-información: hacia una regulación del acceso a la información", *Revista Internet, Dret i Política*, 1, 2005.
- CERRILLO I MARTÍNEZ, A., "La difusión de información de la Administración local a través de medios electrónicos", en CERRILLO I MARTÍNEZ, A. y GALÁN GALÁN, A. (eds.), *Informe sobre la Administración electrónica local*, Fundació Carles Pi i Sunyer, Barcelona, 2009.
- CERRILLO I MARTÍNEZ, A., "La difusión de información pública a través de medios electrónicos: claroscuros de la Ley de acceso electrónico de los ciudadanos a los servicios públicos", en COTINO, L. y VALERO TORRIJOS, J. (eds.), *La Ley de Administración electrónica*, Tirant lo Blanch, Valencia, 2010.
- CERRILLO I MARTÍNEZ, A., "The regulation of diffusion of public sector information via electronic means: Lessons from the Spanish regulation", *Government Information Quarterly*, 28, 2011.
- CERRILLO I MARTÍNEZ, A. (ed.), *L'aplicació del dret d'accés a la documentació administrativa de la Generalitat de Catalunya*, Escola d'Administració Pública de Catalunya-Generalitat de Catalunya, Barcelona, 2000.
- CHANG, A.-M. y KANNAN, P. K., *Leveraging Web 2.0 in Government*, IBM Center for The Business of Government, Washington, 2008.
- COTINO HUESO, L., "El débil compromiso normativo por la transparencia y participación electrónicas. Situación actual y posibilidades de futuro", en COTINO HUESO, L. (ed.), *Democracia, participación y voto a través de las nuevas tecnologías*, Comares, Granada, 2007.
- DARBISHIRE, H., *Proactive transparency: The future of the right to information?*, The World Bank, Washington, 2010.

- DELLA PORTA, D. y VANUCCI, A., "Los recursos de la corrupción: algunas reflexiones sobre el caso italiano", *Zona abierta*, 98, 2002, p. 85-118.
- FENSTER, M., "Seeing the State: Transparency as Metaphor", *Administrative Law Review*, 62(3), 2010, p. 617-672.
- FERNÁNDEZ DURÁN, R., *El tsunami urbanizador español y mundial*, Virus, Bilbao, 2007.
- FERNÁNDEZ RAMOS, S. (ed.), *El derecho de acceso a los documentos administrativos*, Marcial Pons, Madrid, 1997.
- FLORINI, A. (ed.), *The right to know. Transparency for an open world*, Columbia University Press, New York, 2007.
- FUNG, A., "Defining transparency", *Nextgov*, 2009.
- FUNG, A., GRAHAM, M. y WEIL, D., *Full disclosure. The perils and promise of transparency*, Cambridge University Press, New York, 2007.
- GARCÍA FERNÁNDEZ, J., "La reforma de la Ley reguladora de las bases del régimen local para combatir la corrupción en el ámbito de la vida municipal", *Cuadernos de Derecho Público*, 31 (mayo-agosto), 2007.
- GIMENO FELIÚ, J. M., "La Ley de contratos del sector público: ¿una herramienta eficaz para garantizar la integridad? Mecanismos de control de la corrupción en la contratación pública", *Revista Española de Derecho Administrativo*, 147, 2010, p. 517-535.
- GONZÁLEZ PÉREZ, J., *Corrupción, ética y moral en las Administraciones Públicas*, Civitas, Cizur Menor (Navarra), 2006.
- GREENPEACE, *Destrucción a toda costa 2010. Informe de Greenpeace sobre el estado del litoral español*, 2010.
- HEALD, D., "Varieties of Transparency", en HOOD, C. y HEALD, D. (eds.), *Transparency. The key to better governance?*, Oxford University Press for The British Academy, Oxford, 2006.
- HEIMANN, F. y DELL, G., *Informe sobre el proceso de seguimiento de la Convención de las NNUU Contra la Corrupción*, Transparency International, 2006.
- HELLER, N., "Definiendo y midiendo la corrupción. ¿De dónde venimos, dónde estamos ahora y qué importa para el futuro?", *Reforma y Democracia*, 45 (octubre), 2009.
- HERZ, M., "Law lags behind: FOIA and affirmative disclosure of information", *Cardozo Public Law, Policy and Ethics Journal*, vol. 7, núm. 3, 2009.
- IGLESIAS, F. (dir.), *Urbanismo y democracia. Alternativas para evitar la corrupción*, Fundación Alternativas, Madrid, 2007.
- JIMÉNEZ, F., "Incidencia de la corrupción en la democracia", en FUNDACIÓN ALTERNATIVAS (ed.), *Informe sobre la Democracia en España / 2007. La estrategia de la crispación*, Fundación Alternativas, Madrid, 2008.
- JIMÉNEZ, F., "Building Boom and Political Corruption in Spain", *South European Society and Politics*, 14(3), 2009, p. 255-272.
- JIMÉNEZ PLAZA, M. I., *El derecho de acceso a la información municipal*, Iustel, Madrid, 2006.

- KAUFMANN, D., "Replanteando gobernabilidad. Las lecciones empíricas desafían a los convencionalismos", *Borrador Preliminar - para Discusión*, 2003.
- KAUFMANN, D., "Diez mitos sobre la gobernabilidad y la corrupción", *Finanzas & Desarrollo*, septiembre de 2005.
- KAUFMANN, D. y BELLVER, A., "Transparenting Transparency: Initial Empirics and Policy Applications", MPRA Paper, 2005.
- KAUFMANN, D., KRAAY, A. y ZOIDO-LOBATÓN, P., "Governance matters", *Policy Research Working Paper 2196*, The World Bank, 1999.
- KRISHNAN, G., *Increasing information access to improve political accountability and participation: mapping future actions in Asia Pacific*, Paper presented at the Asia Pacific Regional Workshop at 10th IACC, Prague, October, 10th, 2001.
- KUBICEK, H., "Third-generation freedom of information in the context of e-Government: the case of Bremen, Germany", en AICHHOLZER, G. y BURKERT, H. (eds.), *Public sector information in the digital age. Between markets, public management and citizens' rights*, Edward Elgar, Cheltenham, UK, 2004.
- LAPUENTE GINÉ, V., "Carencias en el control vertical y horizontal de la corrupción", en FUNDACIÓN ALTERNATIVAS (ed.), *Informe sobre la Democracia en España / 2011*, Fundación Alternativas, Madrid, 2011.
- LLINARES, J., "Las 10 claves para entender la colaboración en el Modelo Open Government", en CALDERÓN, C. y LORENZO, S. (coords.), *Open Government - Gobierno Abierto*, Alción, Alcalá la Real, 2010.
- LOZANO CUTANDA, B., "Urbanismo y corrupción: algunas reflexiones desde el Derecho Administrativo", *Revista de Administración Pública*, 172 (enero-abril), 2007.
- MALARET I GARCÍA, E., "Los servicios públicos informacionales: la emergencia de nuevos servicios públicos en la sociedad de la información y del conocimiento", *Revista Catalana de Dret Públic*, 35, 2007.
- MARTÍN-RETORTILLO BAQUER, L., "Reflexiones de urgencia sobre el 'Informe Nolan'", *Revista Aragonesa de Administración Pública*, 11, 1997, p. 149-164.
- MARTÍN-RETORTILLO BAQUER, L., "Lo público y la acción administrativa: el fantasma de la corrupción", *Don Luis Jordana de Pozas: creador de ciencia administrativa*, Universidad Complutense, Facultad de Derecho, Madrid, 2000, p. 79-92.
- MARTÍN MATEO, R., *La gallina de los huevos de cemento*, Thomson-Civitas, Cizur Menor (Navarra), 2007.
- MARTÍNEZ BARGUENO, M., "Ética, corrupción y función pública", *Actualidad Administrativa*, 30, 2000, p. 873-881.
- MARTÍNEZ GUTIÉRREZ, R., *Administración Pública electrónica*, Civitas-Thomson Reuters, Madrid, 2009.
- MATTARELLA, B. G., "Profili generali", en MANGANARO, F. y ROMANO TASSONE, A. (eds.), *I nuovi diritti di cittadinanza: il diritto d'informazione*, Giappichelli, Turín, 2005.
- MAYO, E. y STEINBERG, T., *The power of information: An independent review*, Office of Public Sector Information, Londres, 2007.

- MEDINA ARNÁIZ, T., "Las respuestas normativas al fenómeno de la corrupción en la contratación pública", *Diario La Ley*, 7382, 2010.
- MEIJER, A., "Understanding modern transparency", *International Review of Administrative Sciences*, 75 (2), 2009.
- MENDEL, T., *Freedom of Information: A Comparative Legal Survey*, 2.ª ed., UNESCO, París, 2008.
- MÉNY, Y., "'Fin de siècle' corruption: change, crisis and shifting values", *International Social Science Journal*, 48 (149), 1996.
- MERLONI, F., *Introduzione all'eGovernment. Pubbliche amministrazioni e società dell'informazione*, G. Giappichelli Editore, Turín, 2005.
- MERLONI, F., "Trasparenza delle istituzioni e principio democratico", en MERLONI, F. (ed.), *La trasparenza amministrativa*, Giuffrè, Milán, 2008.
- MESTRE DELGADO, J. F., *El derecho de acceso a archivos y registros administrativos: [Análisis del artículo 105.b) de la Constitución]*, 2.ª ed., Civitas, Madrid, 1998.
- MOCK, W., "On the centrality of information law: a rational choice discussion of information policy and transparency", *Journal of Computer & Information Law*, 17, 1999.
- MORALES PRATS, F. y RODRÍGUEZ PUERTA, M. J., "Delitos contra la Administración Pública", en QUINTERO OLIVARES, G. (ed.), *Comentarios a la Parte Especial del Derecho Penal*, 9.ª ed., Thomson Reuters Aranzadi, Cizur Menor (Navarra), 2011.
- NIETO GARCÍA, A., *Corrupción en la España democrática*, Ariel, Barcelona, 1997.
- NIETO GARCÍA, A., *El desgobierno de lo público*, Ariel, Barcelona, 2008.
- OECD, *Participative web: User-created content*, OECD, París, 2007.
- OECD, *Fighting Corruption and Promoting Integrity in Public Procurement*, OECD, París, 2005.
- PARADA VÁZQUEZ, R. (ed.), *La Ley de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas*, Marcial Pons, Madrid, 1993.
- PAREJO ALFONSO, L., "La contribución de la Ley 8/2007, de suelo, al remedio del arbitrio urbanístico y su secuela de corrupción", *Cuadernos de Derecho Público*, 31 (mayo-agosto), 2007.
- PARYCEK, P. y SACHS, M., "Open government-information flow in Web 2.0", *European Journal of ePractice*, 9 (marzo), 2010.
- PEISAKHIN, L. y PINTO, P., "Is transparency an effective anti-corruption strategy? Evidence from a field experiment in India", *Regulation & Governance*, 4 (3), 261-280, 2010.
- PIGRAU SOLÉ, A., *Acceso a la información, participación pública y acceso a la justicia en materia de medio ambiente: diez años del Convenio de Aarhus*, Atelier, Barcelona, 2008.
- PIOTROWSKI, S. J. y VAN RYZIN, G. G., "Citizen attitudes toward transparency in local government", *The American Review of Public Administration*, 37 (3), 2007.
- PRATS CATALÀ, J., "La lucha contra la corrupción como parte integrante del Derecho, el deber y las políticas de buena administración", *Cuadernos de Derecho Público*, 31 (mayo-agosto), 2007.

- RAMS RAMOS, L., *El derecho de acceso a archivos y registros administrativos*, Reus, Madrid, 2008.
- RAZQUIN LIZARRAGA, J. A. y RUIZ DE APODACA ESPINOSA, Á., *Información, participación y justicia en materia de medio ambiente. Comentario sistemático a la Ley 27/2006, de 18 de julio*, Thomson-Aranzadi, Cizur Menor, 2007.
- RIVERO, J., "La transparence administrative en Europe-Rapport de synthèse", *Annuaire Européen d'Administration Publique*, 1989.
- RIVERO RODRÍGUEZ, G. y FERNÁNDEZ-VÁZQUEZ, P., *Las consecuencias electorales de los escándalos de corrupción municipal, 2003-2007*, Fundación Alternativas, Madrid, 2011.
- ROSE-ACKERMAN, S., *La corrupción y los Gobiernos. Causas, consecuencias y reforma*, Siglo Veintiuno de España Editores, Madrid, 2001.
- SÁNCHEZ MORÓN, M. (ed.), *El control de las Administraciones Públicas y sus problemas*, Tecnos, Madrid, 1991.
- STURGES, P., "Corruption, transparency and a role for ICT?", *International Journal of Information Ethics*, 2 (11), 2004.
- SUCEVIC, P., "De l'accès à la reutilisation: le nouveau régime applicable aux données publiques en France", en PONTI, B. (ed.), *Il regime dei dati pubblici. Esperienze europee e ordinamento nazionale*, Maggioli, Santarcangelo di Romagna, 2008.
- VALERO TORRIJOS, J., "Acceso a los servicios y a la información por medios electrónicos", en GAMERO CASADO, E. y VALERO TORRIJOS, J. (eds.), *La Ley de Administración electrónica. Comentario sistemático a la Ley 11/2007, de 22 de junio, de acceso electrónico de los ciudadanos a los Servicios Públicos*, 2.ª ed., Thomson-Aranzadi, Cizur Menor, 2009.
- VILLORIA MENDIETA, M., *La corrupción política*, Síntesis, Madrid, 2006.
- VILLORIA MENDIETA, M., *Informe Global 2007 sobre la corrupción en España*, Transparency International España, Madrid, 2007.
- VLADECK, D. C., "Information access-surveying the current legal landscape of federal right-to-know laws", *Texas Law Review*, June, 2008.

